INDICE

1. INTRODUCCIÓN.

1.1 El objetivo del trabajo
1.2 Justificación
1.3 Método de trabajo y materiales
1.4 Organización de la Tesis

2. GENERALIDADES DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MARCO CONCEPTUAL Y LA TEMÁTICA DE ÁREAS PROTEGIDAS

2.1 Los orígenes en Norteamérica
2.2 La evolución en Europa
2.3 El caso de Latinoamérica
2.4 Una visión global
2.5 Conclusiones generales sobre la evolución de la temática

3. EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL DEL TEMA EN EL URUGUAY

4 EL CONCEPTO DE SISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS

4.1 Definiciones de SNAP
4.2 Componentes de un sistema
4.3 Características

5. MARCO LEGAL NACIONAL EN ÁREAS PROTEGIDAS Y SU RELACIÓN CON LA TERRITORIALIDAD

5.1 Introducción
5.2 Comparación "territorial" con otras normas ambientales
5.3 Estudio del texto de la Ley y el Decreto con visión de gestión territorial
5.3.1 Los Objetivos del marco legal
5.3.2 La gestión territorial participativa en el marco normativo
5.3.3 SNAP y participación en la gestión del territorio
5.3.4 Negociación en la gestión de espacios protegidos
5.3.5 Zonas adyacentes al área protegida
5.4 Conclusiones sobre el marco legal y su relación con la territorialidad

6. LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN EL NIVEL MUNICIPAL

6.1 Casos de áreas protegidas municipales
6.2 El caso del Departamento de Rocha
6.3 Conclusiones sobre áreas protegidas municipales

7. LA CONCRECIÓN EN EL TERRITORIO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

7.1 Introducción
7.2 El enfoque por ecosistemas
7.3 Escalas y Extensión territorial

8 CATEGORÍAS DE MANEJO

8.1 Concepto y evolución de las Categorías de Manejo
8.2 Categorías del marco normativo nacional
8.2.1 Parque Nacional
8.2.2 Monumento Natural
8.2.3 Paisaje Protegido
8.2.4 Sitios de Protección
8.2.5 Área de Manejo de Hábitats y/o Especies
8.2.6 Área Protegida con Recursos Manejados
8.3 Conclusiones generales sobre las Categorías

9. LOS PLANES DE MANEJO

9.1 Introducción y concepto
9.2 El plan en la normativa nacional
9.3 Plan de Manejo y su estructura
9.4 Elaboración de Planes de Manejo en el Sistema de Uruguay
9.5 Zonificación
9.6 Desarrollo de programas y directrices de actuación
9.7 Conclusiones sobre los Planes de Manejo

10. EL CASO DE CABO POLONIO

10.1 Análisis sobre la caracterización y delimitación del área
10.1.1 Comentarios sobre la caracterización y delimitacion
10.2 Análisis de la zonificación propuesta
10.2.1 Comentarios sobre la zonificacion
10.3 Análisis de los Programas de Gestión de la Propuesta
10.3.1 Comentarios sobre los Programas de Gestión
10.4 Conclusión del estudio de caso

11. CONCLUSIONES DEL TRABAJO

LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS EN TRABAJO
LISTADO DE FIGURAS y MAPAS
BIBLIOGRAFÍA
ANEXOS

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Objetivo del trabajo

El presente trabajo de Tesis busca reflexionar sobre las utilidades de una herramienta que tradicionalmente ha sido de gestión ambiental, como son las áreas protegidas; asimismo pretende desarrollar un enfoque teórico que se pregunte sobre si las mismas son también herramientas validas para apoyar una gestión del territorio mas global, incluido el tema de ordenamiento del territorio, y en tal caso a partir de cuales instrumentos comunes.

A su vez se intentará navegar en esa compleja relación de un territorio protegido con objetivos de conservación y su relación con otras actividades de gestión territorial más convencional.

Históricamente las áreas protegidas han sido abordadas como herramientas para la conservación *in situ,* es decir proteger las especies y los ecosistemas en los territorios que le son propios para su desarrollo y evolución natural. Además de esto, en muchos casos, las áreas protegidas han sido visualizadas como verdaderas "islas de naturaleza" rodeadas de territorios intervenidos, muchas veces de manera poco planificada; es decir que aparecen como espacios en una burbuja, separadas del contexto espacial, social y económico que las rodea.

Muchas veces dentro de los propios organismos responsables de su implementación tanto en nuestro país como en el mundo entero, no se visualiza claramente lo que busca encontrar este trabajo de investigación en su parte de desarrollo teórico.

Sin embargo el problema no termina ahí, pues al tiempo de preguntarse si las áreas protegidas son también instrumentos válidos para el apoyo a la gestión y ordenamiento territorial y al desarrollo socioeconómico en general de una región, será necesario citar al menos algún ejemplo en el ámbito nacional que pueda encuadrar lo que se postula como pregunta. No es fácil pues la temática a nivel nacional no esta suficientemente desarrollada y tiene un alto contenido potencial, sin embargo, a manera de ejemplo se puede afirmar que en el Departamento de Rocha existen numerosas áreas protegidas (al menos en el papel), muchas de las cuales atraen visitantes y son reconocidas a nivel nacional e internacional En este ámbito territorial se buscarán ejemplos que puedan servir de apoyo al desarrollo teórico anteriormente mencionado.

Como un tercer elemento a tener en cuenta en el trabajo de tesis se tratará de ubicar la investigación con un enfoque que sea de utilidad a la aplicación en la práctica y en tal sentido se la ubicará en el contexto de la normativa actual en el tema, en particular, la Ley 17.234 de febrero de 2000 y de su

Decreto Reglamentario No. 52/005 analizando su potencial efectividad como herramienta de gestión ambiental y territorial.

La cuestión aquí es investigar las oportunidades que la normativa le otorga a la administración y a la sociedad en su conjunto en el contexto de las herramientas de gestión ambiental y territorial con que la misma cuenta. Convendrá aquí también analizar sus relaciones con otras normas de implicancia ambiental a los efectos de ver sus sinergias y tratar de pensar esto en un contexto de aplicación real.

En esta parte del trabajo intentará enlazar aspectos teóricos y otros de operativa práctica, pues como es sabido no hay gestión territorial o ambiental posible si no se cuenta con un marco normativo de respaldo que permita legitimar las decisiones, pero también es importante que este marco normativo esté insertado dentro de una realidad socioeconómica y cultural que lo haga viable y que no quede en una mera expresión de deseos legislativos sin posible aplicación en la realidad nacional. Temas tales como los Planes de Manejo, los Planes Operativos, los Programas de Gestión, la zonificación y los tipos y modalidades de gestión tendrán aquí el enfoque antes mencionado.

1.2 Justificación

A medida de que la temática ambiental ha ido abriéndose camino en la conciencia social y ha pasado de la etapa de identificación y denuncias de las problemáticas a la de generación de propuestas viables para gestionar o tratar de solucionar los diferentes problemas, se ha visto la necesidad de contar con una serie de instrumentos que puedan hacer factible la misma

En ese sentido es sabido que tales instrumentos pasan por marcos normativos adecuados, planes y programas de acción y una organización institucional a diferentes niveles que de alguna manera permita que por los distintos métodos seleccionados, según el tema en cuestión, se emprenda el abordaje de la problemática ambiental territorial concreta. [1]

Entre una de las tantas herramientas aceptadas mundialmente como adecuada de protección ambiental están las áreas protegidas; entendiéndose las mismas como zonas de conservación con oportunidades para el desarrollo sostenible

Como se ha mencionado anteriormente , en este trabajo se pretende hacer un análisis de las implicancias que en la gestión del territorio y el ordenamiento territorial en general tiene la herramienta de las áreas protegidas, así como también las nuevas modalidades de gestión ambiental que la Ley 17.234 y su Decreto Reglamentario No. 52/005 de creación del

[1] Chabalgoity, Manuel (2002) , artículo " La ordenación ambiental del territorio, hacia una reflexión necesaria" (Pag 185-194) Libro Perfil Ambiental del Uruguay 2002 Coordinadores Ana Dominguez y Ruben Prieto. Editorial Nordan-Comunidad

Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) incorpora y las oportunidades que la misma ofrece tanto para la gestión territorial en el ámbito nacional

Ley 17.234 del SNAP fue aprobada en febrero del año 2000 por el Parlamento Nacional y vino a dar respuesta a un viejo reclamo de diferentes actores públicos y privados preocupados por el tema de la conservación y protección del medio ambiente en lo referido a dotar al país de un marco legal ordenado que permitiera implementar un SNAP, haciendo del mismo un instrumento de política y gestión ambiental. Posteriormente, en febrero de 2005 y luego de un intenso y complicado proceso se aprobó el Decreto Reglamentario No. 52/005 de la citada Ley, lo que posibilita ponerla en práctica en sus fases más operativas

En el contexto de una Maestría de Ordenamiento Territorial parece apropiado explorar nuevas herramientas de gestión que puedan apoyar a las clásicas en la materia. A su vez es bueno destacar que el ordenamiento territorial no focaliza a los aspectos del territorio urbano únicamente, sino que como es sabido también se desarrolla en el territorio rural. Esto sin perjuicio de que la temática de conservación hoy en día incluye también lo urbano y las implicancias que estos espacios tienen en forma directa o indirecta sobre las áreas protegidas.

A manera de ejemplo podemos citar el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT), el cual en su zonificación de uso refiere a las áreas ecológicamente significativas y delimita por ejemplo la Reserva Ambiental de los Humedales del Santa Lucia, la cual es una de las pocas que actualmente tiene un cierto funcionamiento como tal. Es decir que en plena área metropolitana de Montevideo, la mayor concentración urbana del país y a menos de 30 minutos en vehículo del centro urbano de la capital se propone el Gobierno Municipal proteger una zona con ecosistemas naturales en un buen grado de conservación y para ello utiliza en primer lugar sus facultades de ordenador del territorio departamental.

Es necesario entonces analizar las interacciones entre la concepción de las áreas protegidas con temas que involucran la gestión y el ordenamiento territorial, interacciones que seguramente se pueden dar en ambos sentidos y que dada la complejidad que hoy en día tienen los temas de decisión sobre el espacio territorial para distintas actividades es necesario estudiar con profundidad.

Tópicos tales como los efectos de la globalización, el turismo, el desarrollo urbano, la gestión agropecuaria, el desarrollo local, la gestión de las cuencas hidrográficas, así como también la gestión del territorio marino y costero deben ser desarrollados aquí para una mayor comprensión del tema de tesis.

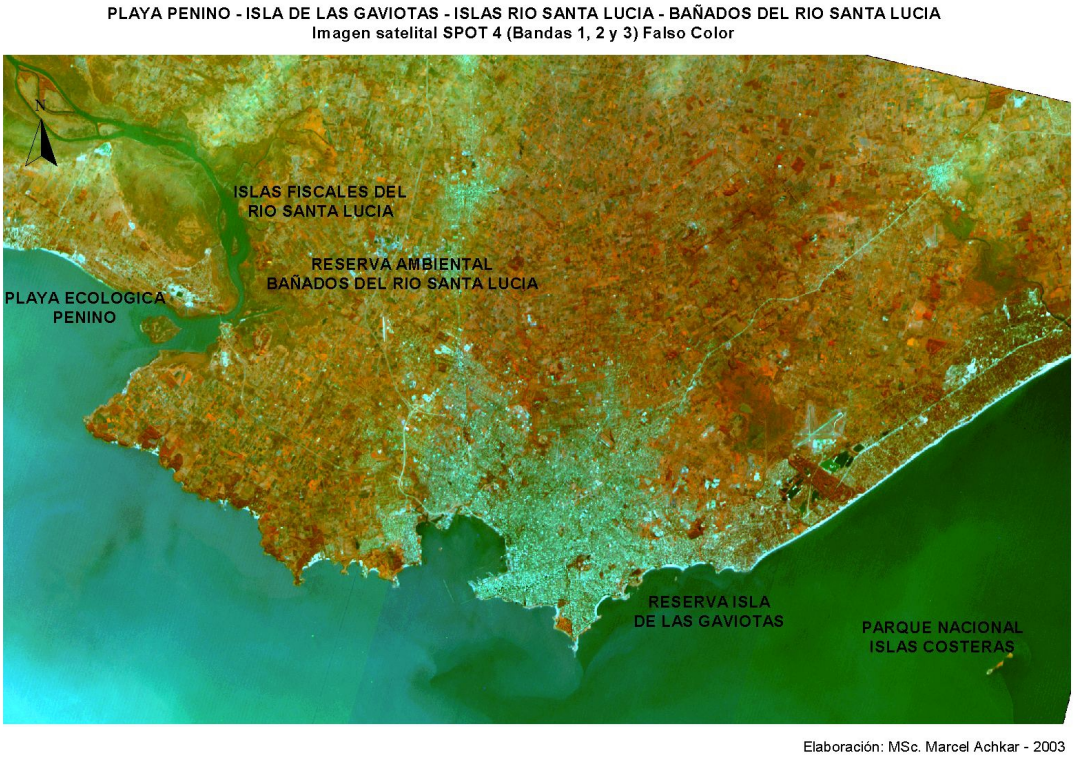


Figura 1: áreas protegidas en el área metropolitana de Montevideo. Fuente página Web de DINAMA

El tema elegido parece ser factible de llevar adelante y es relevante, en particular en el ámbito de una Maestría de Ordenamiento Territorial. Sin duda que no es nuevo, pues puede que en otros países con mayor tradición en gestión territorial y áreas protegidas ya se hayan desarrollado enfoques temáticos en este contexto, sin embargo en el Uruguay, que se ha caracterizado por un avance lento en ambos terrenos, el hecho de abordarlos en este estadio de cosas puede ser innovador.

La idea es poner diferentes aspectos temáticos relacionados con el titulo de la Tesis para la discusión, si es posible verlos a través de realidades concretas y trabajar a la luz de la experiencia que el tesista tiene en el tema a través de muchos años de trabajo.

1.3 Método de trabajo y materiales

Se podría decir que el estilo es mas de "elaboración de un ensayo" descriptivo y exploratorio sobre el tema en cuestión que de una investigación clásica, (si bien también hay investigación), se pretende dar un enfoque considerando la teoría y su aplicación en la práctica citando constantemente ejemplos actuales o potenciales.

El trabajo se realizó fundamentalmente analizando diversos documentos que aparecen en la Bibliografía y en las distintas citas a las que el autor trata de interpretar en su experiencia a nivel nacional y de actividades a nivel

internacional (Congresos, Conferencias, Negociaciones en Acuerdos Internacionales, etc.)

Lo antedicho deriva en un método un tanto sui-generis que se basa fundamentalmente en revisar bibliografía sobre áreas protegidas, sobre gestión del territorio, bibliografía de la propia Maestría y apuntes de algunos cursos dictados en ella y elaborar ideas sobre esa base.

También se ha emprendido la tarea de estudiar normas legales y acuerdos internacionales y tratar de "visualizarlas" desde un ángulo territorial y por lo tanto interrelacionar y articular enfoques que tienen poco o ningún antecedente en la Bibliografía relacionada con estos temas.

Es parte también de la "metodología" el estar diariamente en contacto con la temática de áreas protegidas en la Dirección Nacional de Medio Ambiente e interactuar constantemente con actores del sector público, privado y académico que a manera de "informantes calificados" van abonando ideas en la materia de la Tesis.

1. 4 Organización del trabajo

Luego de la introducción inicial, se tratará en la primera parte de ubicar al lector en la historia y evolución de enfoques que la temática de áreas protegidas ha tenido mundialmente como herramienta de gestión ambiental y territorial. En la parte siguiente este abordaje se realiza para el caso del Uruguay, lo que permitirá ubicarse en la realidad nacional del tema.

Se ha dejado una breve parte para presentar el concepto de Sistema de Áreas Protegidas, de manera de precisar mayor la materia que luego se irá desarrollando. Siguiendo a esta, lo siguiente tratará sobre el marco normativo nacional en áreas protegidas y su relación con la gestión territorial. Se analizará la Ley 17.234 de creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y a través de su comparación con otras normas ambientales, el análisis de sus objetivos y de muchos instrumentos ambientales que la misma contempla y se buscará imbricarla fuertemente con la temática territorial.

Habrá luego una parte para analizar la temática a nivel municipal y las posibilidades que en ese nivel de gestión territorial tan reconocido, puede ofrecer esta herramienta y se aprovecha para ver brevemente un caso concreto.

Las siguientes partes se enfocan mas a ver la concreción de en el territorio de las áreas protegidas en escalas y extensión, luego el tema de las Categorías de Manejo de áreas protegidas, analizando posibles casos a nivel nacional principalmente.

Posteriormente se analizan los Planes de Manejo, desde su peso en la normativa nacional, así como también las distintas estructuras que pueden adoptar, la zonificacion, programas y directrices que los mismos generan. Luego se presenta un breve estudio de caso a nivel nacional de una propuesta borrador de Plan de Manejo realizada en 2004 para Cabo Polonio y se comentan sus claros y oscuros.

Al final se presentan las principales conclusiones. Todo lo antedicho siempre en el contexto de relacionar las áreas protegidas con la gestión del territorio, o sea vinculándolo con el tema central de la Maestría de Ordenamiento Territorial

2. GENERALIDADES DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MARCO CONCEPTUAL Y LA TEMÁTICA DE AREAS PROTEGIDAS

Sin entrar en un análisis exhaustivo, se pretende en esta parte del trabajo, dar una idea general de la evolución que la temática de las áreas protegidas ha tenido y esto partiendo de la creación en distintas partes del mundo de los en principio denominados Parques Nacionales. Estos constituyen un punto de partida para la contextualización que hoy tenemos de las áreas protegidas en general en sus diferentes aspectos y categorías de manejo.

Según interpretaciones "de los registros históricos, parece que siempre existió un deseo cultural de eximir algunas partes de la naturaleza de los procesos contemporáneos, ya sean naturales o antrópicos. Entre a mayor parte de los grupos humanos algunas especies o algunos lugares han sido tan altamente valorados, que fueron protegidos de los cambios" [2]

2.1. Los orígenes en Norteamérica

La idea de un Parque Nacional fue primeramente formulada por el pintor Geoge Catlin quien luego de viajar constantemente por el oeste norteamericano y de ver las impresionantes bellezas naturales que ese territorio albergaba, publicó un artículo en 1832 abogando por la necesidad de preservar esos paisajes. Se puede decir que la primera iniciativa oficial en Estados Unidos fue a través de una solicitud del Congreso, luego aprobada por el Presidente Lincoln, en 1864, en la cual cedía el Yosemite Valley y el Mariposa Grove al Estado de California para su preservación

En este sentido el concepto actual de lo que hoy se denominan "áreas protegidas", nace en el año 1872 en los Estados Unidos, pues en esa fecha el Congreso de dicha nación crea el Parque Nacional de Yellowstone, una superficie de 880.000 hectáreas en el Estado de Wyomming. En la oportunidad, el Congreso dió un mandato al Gobierno Federal de conservar en estado natural una porción del territorio nacional con la intención de erigir "un parque público y campo de esparcimiento para el beneficio y el disfrute del pueblo" el cual debería estar separado de "la colonización, ocupación o venta ". No olvidemos que en esa etapa la historia Norteamericana estaba en un proceso de expansión de sus fronteras internas y por tanto de distribución de la tierra para uso productivo y privatización de la misma.

Si bien en la declaración anteriormente mencionada no aparece la expresión "Parque Nacional" (que como después se verá se puede catalogar como la génesis de las áreas protegidas), está clara la intención de que los principales valores de ese territorio debían ser preservados de intervenciones humanas que los modificaran significativamente. Se puede

[2] Atkinson, BS, Gregory, KJ, Simmons, IG, Stoddard, DR, David Sudgen (1985). The Enciclopedyc Dictionary of Physical Geography. Oxford .Basic Blackwell Ltd. P 405

establecer la citada fecha como la génesis de las áreas protegidas actuales y por lo tanto ser considerada como un “mojón inicial” de estos temas, aunque esto pueda ser discutible. Claude Lachaux (1980) dice que:” fue la aparición de un nuevo estado espiritual que se desarrollaría con gran fuerza en el Siglo XX, no solamente en los Estados Unidos, sino en todas partes del mundo.

El autor francés Guy Sorman (2004), adjudica estas iniciativas al espíritu norteamericano de lo que hoy podríamos llamar “show bussines” al decir que “desde el siglo XIX los norteamericanos tomaron la iniciativa de proteger los espacios inmensos y transformarlos en espectáculos”…. En realidad esto seria la contraposición de la monumentalidad del patrimonio histórico y arquitectónico de Europa por un patrimonio territorial y natural del nuevo mundo.

Con ese objetivo 10 nuevos Parques Nacionales fueron creados en Estados Unidos en 1890, y esta situación se fue replicando también en otros territorios: Canadá comenzó creando Parques Nacionales en 1885 y en Australia y Nueva Zelanda el proceso comienza más o menos en la misma época. En 1898 se crea en Sudáfrica la Sabie Game Reserve, que años mas tarde seria el famoso Kruger National Park. Cabe resaltar que salvo los Estados Unidos, en la época mencionada los otros países eran dominios británicos.

Se seleccionó el término Parque Nacional debido al hecho de que un “parque” es visto como un área que tiene cierta protección buscando el esparcimiento de la gente y “nacional” es algo que pertenece a la nación y respaldado por la autoridad del gobierno con todo lo que esto significa desde el punto de vista institucional y simbólico.

2.2 La evolución en Europa

Entretanto en Europa, en el Reino Unido, se creó en 1895 el Nacional Trust, que se encargaría de identificar los territorios en condiciones de ser reservas naturales. En los otros países europeos el tema recién cobraría impulso en el Siglo XX. A manera de ejemplo en Alemania la primera reserva data de 1909, en Francia en 1912 la Liga Francesa para la Protección de los Pájaros crea una reserva para tal fin en la costas del norte y tras otras iniciativas la Sociedad Nacional de Protección de la Naturaleza que funda en la Reserva de Camargue (de 13000 has).

En Suecia en 1909 se crea la institución estatal considerada pionera en Parques Nacionales en Europa, creándose cuatro de estos en la región norte y otros cuatro en la zona central de Suecia, también en Suiza en 1914 se crea una reserva. Durante la Primera Guerra Mundial este movimiento se detiene, por razones obvias, reiniciándose luego de la “Revolución de Octubre “y con la aparición de la Unión Soviética, esta crea antes de 1920 alrededor de 20 parques y reservas.

Entretanto en España en 1918 se promovió la primera Ley de Parques Nacionales y unos años antes el Rey Alfonso XIII asumió bajo su tutela la zona de reserva denominada “Picos de Europa”, que englobó a varias comunidades, alcanzando 64.000hectareas. En otros casos se mantenían zonas como “cotos de caza” a los efectos de tener fauna salvaje para la actividad cinegética, cuestión que con el tiempo y los nuevos enfoques conservacionistas, pasaron a ser áreas de protegidas. Tal es el caso de Parque de Doña Ana, uno de los más importantes de España, localizado en Andalucía.

2.3. El caso de Latinoamérica

En el caso de América del Sur, se puede decir que Argentina y Chile se disputan las iniciativas en estos temas. En el caso de Argentina en 1903 el Dr. Francisco Moreno (el cual era Perito en la delimitacion de fronteras), realizo una donación de 7500 hectáreas al Estado Nacional en el área del actual Parque Nahuel Huapi. El propósito de esa donación era “mantener la fisonomía natural y de que las obras que allí se realicen solo sean aquellas que faciliten comodidades para el visitante”.

A su vez en 1909 se delimitan las áreas para la reserva en las Cataratas del Iguazú, Provincia de Misiones, y en 1934 se concretó el referido Parque Nacional Iguazú, siendo el Arquitecto paisajista Carlos Thays quien hace el proyecto de ordenación del mismo.

Figura 2: Foto Parque Nacional Iguazú – República Argentina – Página Web – Parques Nacionales Argentina

Ese mismo año Argentina crea la Administración de Parques Nacionales (en esa época llamada Dirección), primero en América Latina como organismo

competente en la materia; si bien los principales objetivos no declarados buscaban la afirmación de la soberanía en territorios alejados y de frontera por medio de la actividad turística. (Bustillo1968).

Figura 3: Foto Pingüinera – Punta Tombo – República Argentina – Página Web _ Parques Nacionales Argentina

Posteriormente en la década de 1950 sin apartarse de sus objetivos primarios comienza a manifestarse la preocupación sobre las actividades de conservación de la naturaleza (flora, fauna, ecosistemas), es así que se crean una serie de Parques Nacionales (Laguna Blanca, Río Pilcomayo, Chaco, etc.) con objetivos más claros de conservación.

También es de destacar que la Argentina crea en 1967 un instituto Oficial de capacitación en el tema como lo es la Escuela de Guardaparques, siendo pionera en Latinoamérica, ingresa entonces aquí el componente de la profesionalización de personal que está asignado a tareas propias de estos territorios y que como se verá más adelante, contribuyen a darle una cara humana a las mismas.

En todo lo referido con la Argentina sin duda que la extensión del territorio sumada a la gran variedad de regiones biogeográficas, geomorfológicas, así como también de paisajes extraordinarios contribuyó al desarrollo de esta temática en el vecino país

Actualmente según información de 2006 del Sistema de Parques Nacionales de Argentina, el mismo tiene 34 áreas protegidas que ocupan 3.655.329

hectáreas (1,31 % del territorio continental) y eso sin contar las áreas protegidas dependientes de los Gobiernos Provinciales.

Otro caso para mencionar es el de Chile, que crea en 1907 una Reserva forestal en la provincia de Malleco que es considerada hoy como la primera área protegida de Chile, la misma se ampara en una Ley Forestal que data de 1872. En 1912 se crean Reservas Forestales como Villarrica y Alto Bio.Bio y en 1925 se promulga una nueva Ley de Bosques que da lugar a los primeros Parques Nacionales y de los cuales el Parque Nacional Vicente Pérez Rosales de 135.000 hectáreas es el mas antiguo a nivel nacional. Posteriormente se incluyen otros ambientes más allá del forestal, tales como islas y archipiélagos (Islas Pascua y Juan Fernández), desiertos, cordillera andina, etc.

Figura 4: foto de Islas Juan Fernández – Chile – Página Web Islas Oceánicas de Chile

En Brasil, las áreas protegidas también han tenido un desarrollo territorial importante y teniendo en cuenta la superficie y la diversidad de ecosistemas de ese país, representan una herramienta de gestión ambiental que trasciende el ámbito nacional para constituir un elemento de política internacional para el gobierno brasileño, por las implicancias globales que esta temática tiene. En los foros internacionales el Brasil ha defendido la "soberanía de los Estados" sobre sus recursos y territorios, oponiéndose al concepto de "patrimonio de la humanidad "que por ejemplo, sobre la región Amazónica se ha pregonado en estos foros, en particular por los países desarrollados. Las áreas protegidas han contribuido entonces a un posicionamiento en el contexto internacional del país, así como también a la presencia del Estado en tan vasto territorio

Según informaciones del Ministerio de Medio Ambiente de Brasil (2006) la suma de las Unidades de Conservación (denominación genérica de las

áreas protegidas en Brasil) federales, estaduales y de tierras indígenas corresponde a una superficie superior a 200 millones de hectáreas, lo que significa el 25 % de su territorio. A manera de comparación se puede decir que esto representa casi 12 veces la superficie de Uruguay.

Figura 5: Foto de un Parque Nacional en Curitiba – Brasil – (Foto. Mario Batallés)

En Centroamérica, Costa Rica merece destaque pues es un país que si bien cuenta con una superficie pequeña (51.000 Km2), tiene una riqueza importante en biodiversidad y a través de sus áreas protegidas y una propuesta de turismo y naturaleza ha logrado generar importantes ingresos a la economía.

2.4. Una visión global

A su vez este fenómeno ha ido creciendo como se ha mostrado durante el Siglo XX y lo que va del nuevo Siglo, acompañado con una evolución de los conceptos que se irá desarrollando a través de este trabajo.

Sin embargo es posible reconocer que a pesar de las diferentes razones para su establecimiento inicial y los modernos enfoques en el contexto de la globalización, hay una constante fuerte en la “importancia del territorio” y de su gestión en cada uno de ellos. Este concepto territorial no puede despegarse de la temática pues es el que lo determina y le da la particularidad que lo hace significativo para ser área protegida.

Paulatinamente los Parques Nacionales fueron siendo complementados por otras figuras de protección que adquirían distintos nombres, pero prosiguiendo como objetivo la protección de los valores naturales, culturales y escénicos fundamentalmente.

En el año 1962 había cerca de 10.000 áreas protegidas en diferentes partes del mundo y en el 2003 esta cifra se elevó a 102.102, totalizando una superficie de más de 18.000.000 km2, actualmente abarca el 11.5 % de la superficie terrestre y se ha duplicado desde 1992 hasta el [3]presente.

En esta evolución tanto a nivel conceptual, como de difusión de la misma ha tenido un papel fundamental la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), que fue fundada en 1948 y que es un organismo muy particular que agrupa Estados, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y hasta personas individualmente. La misma cuenta con un reconocimiento a nivel internacional que le ha valido ser considerado como organismo observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas (junto con la Cruz Roja Internacional son los únicos con este status).

UICN tiene su sede en la ciudad de Gland, Suiza, y cuenta con Comités Nacionales en cerca de 130 países, incluido Uruguay, además de Oficinas Regionales (Ej: Oficina Regional de UICN para América del Sur, cita en Quito, Ecuador).

La UICN ha creado una Comisión sobre Parques Nacionales y Espacios Protegidos (constituida por integrantes de todo el mundo) que lógicamente lleva el peso mayor de estas iniciativas y que ha generado la mayor parte de la “masa crítica” actual en el tema.

En sucesivos Congresos ha venido perfilando sus estrategias y recomendaciones. La Asamblea General de 1969 acuñó el concepto de Parque Nacional, que fue completado después con otras categorías de áreas protegidas, formalizadas en 1973 y revisadas en 1978, a propuesta de un Grupo de Tareas Especiales, creado al efecto, cuyos trabajos recibieron un impulso importante en el Congreso Mundial de Venezuela de 1992 de Parques Nacionales y Áreas Protegidas, suprimiéndose las últimas cinco categorías de la anterior lista de 10 y adicionándose una nueva, lo que se ratificó en la 19 sesión de la Asamblea General de la UICN en Buenos Aires, Enero 1994.[4]

El tema de las distintas Categorías (que se analizará durante el trabajo) implica distintas formas de organizar los territorios y a su vez se convierten en paradigmas para la gestión territorial de los mismos, por lo cual se puede pensar que el desarrollo de categorías de manejo le otorgó a las áreas protegidas un lugar importante como herramienta de gestión territorial.

[3] Una Visión hacia el futuro de las Áreas Protegidas. Conferencia dictada por Eduardo Crespo y Jesús Casas, Expertos del Organismo Autónomo de Parques Nacionales de España en Facultad de Arquitectura / 2005

[4] R.Martin Mateo Tratado de Derecho Ambiental / Espacios Naturales Protegidos Pág. 311

Los Espacios Naturales Protegidos han superado la óptica inicial centrada básicamente en los Parques Nacionales, desacralizando, sobre todo a partir de Río 92, su comprensión como áreas santuarios que simbolizan la sublimación de la naturaleza intacta y la belleza de la vida silvestre.[5]

Como se ha mencionado, el IV Congreso Mundial de Parques y Áreas Protegidas de Caracas en 1992 fue un punto de inflexión que cambió la visón tradicional de los espacios protegidos y los incluyó en una corriente de mayor conexión al mundo real, aumentando las categorías de áreas protegidas.

Este proceso continuó luego en 2003, el V Congreso Mundial de Parques y Áreas Protegidas realizado en Durban, el que ya reflejaba en su consigna la evolución del concepto: "beneficios mas allá de sus fronteras ", proponiendo entonces su desarrollo vinculado e integrado con los territorios aledaños y los procesos de formación de los mismos. A las discusiones clásicas sobre el tema se le sumaron novedosos enfoques tales como turismo y áreas protegidas, ciudades y áreas protegidas, minería, energía y áreas protegidas, etc. En resumen en este V Congreso el tema llegó a plasmar más concretamente sus relaciones con el territorio en general y su gestión integrada.

En el ámbito formal de las relaciones internacionales y bilaterales de los Estados el tema se ha ido "institucionalizando" a través de acuerdos internacionales multilaterales como por ejemplo, la Convención RAMSAR (1971) para la protección de Humedales.

Surge posteriormente la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) de Naciones Unidas (1992), la cual ya tiene una visión más global de la gestión ambiental incluyendo con mayor énfasis la protección ambiental desde el enfoque de naturaleza y sociedad. Este ultimo Convenio es jurídicamente vinculante entre los Estados (Uruguay es miembro) y alienta a los mismos en su Articulo 8º a "establecer sistemas nacionales de áreas protegidas como formas de conservación, uso sostenible y distribución justa y equitativa de beneficios de especies y ecosistemas" a nivel nacional e internacional.

En febrero de 2004, la Conferencia de las Partes de la CDB estableció un Programa de Trabajo en Áreas Protegidas, con objetivos y metas a ser cumplidos por sus Estados Partes y a su vez el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (sigla GEF en inglés), viene financiando la temática a nivel de los países en desarrollo.
Esta "formalización institucional" del tema a nivel global expresa un reconocimiento de la comunidad internacional a una herramienta de gestión que como hemos visto partió históricamente en su evolución de los ámbitos nacionales hacia los internacionales; elemento que se ha visto últimamente potenciado al incluirse los términos tales como "áreas protegidas

[5] R.Martin Mateo Tratado de Derecho Ambiental / Espacios Naturales Protegidos Pág. 312

transfronterizas " para denominar un espacio de conservación que pueda incluir territorio y ecosistemas que sean jurisdicción de más de un Estado.

2.5. Conclusiones generales sobre la evolución de la temática

A manera de sintetizar este tema, se puede observar que la temática de las áreas protegidas si bien tuvo sus orígenes en los Estados Unidos en el Siglo XIX se fue expandiendo por el mundo y a su vez fue cambiando su enfoque que pasó de consideraciones iniciales de protección de bellezas "escénicas" de los territorios en un principio, a la inclusión de otras variables que hacen a la integralidad de los territorios, tales como ecosistemas, sociedad, etc.

Surgen las áreas protegidas también por diversas causas : por cuestiones de afirmación de soberanía en los territorios alejados de los centros de poder y por tanto en temas de soberanía nacional y desarrollo socioeconómico asociado al turismo como en Argentina, protección de reservas forestales y por lo tanto del patrimonio botánico como el caso de Chile, para la preservación de la biodiversidad y desarrollo de una poderosa infraestructura de servicios eco turísticos como es el caso de Costa Rica

Sin embargo existe un consenso de que los criterios estéticos y escénicos fueron los dominantes para el nacimiento de las áreas protegidas (siglo XIX), los que paulatinamente fueron también incorporando criterios biológicos de conservación de flora, fauna y ecosistemas (mediados del Siglo XX) , para llegar a su concepción actual que incorpora a los criterios anteriormente mencionados el mantenimiento de las funciones ambientales y ecológicas del territorio, integrando paralelamente los aspectos sociales y económicos de los mismos.

Es así que se puede apreciar que esta evolución en los enfoques también implica cambios en el abordaje temático, ya no es un tema de paisajistas o naturalistas, sino que se amplía a todo el complejo mundo de la multidisciplina y de lo multisectorial.

Las áreas protegidas evolucionan como herramienta de gestión y el territorio que les incumbe va mucho más allá de sus fronteras y a ellas también les alcanza la globalización

Eduardo Crespo afirma: *Tal vez atraviesen hoy los espacios naturales protegidos uno de los períodos mas extraños y atractivos de su breve pero intensa historia, especialmente en los países plenamente integrados en la sociedad post –industrial. Sometidos a tensión se los hace culpables de muchos fracasos inherentes al desarrollismo clásico, y a la vez se les pide con frecuencia creciente, que ejerza de motores de los entramados económicos en que se enclavan; que se conviertan en modelo expansivo de la gestión del territorio y los recursos*[6]

[6] Eduardo Crespo (2002) Espacios naturales protegidos y desarrollo duradero: teoría y gestión / OAPN/ Lerco Print S.A (pagina 9)

3. EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL DEL TEMA EN EL URUGUAY

Un breve repaso al proceso de evolución sobre los espacios protegidos en el territorio uruguayo, puede a su vez mostrar aspectos singulares sobre la

administración del territorio. En este sentido hay que reconocer que el Uruguay avanzó muy lentamente en la temática de las áreas protegidas a diferencia de otros países como Argentina, a los que ya nos hemos referido.

La denominación y creación por la vía normativa de áreas protegidas en Uruguay han sido el resultado de diversas iniciativas puntuales en distintos momentos de la vida del país, sin una planificación o política concreta. Como ejemplo, en 1916 se crea por Ley No. 1492 el Parque Nacional que luego se denominara Franklin Roosevelt, en el Departamento de Canelones como área de fines recreativos; cabe acotar que aunque el mismo se denomine Parque Nacional, no tiene condiciones para integrar un sistema de áreas naturales protegidas, pues es un área forestada por el hombre con especies exóticas y por lo tanto no es un ecosistema representativo y menos nativo, como sí lo eran los Bañados de Carrasco que fueron desecados en su mayoría, localizados al norte del citado Parque. Esto intenta ilustrar que las iniciativas en este sentido si bien tenían denominaciones parecidas a lo que se hacía a nivel internacional, no representaban lo mismo.

Luego en 1921 por diferentes Decretos se denominaron Islas Fiscales (categoría que no existe ni existía en esa época a nivel internacional), las Islas del Bajo Santa Lucia (550 hectáreas) e Islas del Río Uruguay (5500 hectáreas), en este caso si se refieren a territorios y ecosistemas apropiados, aunque con una denominación sui-generis. También data de 1921 la ley que crea el Parque Andresito en Rocha (el cual es en su mayor parte bosque exótico) y en 1927 por Ley No. 8172 se crea el Monumento Histórico y Parque Nacional Fortaleza de Santa Teresa, a la que posteriormente se le agregó la Laguna Negra. Esto se puede apreciar en información de áreas protegidas oficialmente hasta 1999 [7], elaborado en ocasión del proceso de desarrollo de la Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad de Uruguay.

Es decir que la conciencia de la utilidad de proteger espacios naturales relevantes se ha ido afirmando muy lentamente en el Uruguay. Distintas son las causas que se atribuyen a esta situación: razones de origen socioculturales, pueden ser el fuerte perfil urbano de nuestra población, que ya se vislumbraba en la inmigración y que hoy alcanza a más del 90 % de la población total viviendo en áreas urbanas.

También el sistema de tenencia de la tierra rural (mayormente privado), es un factor que sin duda dificulta establecer grandes espacios públicos protegidos y cualquier iniciativa en este sentido, pues genera muchas veces una idea de falsa oposición entre conservación y desarrollo.

[7] Propuesta de Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica en el Uruguay MVOTMA-PNUD-GEF 1999

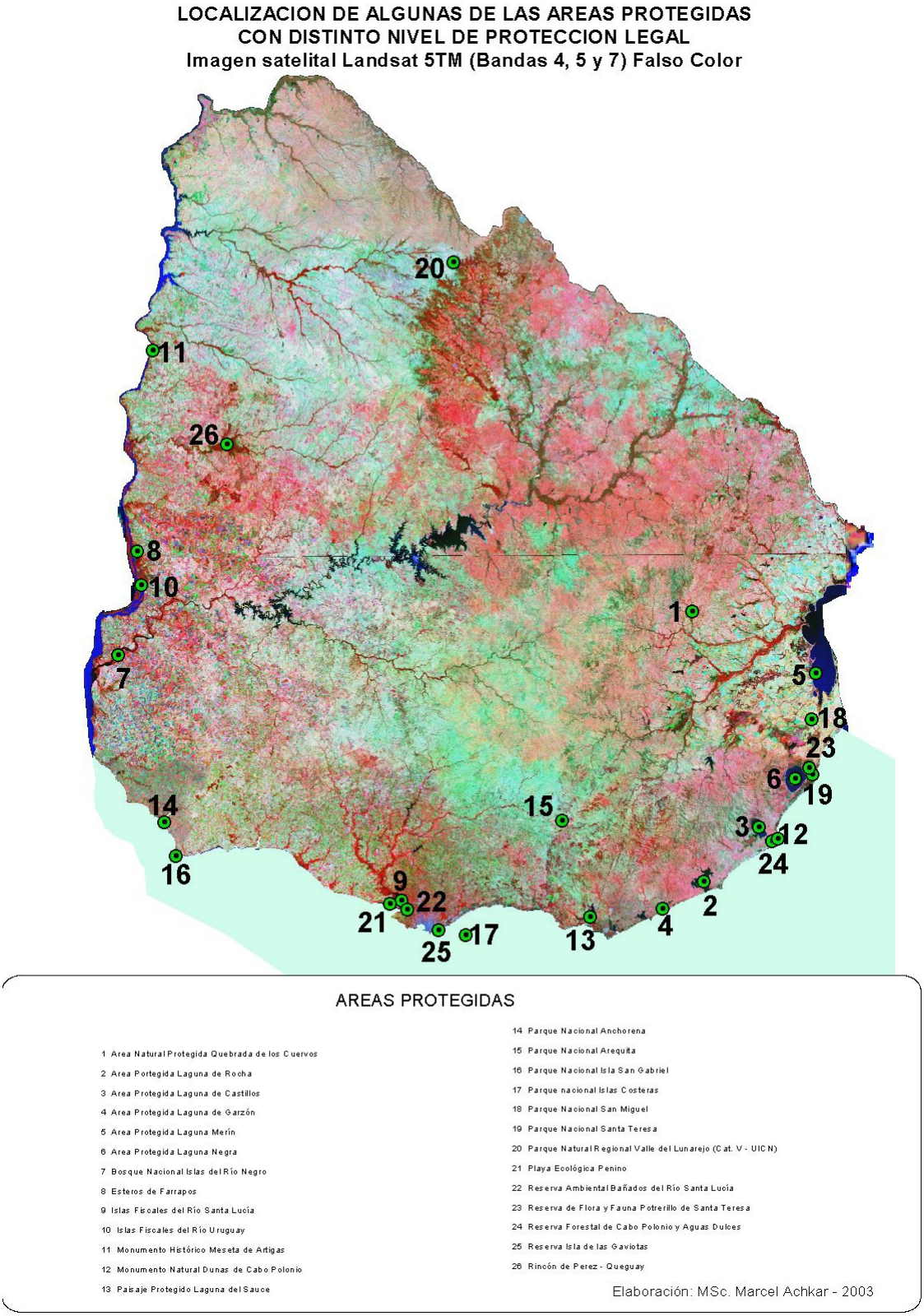


Figura 6 Áreas bajo protección legal en Uruguay / Fuente Página Web DINAMA.

Podrían existir causas originadas en los procesos históricos y culturales y en el mismo proceso poblacional del Uruguay en donde lamentablemente la cultura indígena fue fuertemente relegada, lo que no permitió que

permaneciera una cultura autóctona fuerte que valorizara el territorio y sus ecosistemas nativos.

El elemento colonizador al principio y posteriormente el elemento inmigrante (principalmente de la Europa mediterránea) fueron entonces la cultura dominante de actuación sobre el territorio. Estos traían sus valores y atavismos culturales en cuanto a la naturaleza y paisajes desde sus lugares de origen los que intentaron reproducir en muchos casos y trasmitieron a la sociedad.

Seguramente habrán unas cuantas causas más de orden económico y social para agregar, al analizar la demora en la concreción de un sistema de áreas protegidas en Uruguay, pero el hecho es que como se ha mencionado, salvo pequeños esfuerzos (muchas veces a nivel casi individual) el tema no había estado con fuerza en la agenda política nacional hasta hace unos pocos años atrás.

Es decir que la conciencia de la utilidad de proteger espacios naturales relevantes se ha ido afirmando paulatinamente en Uruguay, pero el análisis en profundidad de sus causas escapa a los alcances de este trabajo, aunque lo anteriormente mencionado pretende dar algún atisbo a las mismas. .

La ratificación por Uruguay de acuerdos internacionales en la materia (Ej: Convención RAMSAR, para protección de humedales) y figuras sin status legal para la gestión pero de reconocimiento internacional como son las Reservas de Biosferas del Programa de la UNESCO "El Hombre en la Biosfera "(MAB en inglés) fueron afirmando la conciencia de la importancia de manejar los espacios naturales a nivel nacional, aunque sin pasar a los hechos en el nivel normativo

La Ley Forestal No. 15939 de 1987 define por primera vez la categoría de Parque Nacional y dice:" serán destinados a fines turísticos, recreativos, científicos y culturales y no podrán ser sometidos a explotación salvo para preservar el destino de interés general que motivó su creación "

A su vez diversos autores en los últimos años han venido pregonando por el establecimiento de un sistema nacional de áreas protegidas y proponiendo lugares para tal fin, se puede nombrar a Caldevilla (1977), Laffite (1980),Huber (1990), Sans (1991), Gudynas (1994) como autores relevantes y Proyectos como el Estudio Ambiental Nacional (OPP/OEA/BID) 1991, PROBIDES (PNUD) 1997 y la Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica (MVOTMA/PNUD/GEF/ 1999)

La propia ratificación por Uruguay del Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB), uno de los principales documentos emanados de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro en 1992, dió un impulso fuerte en la interna al tema , pues, como se ha mencionado, compromete a los países

signatarios de este acuerdo internacional a establecer “sistemas nacionales de áreas protegidas” y establece como definición de área protegida: "un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación" . Uruguay firmó y ratificó este acuerdo y le dio carácter de Ley Nacional en Agosto de 1993 a través de la Ley No. 16.408

El concepto de sistema, implica que el conjunto de tales áreas pueda conjugar en forma armónica en diferentes zonas geográficas la representatividad de esa diversidad de ecosistemas presentes en nuestro territorio. Las áreas protegidas deben incluir ecosistemas representativos del país que por sus valores fundamentalmente ambientales, de biodiversidad y paisajísticos sean de interés para su protección.

Tradicionalmente era el Ministerio de Ganadería (MGAP) quien se encargaba de esta temática y en oportunidades las Intendencias Municipales o en casos puntuales el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) pero a partir de los 90 se presentaron en el Poder Legislativo numerosas propuestas para la creación de una Ley en la temática que tuviera alcance nacional.

Luego de casi 10 años de discusión parlamentaria se aprobó en febrero de 2000, la Ley 17.234 de creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que tal como lo expresa su Artículo 1º las crea como “ instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental “, encomendándole competencia institucional al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), siendo este el organismo responsable de formular las políticas en la materia, aspecto este que no es menor pues le encarga la tarea a un organismo claramente identificado con el tema ambiental y territorial.

Posteriormente a la aprobación de la Ley, el MVOTMA en conjunto con el MGAP comenzó el proceso de elaboración del Decreto Reglamentario a los efectos de hacer operativa la norma y luego de un amplio proceso de consulta que incluyó presentaciones ante la Comisión Técnica Asesora de Protección del Medio Ambiente (COTAMA, creada por Ley No. 16112) y donde participaron distintos sectores públicos, privados y académicos se logró un texto que fue aprobado en febrero de 2005 como Decreto No. 52/005.

Cabe hacer una reflexión con respecto a los tiempos que llevó concretar un cuerpo normativo operativo que impulsara esta herramienta de gestión ambiental y territorial. La Ley estuvo 10 años casi en el Parlamento y el Decreto otros 5 en el ámbito del Poder Ejecutivo, lo que totaliza 15 años.

De lo expresado puede inferirse que las normas ambientales que implican al territorio, generan un alto grado de incertidumbre a diversos niveles de la sociedad, dado la diversidad de intereses que en los espacios geográficos convergen y es por lo tanto que su aprobación deriva en procesos lentos.

Podríamos hacer un símil con la Ley de Ordenamiento Territorial, que luego de varios años de discusión y proyectos de ley en el tema, se encuentra todavía pendiente de aprobación.

A manera de conclusiones de esta parte del trabajo, se puede decir que el lento proceso que culminó con la aprobación y puesta en marcha del actual SNAP fue el resultado de una débil conciencia, de carácter multicausal, por parte del Estado y la sociedad en su conjunto sobre la importancia de conservar espacios de valor natural. También puede apreciarse la influencia de organismos y acuerdos internacionales que fueron “obligando” al Uruguay a actualizarse en estos temas para acompañar su evolución en al contexto global.

Estos conceptos podrían hacerse extensivos, en muchos casos, a los temas de regulación y gestión del territorio, en particular en zonas rurales.

4. EL CONCEPTO DE SISTEMA DE AREAS PROTEGIDAS

Se entiende relevante en este Capitulo profundizar en el concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), pues es el contexto de gestión territorial en la cual se desarrolla la temática de la Tesis. Se espera obtener de este desarrollo conceptual elementos que permitan orientar en análisis de las áreas protegidas en relación con el ordenamiento territorial

4.1 Definiciones de SNAP

Para citar una definición que puede ser adecuada de un SNAP, podría tomarse la siguiente: "un conjunto de espacios naturales protegidos de un país, de relevante importancia ecológica y social que, ordenadamente relacionados entre sí y a través de su protección y manejo, contribuyen al logro de determinados objetivos y políticas nacionales de conservación" (Ormazábal 1988)

Es decir que se refiere a territorios concretos que a pesar de estar situados en lugares diferentes tienen una articulación que atraviesa lo espacial, lo patrimonial y lo social y que hace de ellos un todo, lo que es más que la suma aislada de las partes, en una moderna concepción de sistema.

Para mayor ilustración también se podría considerar la definición que sobre Sistema Nacional de Áreas Protegidas, UICN, plasmó en la Declaración de Santa Marta, Venezuela (sede del IV Congreso Mundial de Parques y Áreas Protegidas). En ella se define el SNAP como : " conjuntos integrales de áreas nacionales bajo protección, que abarcan diversos niveles administrativos y de gestión , incluyendo los gobiernos nacionales, provinciales y locales, las ONGs, las comunidades campesinas, las poblaciones indígenas, el sector privado y otros sectores afectados o interesados"

Esta definición está mas orientada a la gestión pues menciona que los sistemas pueden estar a diferentes niveles de gobierno y con distintos gestores territoriales, dando además el enfoque de la multisectorialidad al nombrar diferentes actores en el tema. Se puede decir que esta es una definición más de "consenso" y por lo tanto mas política, en tanto la de Ormazábal es mayormente técnico –científica; de todas maneras ambas son validas y se complementan.

4.2. Componentes de un Sistema

El sistema está integrado por una serie de componentes que atraviesan distintas dimensiones de la gestión ambiental y territorial:

- Componente geobiofísico: el conjunto de áreas naturales protegidas.
- Cuerpo normativo: que promueva la protección, regulación del uso de los recursos, financiamiento del SNAP, participación, etc
- Componente social e institucional: los diversos actores involucrados con la conservación y gestión de áreas protegidas (APs)

- Financiamiento: que permita el funcionamiento a largo plazo del sistema y sus unidades de conservación.
- Elementos de interacción: mecanismos de coordinación, sistemas de diseminación e intercambio de información[8]

4.3. Características

La UICN[9] sostiene que los sistemas tienen que tener características de

- Representatividad , abarcatividad y balance
- Adecuación
- Coherencia y complementariedad
- Costo efectividad, eficiencia y equidad

El sistema debería proveer una muestra representativa, abarcativa y balanceada y de alta calidad del más amplio espectro de los componentes de la biodiversidad del país, incluyendo los paisajes naturales y culturales, y de los bienes y servicios asociados.

La adecuación se refiere a la suficiente extensión territorial a los efectos de mantener los procesos naturales que se intentan proteger y además capacidad de integración con otras unidades territoriales que hacen al patrimonio natural de un territorio.

Coherencia y complementariedad se refiere a que cada espacio protegido debe agregar y poner en valor tanto cualitativa, como cuantitativamente al sistema.

La consistencia radica en aplicar objetivos de manejo, políticas y estándares que hagan una conexión real entre los objetivos y la acción; es decir que el manejo territorial de las áreas del sistema "fluya" desde los objetivos y lo torne aplicable a la realidad.

Costo efectividad, eficiencia y equidad es el apropiado balance entre costos y beneficios, y la apropiada equidad en la distribución de estos

"La protección exitosa de tales sistemas requiere que un número de condiciones sean completadas. El contexto cultural debe ser favorable, que la protección de varios tipos (y probablemente de varios grados, dependiendo de las circunstancias) tiene una sanción cultural y aun más, de imperativos éticos específicos. Los gobiernos deben responder con legislación apropiada y luego deben desear llevarla adelante. Dado que muchos sistemas y territorios cruzan límites internacionales, acuerdos

[8] Proyecto DINAMA-PNUD-GEF : Fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas
[9] Davey, AG(1998) Nacional System Planning for Protected Areas ,IUCN, Gland, Swizerland and Cambridge UK.x +71pp

trasnacionales, convenios y tratados se convierten en instrumentos importantes." [10]

En resumen un sistema nacional de áreas protegidas debe ser una expresión territorial integral y como tal debe responder a un plan que integre las múltiples dimensiones presentes sobre ese territorio y que las ordene para cumplir con sus objetivos de gestión. Todo esto lo convierte en la teoría en un claro elemento estructurador de territorios y por lo tanto debe ser incluido en un Plan de Ordenamiento Territorial Nacional como uno de sus principales componentes.

5. MARCO LEGAL NACIONAL EN ÁREAS PROTEGIDAS Y SU RELACIÓN CON LA TERRITORIALIDAD

[10] Atkinson, BS, Gregory, KJ, Simmons, IG, Stoddard, DR, David Sudgen (1985). The Enciclopedyc Dictionary of Physical Geography. Oxford .Basic Blackwell Ltd. P 405

5.1. Introducción

En este Capítulo se pretende hacer un análisis del marco legal en Uruguay en la temática de áreas protegidas y las vinculaciones del mismo con el enfoque "espacial" de la norma, así como también tratar de ver como esta herramienta de gestión se ve comprendida en el nivel municipal a través de algunos ejemplos en distintos departamentos.

No pretende esta parte del trabajo hacer un análisis jurídico (cosa que correspondería a un jurista), sino que es el objetivo desde la lectura de la norma interpretar las consecuencias espaciales de la misma y a través de esto visualizar la contribución a la potencial gestión del territorio. Como ya se ha repetido anteriormente la gestión ambiental y territorial tiene que tener un marco legal que la haga posible y es necesario conocerlo adecuadamente para lograr altos grados de eficacia.

Durante el desarrollo de la evolución del tema de áreas protegidas en Uruguay se ha hecho mención al avance normativo, sin embargo es bueno agregar que a principios de la década del 90 se redactaron los primeros proyectos para establecer un marco legal. La Red Nacional de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna redactó el primer borrador de un anteproyecto de ley para la creación de un SNAP [11]

Durante las legislaturas 1990-95 y 1995-2000 se elaboraron diversos anteproyectos impulsados por el Senador Bruera y el Senador Hugo Fernández Fainlgold, respectivamente en cada legislatura, teniendo como ámbito de tratamiento inicial la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Senadores.

También presentaron proyectos la Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas y el Programa PROBIDES. Durante el año 1995 y 1996 la Comisión de Medio Ambiente del Senado se reunió semanalmente con diferentes actores vinculados al tema y principalmente mantuvo una coordinación con la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), teniendo en esta etapa un protagonismo importante el Senador Reinaldo Gargano quien presidía la citada Comisión.

Uno de los puntos críticos en la discusión consistió en considerar cual organismo debería tener las competencias en la materia, pues el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), las reclamaba para sí y la lógica parecía indicar que existiendo un nuevo Ministerio con competencias ambientales y territoriales como el MVOTMA, este último debería ser el responsable.

[11] Concepto del Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades para la Implementación de un Sistema Nacional de Áreas protegidas /PNUD/GEF/MVOTMA 2004

Finalmente, como se ha dicho la Ley del SNAP, se aprobó en febrero de 2000, asignando las competencias al MVOTMA. Posteriormente el MVOTMA y el MGAP constituyeron un Grupo de Trabajo Interinstitucional para elaborar el Decreto Reglamentario de la misma que se aprobó en febrero de 2005 con el No. 52/005.

A los efectos de tener una aproximación al tema con una mayor globalidad y perspectiva es necesario insertarse también dentro del marco de negociación y elaboración de documentos ambientales multilaterales de carácter global pero de instrumentación nacional que tienen su punto de inflexión en la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), de Río de Janeiro en 1992, llamada comúnmente la ECO 92 o Cumbre de la Tierra .En la mencionada oportunidad se aprobaron documentos tales como la AGENDA 21 y la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB), cuyo texto y orientación filosófico-ambiental se encuentra impregnando la norma que se analiza.

Si bien la AGENDA 21 no es un documento vinculante, sino de orientación e intención en desarrollo sostenible, el Uruguay como otros 170 países lo subscribió y se comprometió a aplicar sus principios. El CDB tiene un contenido jurídicamente vinculante, el Uruguay lo ratificó por Ley No. 16408 de agosto de 1993 y asignó al MVOTMA las competencias para su instrumentación nacional por Decreto No. 487/993 de noviembre de ese mismo año.

El Artículo 8º. del CDB en su primer inciso dice que cada estado parte del CDB establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.[12] Es decir que el Uruguay al aprobar la Ley de creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) también está siendo coherente con los compromisos ambientales y globales que ha ratificado y que sugieren la adopción de herramientas de actuación ambiental y territorial como las consideradas.

Se puede entender que dentro de las normas que son de especificidad ambiental que en este país se han adoptado a nivel nacional hasta el momento y a falta de una Ley de Ordenamiento Territorial, el texto referido es el que tiene componentes de una mayor presencia de la territorialidad y de manejo planificado del espacio a proteger.

5.2. Comparación "territorial" con otras normas ambientales

Para ilustrar lo anteriormente expresado, y comparando en su texto las normas ambientales mas significativas aprobadas en Uruguay en los últimos años, tales como la Ley No.16466, comúnmente llamada de Evaluación de Impacto Ambiental de enero de 1994 y la Ley No. 17283, Ley General del Medio Ambiente, de noviembre de 2000, reglamentaria del Articulo 47 de la

[12] Texto del Convenio sobre la Diversidad Biológica de Naciones Unidas/ PNUMA/1992

Constitución; surge de todo esto, que la Ley del SNAP es la que tiene una mayor impronta de escala y alcance espacial. Puede que esto se deba a que justamente la materia que regula tiene una expresión territorial más clara y previsible

Las otras leyes mencionadas anteriormente y en particular la Ley de Impacto Ambiental, a pesar que regulan una extensa lista taxativa de obras o actividades que se van a localizar en el territorio y finalmente van a tener una consecuencia territorial, han tenido justamente como punto débil en su aplicación el tema espacial.

La mayoría de los conflictos que se han generado en la aplicación práctica del sistema de evaluación de impacto ambiental han tenido su raíz en el hecho de que la evaluación de los proyectos no preveía en el marco legal las alternativas de localización y por lo tanto cada emprendedor ya sea público o privado presenta su proyecto con la localización resuelta. Esto de alguna manera se reconoció al modificarse el Decreto Reglamentario de Evaluación de Impacto Ambiental en 2005 (Decreto No. 349/005), incluyendo la necesidad de presentar la Viabilidad Ambiental de Localización (VAL) para una numerosa lista de proyectos.

5.3. Estudio del texto de la Ley y el Decreto con visión de gestión territorial

El Artículo 1º. De la Ley del SNAP establece "*Declárase de interés general la creación y la gestión de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y planes de protección ambiental"*

En esta parte parece quedar claro que la propia norma reconoce a las áreas protegidas como un instrumento de gestión y lo enmarca a nivel de las políticas y planes que hagan posible esa gestión ambiental y por lo tanto debemos inferir actuaciones en el territorio con ese objetivo.

También aparece aquí el hecho relevante de la declaratoria de "interés general" pues el Articulo No. 32 de la Constitución de la Republica dice "… *la propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieren por razones de interés general …"*, de manera que este herramienta de conservación del territorio está por sobre el interés particular o privado, si bien esto tiene tiene un carácter eminentemente jurídico es fundamental para la gestión, pues más del 95 % del territorio nacional esta en manos de privados [13]

5.3.1 Los Objetivos del marco legal

En el siguiente párrafo el Articulo 1 de la Ley del SNAP señala: *"Se entiende por sistema nacional de áreas protegidas el conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas representativas de los*

[13] Estrategia para la Conservación y uso Sostenible de la Diversidad Biológico en Uruguay / Pagina 61 / PNUD-GEF-MVOTMA /1999

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 hubieren sido transformadas parcialmente por el hombre "

Significa esto que estamos en presencia de espacios que deben tener una significancia especial y que deben tener a su vez "representatividad", de los valores que se expresan. El concepto de sistema implica que el conjunto de tales áreas pueda conjugar en forma armónica y en diferentes zonas geográficas del país esa doble cualidad de significación y representatividad territorial. El concepto de diversidad de ecosistemas, paisajes y aspectos culturales debe ser el elemento estructurador del sistema de áreas protegidas.

También es bueno referirse al alcance del termino "naturales", pues si bien muchos territorios continentales y marinos de nuestro país tienen un grado de intervención antrópica bajo, no existe ninguno en estado prístino (cosa que ocurre en casi todo el mundo, salvo las cumbres cordilleranas y algunas zonas de ambos polos); por lo tanto el propio texto se encarga de aclarar en su última parte que se acepta una transformación parcial por el hombre de ese espacio en particular.

Lo expresado anteriormente parece lógico pues el concepto de áreas protegidas que ha tenido una evolución a nivel mundial y que hemos analizado oportunamente indica que la presencia humana y su interacción con la naturaleza debe ser parte del concepto; el tema será luego como gestionar esa presencia y armonizarla con su entrono.

En su párrafo final el artículo nos dice: *"la creación del SNAP tiene por objeto armonizar los criterios de planificación y manejo de las áreas a proteger, bajo categorías determinadas, con una regulación única que fije las pautas de ordenamiento "*

Importa aquí la aparición de los conceptos de planificación, manejo y pautas de ordenamiento; todos ellos esenciales para la gestión territorial. El territorio a gestionar deberá ser objeto de una planificación adecuada y deberá tener pautas claras para efectivizar su ordenamiento.

Todo esto es relevante pues a manera de ejemplo por su absurdo se puede mencionar la Faja de Defensa de Costas, determinada por el Código de Aguas y luego la Ley de Impacto Ambiental; se establece allí una protección genérica de 250 metros desde la línea de ribera y si bien se aplica en la medida de lo posible no existen al día de hoy "pautas de ordenamiento "y mucho menos planificación

Además se toma la costa por un conjunto homogéneo, cuando la realidad existen diferentes tipologías y dinámicas de los ecosistemas costeros del Uruguay. El intento de generar una Política Nacional de Costas (DINOT

2002) y actualmente Directrices de Ordenamiento Costero (DINOT-ECOPLATA 2006), tratando justamente de atacar estos problemas de gestión territorial es un ejemplo de lo que se acaba de mencionar, teniendo en cuenta además que las iniciativas no se han concretado en norma alguna por el momento.

En el Artículo 2º de la Ley del SNAP se definen los objetivos de la referida norma y es allí donde los distintos componentes del territorio, a diferentes escalas espaciales, que nos permiten afirmar que también es una norma de carácter territorial, pues la expresión del territorio y su "puesta en valor" a los efectos de su protección es el objetivo fundamental del SNAP.

Vemos entonces que en el inciso a) de este Artículo se expresa*: "proteger la diversidad biológica y los ecosistemas…* y más adelante dice "... *priorizándose las especies y poblaciones de flora y fauna nativa en peligro o amenazada de extinción".*

Este punto puede ser visto como un tanto "biológico", carente de espacialidad, pero en la práctica no es así pues es necesario para su abordaje el llamado "enfoque ecosistémico" que dice que para proteger la especie hay que tratar el ecosistema en su conjunto. Cabe acotar que el Convenio sobre la Diversidad Biológica entiende por ecosistema:" un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional".

Sin embargo ha sido en la evolución de las reuniones técnicas de ese ámbito donde se ha oficializado y priorizado el" enfoque ecosistémico" que consiste en una visión mas comprensiva de ese territorio, ahora incluyendo los aspectos socioeconómicos que sobre el inciden. Concretamente el "enfoque ecosistémico" es una estrategia para la gestión integrada del territorio y se basa en metodologías científicas que prestan atención prioritaria a los niveles de la organización biológica que abarcan los procesos esenciales, las funciones y las interacciones entre organismos y su medio ambiente. En dicho enfoque se reconoce que los seres humanos con su diversidad cultural, constituyen un componente integral de muchos ecosistemas.[14]

A manera de ejemplo se puede señalar que en un supuesto contexto de elaborar una política de conservación del ecosistema de la especie de Palmera Butia (que forma las extensos Palmares de Rocha, principalmente en los alrededores de las Lagunas Negra y de Castillos) y teniendo en cuenta las características físicas y biológicas del territorio circundante, sería imposible planificar esa política mencionada sin considerar las actividades humanas y el uso del territorio que allí se realizan, así como también la interacción entre estos componentes del ambiente. Este aspecto será referido en el llamado abordaje ecosistémico

[14] PNUMA-Secretaria del CBD (2004) / Enfoque por Ecosistemas , Pág. 6

En el inciso b) se expresa: *"proteger los hábitats naturales, así como las formaciones geológicas y geomorfológicas relevantes, especialmente aquellos imprescindibles para la sobrevivencia de las especies amenazadas*.

Hay en el texto arriba mencionado una clara intención de señalar y distinguir, a los efectos de su protección, a aquellos elementos que significan "mojones" en el territorio y que en tal sentido han sido reconocidos por diversos autores. A los efectos de ejemplificar se podría poner como ejemplo a las Grutas de Arequita en Lavalleja, como hábitats, pues en ellos viven especies de murciélagos nativos; en el caso de formaciones geológicas la Gruta del Palacio en el Departamento de Flores y en el caso de formaciones geomorfologicas hay un gran número, tales como el Sistema de Dunas de Cabo Polonio, la Sierra de Mahoma en San José, o las Barrancas de San Gregorio y Mauricio en el mismo Departamento. De esta manera el territorio aparece aquí conciliando aspectos escénicos asociados a su papel fundamental en el equilibrio dinámico del ambiente.

El inciso c) expresa *Mantener ejemplos singulares de paisajes naturales y culturales.*

Sin duda que el aspecto territorial de la norma que estamos analizando tiene acá una connotación especial, pues como es sabido la definición de paisaje implica siempre una fuerte interacción entre la componente física y biológica del espacio y los aspectos sociales y culturales que le impregna el ser humano.

Existen numerosas definiciones del concepto de paisaje, no obstante Martínez (1985)[15] señala distintos aspectos que se destacan en estas definiciones: la unidad de los fenómenos físicos y culturales, el paisaje como un producto cultural, la noción de cambio y el carácter simbólico.

El territorio uruguayo se caracteriza justamente por una gran diversidad paisajística; se debe tener en cuenta que el Uruguay es tanto desde el punto de vista biológico, como geomorfológico, un área de transición entre los geosistemas de relieve más quebrado y de vegetación subtropical del sur de Brasil hacia las extensas llanuras con sus praderas de la zona pampeana de la Argentina.

En este sentido se puede afirmar que nuestro país se encuentra en un verdadero "ecotono geográfico" pues se define al mismo como una interfase entre sistemas diferentes y es justamente en estas zonas de interfase en donde la diversidad se hace más importante. A escala de país la mencionada diversidad se transforma en una verdadera "diversidad de paisajes" la que también se exhibe como una ventaja comparativa, esta asimismo constituye una cualidad destacada, dado que los diversos paisajes se encuentran a distancias relativamente cortas.

[15] Ana Maria Martinez (1985) The Concept of Landscape in geography / Department of Geography / San Diego State University

Como ejemplo en el Departamento de Rocha, en la zona Este del país, se pueden encontrar allí paisajes de diverso tipo tales como palmares, serranías, lagunas costeras, lagunas interiores, humedales, ecosistemas costeros con playas, dunas y barrancas y ecosistemas insulares (Islas). Si a ello le agregamos el importante acervo histórico-cultural que representan los cerritos de indios y las construcciones coloniales de las Fortalezas de Santa Teresa y Fortín San Miguel, todo esto asociado a la tradicional pradera dominante de nuestro territorio con su ganadería extensiva, es posible afirmar que un viajero podrá recorrer toda esa diversidad en una jornada que bien le puede llevar un solo día, en un vehículo automotor. Sin duda esa característica de diversidad relacionada con la extensión de un territorio no es fácil de encontrar en otros países.

Los expertos españoles en áreas protegidas Jesús Casas y Eduardo Crespo luego de recorrer el territorio nacional, destacaron en una conferencia dictada en la Facultad de Arquitectura (2005), "la diversidad de paisajes", como principal factor y elemento relevante a tomar en cuenta para un sistema nacional de áreas protegidas en Uruguay.

El inciso d) de este Artículo sobre objetivos, expresa: "*Evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, de modo de asegurar la calidad y cantidad de las aguas.*"

Sin duda que en este inciso se hace referencia a una unidad espacial caracterizada y reconocida como es la cuenca hidrográfica, la misma se ha definido como "el territorio que ocupa el río principal y sus afluentes, cuyos limites son definidos por la topografía del terreno a partir de las divisorias de aguas. La cuenca hidrográfica es una unidad espacial compuesta de una gran diversidad de componentes bióticos y abióticos que interactúan entre si"[16].

La misma representa entonces el territorio de drenaje de la red hidrográfica y puede tener diferentes escalas espaciales. Por ejemplo la cuenca del Plata que incluye el área de drenaje del Río Paraná y el Río Uruguay comprende una escala territorial diferente de la cuenca de un pequeño arroyo como podría ser por ejemplo el Arroyo de las Vacas en el Departamento de Colonia. La primera constituye una macrocuenca y la segunda una microcuenca. De todas maneras y a pesar de esas diferencias de extensión las cuencas tienen un modelo de funcionamiento que les da una particularidad en el territorio.

Aún teniendo en cuenta las diferencias de escala tan importantes mencionadas, la cuenca es una unidad articuladora del territorio desde el punto de vista de su importancia en el aspecto físico-biológico del mismo. "La cuenca hidrográfica actúa entonces como un "operador sistémico" por lo

[16] Achkar, Cayssials,Domínguez,Pesce / Hacia un Uruguay Sustentable – Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas / Pagina 37

cual cualquier alteración cualitativa y/o cuantitativa producida en los ingresos incidirá tanto en su funcionamiento global como en el de sus subsistemas componentes" [17]

Sin duda que la cuenca en la actualidad es reconocida, desde el punto de vista técnico como un objeto de planificación territorial en tanto que es importante considerar el manejo integrado de la cuenca para armonizar las diferentes actividades que las poblaciones urbanas y rurales hacen sobre ella. "Las dimensiones ambientales, sociales y económicas en relación con el uso y manejo del agua, justifican una gestión integrada del recurso hídrico" [18]

Esta importancia de la cuenca como unidad territorial se refleja en la reforma constitucional plebiscitada y aprobada el 31 de octubre de 2004, la cual señala entre otras cosas que *"La política nacional de aguas y saneamiento estará basada en: a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza , b) La gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico, que constituyen asuntos de interés general ……..estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas…"*

Todo esto da entonces mayor valor a este objetivo específico de la Ley del SNAP, pues permite que la protección de espacios naturales sea una herramienta de gestión territorial para la protección de las cuencas hidrográficas y por lo tanto pone en manos del Estado la potestad de utilizarlas como tal para asegurar la calidad y cantidad de las aguas.

Si tomamos en cuenta la importancia del agua para el abastecimiento humano así como también para las actividades agropecuarias, debemos entender que dentro de cada cuenca existen zonas altamente sensibles tales como las cabeceras de la cuenca (aguas arriba) y cuya protección es necesaria a los efectos de mantener los caudales y la calidad aguas abajo; para ello sin duda, la delimitacion clara de áreas de conservación y manejo sostenible podrían ser una herramienta de gestión eficaz pues regulan el uso de esa parte del territorio con fines de protección ambiental y por lo tanto minimizando los impactos ambientales aguas abajo de la cuenca

Como ejemplo se menciona la Cuenca del Río Santa Lucía, la cual abastece de agua al área metropolitana de Montevideo donde vive el 50% de la población del país. La protección de las zonas de nacientes de la misma así como también las de las zonas circundantes a los abastecimientos de aguas principales (Ej.: Embalse de Paso Severino) es fundamental para asegurar el citado abastecimiento. Se evidencia así la importancia que puede llegar a tener la norma que se analiza, pues puede convertirse en una herramienta

[17] Achkar, Cayssials,Domínguez,Pesce / Hacia un Uruguay Sustentable – Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas / Pagina 37
[18] La Gobernabilidad del Agua / Lic. Carlos Serpentino / Global Water Partnership / pagina 3

para tal fin pues daría protección a una zona del territorio, la cual es altamente vulnerable, asimismo regularía su uso con el objetivo de un interés general, tal como lo expresa la ley.

Para resaltar la importancia de la incorporación del concepto de cuencas en un SNAP, se debe destacar también su función como "corredor biológico" lo que asegura la conectividad de las especies y ecosistemas asociados[19] al curso de agua y por lo tanto su supervivencia. En tal sentido actúan tanto los pequeños arroyos como las grandes cuencas que conectan diversos biomas. Es también una de las principales razones por la cual deben ser tenidos en cuenta en los objetivos de un sistema de áreas protegidas.

Los acuíferos constituyen también otro tipo de cuencas hídricas sub-superficiales y que en nuestro país aparecen en diferentes zonas y con distinta entidad, estas son extensas formaciones geológicas que conforman importantes reservas de agua que pueden ser utilizadas para distintos fines.

Sin embargo son altamente vulnerables pues al estar el agua confinada, si se contaminan, no tienen la capacidad de depuración de un curso superficial el cual está en movimiento (ríos, arroyos, etc.). Su parte más vulnerable es la denominada área de recarga de los acuíferos, (por donde se incorpora mediante infiltración o percolación el agua desde la superficie).

En estos casos las áreas protegidas pueden convertirse en las herramientas para proteger estas regiones tan vulnerables del territorio. Como ejemplo podemos citar que la zona de recarga del Acuífero Guaraní, denominado también Acuífero MERCOSUR, pues comprende territorios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y constituye el segundo acuífero en importancia a nivel planetario (1.000.000 km2). En la parte correspondiente a Uruguay, la principal área de recarga está en el Departamento de Rivera en la denominada Cuesta Basáltica. Parte de la misma está cubierta por la zona del Valle del Arroyo Lunarejo, área protegida municipal y con vistas a integrar el futuro SNAP de Uruguay. Esto constituye un ejemplo de protección simultánea de la biodiversidad y los recursos hídricos.

El inciso e) expresa: "*Proteger los objetos, sitios y estructuras culturales, históricas y arqueológicas, con fines de conocimiento publico o de investigación científica".*

Se expresa aquí la voluntad de la sociedad de utilizar la herramienta de gestión que otorga la norma a los efectos de incluir también aquello que tradicionalmente se ha conocido como patrimonio histórico o cultural en particular sitios de relevancia para la sociedad.

Dominique Legrain, Director Adjunto del Conservatorio del Litoral de Francia ha dicho: "A la hora de proteger no solo hay que considerar los aspectos

[19] Andrew F. Bennet (1998, 2003) /Linkages in the Landscape / The Role of Corridors and Connectivity in Wildlife Conservation /UICN ,Gland , 254pp

ecológicos. El Conservatorio de Espacio Litoral y las Riberas Lacustres ha decidido adquirir en Normandia las tierras en donde se produjo el recordado desembarco de las tropas estadounidenses en el tramo final de la Segunda Guerra Mundial. Ha tomado esa decisión porque ha entendido la necesidad de conservar una zona de fuerte valor histórico y cultural que hace a la memoria colectiva de la humanidad". [20]

En este contexto la norma de Áreas Protegidas aparece como complementando y reforzando aquellas otras disposiciones que hacen a la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico y Cultural que funciona en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). En nuestro país por ejemplo se considera área protegida al Monumento Histórico Meseta de Artigas en Paysandú creado por Resolución No. 2669 / 79 del MGAP[21], otorgándole la administración a la Intendencia Municipal de Paysandú y al MEC de unas 50 hectáreas aproximadamente.

Asimismo, existen numerosos ejemplos de espacios cuyas peculiaridades naturales están también enriquecidas por la presencia de hitos históricos o arqueológicos. En el departamento de Flores se ha declarado como Área de Conservación Municipal la Cuenca del Arroyo Chamangà, la que está ubicada en zona de afloramientos rocosos que contienen numerosas pictografías con mas de 2000 años de realizadas; existiendo además una voluntad manifiesta tanto a nivel municipal como de la sociedad civil del departamento de incluirlas en el SNAP.

Pensando en esta interacción entre valores naturales e histórico arqueológicos se puede considerar que el Parque Nacional de Islas Costeras, creado por Decreto No. 447/ 996 además de incluir las islas del Río de la Plata y el Océano Atlántico y sus aguas adyacentes, pudiera también comprender la protección de los valores históricos que se encuentran en la Isla de Flores (Montevideo) y la de San Gabriel (Colonia) y por que no los restos del naufragio del Acorazado alemán, Almirante Graff Spee que incluiría la memoria de un acontecimiento destacado para la historia de la Segunda Guerra Mundial , pudiendo ser un elemento de atracción adicional para los visitantes del exterior.

El inciso f) expresa "P*roveer oportunidades para la educación ambiental e investigación, estudios y monitoreo del medio ambiente en las áreas protegidas".*

Si bien esto se refiere principalmente a actividades y no a lugares, todas ellas podrían ser aplicadas en las distintas situaciones que hemos venido analizando en este capitulo.

---

[20] Dominique Legrain (1998) articulo la Protección de los Espacios Naturales en la Costa Francesa/ pagina 16/ Políticas de Ordenamiento Territorial Para la Costa MVOTMA.
[21] Propuesta de Estrategia de Conservación y Uso sostenible de la Diversidad Biológica en Uruguay / MVOTMA-PNUD-GEF / 1999/ Pagina 55

El hecho de que un territorio pueda albergar las actividades que señala este objetivo afirma su importancia para la sociedad y genera una suerte de retroalimentación positiva en donde la misma se apropia del mismo y lo valora debidamente.

El inciso g) expresa "*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"*

La norma nos indica aquí la importancia que el disfrute de las áreas tiene para la sociedad. La Unión Mundial Para la Conservación de la Naturaleza (UICN) describe al ecoturismo como: "Aquella modalidad turística ambientalmente responsable consistente en viajar o visitar áreas naturales con el fin de disfrutar y apreciar la naturaleza y las manifestaciones culturales y que además promueve la conservación, tiene bajo impacto de visitación y propicia un involucramiento activo y socio económicamente beneficioso de las poblaciones locales".[22]

A los efectos de poder propiciar estas prácticas es necesario que el capital natural y patrimonial de las mismas se encuentre en buen estado de conservación y no pierda su atractivo intrínseco y es por lo tanto que la herramienta de gestión territorial de las áreas protegidas juega aquí un papel fundamental. Las actividades del ecoturismo en un área protegida deben estar organizadas espacialmente e incluidas en el plan de manejo de las mismas lo que conlleva a un esquema de planificación y ordenamiento de ese territorio.

El Uruguay es un país con vocación natural para las actividades de ecoturismo y en tal sentido ya hemos expresado la diversidad de paisajes y ecosistemas con que el mismo cuenta como mayor atractivo para fomentar esta actividad.

El Inciso h) expresa "*Contribuir al desarrollo socio económico, 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.*"

Se alude fundamentalmente en este punto a un desarrollo sostenible y juega aquí un papel fundamental todo lo que refiere al desarrollo local y las políticas que en tal sentido se puedan llevar adelante. El desarrollo local es, desde el punto de vista económico y productivo, una lógica territorial diferenciada, desde el punto de vista sociocultural una lógica relacional construida y desde el punto de vista político institucional una lógica de gobernabilidad pautada[23].

---

[22] Andy Drumm y Alan Moore / Desarrollo del Ecoturismo –Un Manual para los Profesionales de la Conservación / Pagina 15/ The Nature Conservacy (2002)
[23] Oscar Madoery El Valor de la Politica del Desarrollo Local

Es decir que de alguna manera y como lo veremos más adelante la norma legal que se está considerando permite dar las condiciones para apoyar el desarrollo local. Solo a manera de ejemplo se puede decir que en el área de Los Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay (Declarado Sitio RAMSAR y área protegida) que constituyen 17.000 hectáreas de diversos ecosistemas con buen grado de conservación y atractivo y a los efectos de su desarrollo futuro, las localidades aledañas de San Javier y Nuevo Berlín y sus comunidades deberán ser tenidas en cuenta o involucrarse en el desarrollo de las mismas y a su vez tener un efecto sinérgico de desarrollo del área protegida a través de beneficios económicos que la misma pueda brindar

Por último el inciso i) expresa "*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 este punto las áreas protegidas son identificadas también como potenciales espacios productivos, los que deben destacarse por el respeto que por la gestión adecuada de los recursos naturales de las mismas debe ser el elemento distintivo para estos territorios. Aparece aquí el concepto de territorio como "capital intangible" que pondrá en valor los aspectos productivos del mismo.

Una cosa es concebir al territorio como simple soporte de las actividades humanas, del ambiente natural y ambiente artificial; y otra es comprender que su ordenamiento en función de determinados objetivos o futuro deseado se convierte en un valor agregado, en un capital intangible para el desarrollo sostenible.[24]

Si se toma por ejemplo el medio rural y sus actividades, queda muy clara la fuerte relación de este con la naturaleza, en particular porque es fija, esta condicionada con el ambiente y es mayormente estacional (Reboratti 2002).

A su vez a nivel mundial la actividad agrícola se ha duplicado en los últimos 30 años y la producción ganadera se ha triplicado [25] . El Uruguay no ha escapado a esa realidad y dentro de este contexto las áreas protegidas pueden ser aprovechadas para un desarrollo productivo que sin duda va a tener un elemento diferencial de calidad ambiental del entorno de los productos generados en ese territorio particular. El cuidado del ambiente y los suelos es considerado como uno de los mayores beneficios de la tradicional granja familiar en comparación con la agricultura industrializada [26]

[24] Ramon Martinez Guarino (2005) / Gestión del Territorio y del Desarrollo Urbano /Facultad de Arquitectura /Intendencia de Montevideo / Fundación 2020
[25] Barrer, CV, Millar K:R and Bonnes M (2004) Securiting Protected Areas in the of Global Change :Issues and strategies UICN Gland and Cambridge UK xxxiii+234 pp.
[26] Curso : Los Espacios de la producción y el ordenamiento territorial Prof. Dr. Carlos Reboratti (2002) MOT/Facultad de Arquitectura /Bibliografía Seleccionada

Hoy en día en el marco de las relaciones comerciales el valor y la calidad del producto y de su entorno constituye un valor agregado y una ventaja comparativa para el territorio que lo tiene y mayores oportunidades para obtener mejores precios por esos productos. De ahí también la importancia territorial de este objetivo de la ley.

Algunas de las Categorías de Manejo que tiene el sistema nacional de áreas protegidas de Uruguay, permiten promover prácticas de manejo racionales de las especies o ecosistemas con fines de producción sostenible. La cría de ñandú en cautiverio, así como de alguna otra especie puede ser un ejemplo. También el medio acuático ya sea en las lagunas litorales (con las comunidades de pescadores artesanales), como en el territorio marítimo da lugar a un sinnúmero de oportunidades de producción sostenible en áreas protegidas

5.3.2. La gestión territorial participativa en el marco normativo

El tema de la participación social, está en la actualidad incluida en todo aquello referido a la gestión ambiental y territorial, no solo como un paso burocrático más, sino como un elemento real que contribuye, si se hace correctamente, para una gestión eficaz.

La propia Agenda 21 que ya se ha señalado oportunamente, refiere a la necesidad del involucramiento de la sociedad civil, prácticamente en cada uno de los capítulos de la misma. En su Capitulo referido al Enfoque Integrado de la Planificación y Ordenación de los recursos dice:" que se deberían establecer procedimientos innovadores que facilitaran y fomentaran la participación activa de todos los sectores en el proceso de adopción y ejecución de decisiones…".

En el marco normativo ambiental generado a partir de la década de los 90 en el Uruguay y a través de leyes como la de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley General de Medio Ambiente y la que estamos analizando de Áreas Protegidas, se crean diferentes instancias de participación, algunas con carácter de asesoramiento y otras más de carácter identificatorio de opiniones más concretas sobre actividades o proyectos en particular.

La Comisión Técnica Asesora del Medio Ambiente (COTAMA) o su casi-pariente Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT), ambas funcionando en el ámbito del MVOTMA son un claro ejemplo del primer tipo (asesoramiento) y las Audiencias Públicas que se dan bajo la Ley de Impacto ambiental, sobre diferentes proyectos en vía de obtener o no la Autorización Ambiental Previa, son ejemplo del segundo tipo (opinión).

Es oportuno señalar aquí que en una reunión conjunta de ambas Comisiones arriba mencionadas, que se llevó adelante en abril de 2005, las nuevas autoridades del MVOTMA destacaron al tema áreas protegidas como un "tema transversal" a ser abordado en conjunto por la DINAMA y la

DINOT; lo que significa un reconocimiento al aspecto de gestión territorial del mismo.

Volviendo al tratamiento del sistema de áreas protegidas y su norma en el contexto de la participación, este se desarrolla de distintas formas y a diferentes escalas de gestión. Esto es un tema importante pues una buena gestión implica un reconocimiento de las diversas escalas que tiene el territorio en cuestión, desde las menores que puede ser una vecindad, hasta las mayores de índole macro regional y a partir de allí apreciar cual es la "escala estratégica", es decir la más adecuada para resolver el problema que tenemos planteado.[27]

5.3.3 SNAP y participación en la gestión del territorio

El artículo 15 de la Ley de Áreas Protegidas crea la denominada Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas (CNAAP) , la cual tiene como principal objetivo asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo relacionado a la política en esta materia a nivel nacional. El Decreto No. 52 /005 estableció la constitución de la misma con algunos Ministerios del Poder Ejecutivo (Medio Ambiente, Interior, Defensa Nacional, Educación y Cultura, Ganadería, Agricultura y Pesca y Turismo), el Congreso de Intendentes, la Universidad de la Republica, la ANEP y representantes de los productores rurales (las 6 agremiaciones rurales) y de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas.

Se prevé entonces este ámbito nacional para involucrar a todos aquellos sectores públicos y privados que por distintos motivos estén interesados en la gestión del sistema en su conjunto y un ámbito en que todas las inquietudes generales se puedan reflejar.

Como se mencionaba anteriormente la escala de gestión en este caso es el territorio nacional continental y marino y por lo tanto en las discusiones que se desarrollen en la misma deberá ser tenida en cuenta una visión de gestión integrada de todo el territorio y de un "ordenamiento" del sistema de áreas protegidas dentro de otros usos o actividades que se llevan adelante en el mismo.

Se puede interpretar que es el ámbito adecuado para un enfoque global de la temática en relación a otras actividades productivas o de servicios que puedan estar impactando en el territorio tales como la forestación, la minería, la pesca, el turismo, etc. No debe descartarse el desarrollo urbano a nivel macro espacial y su incidencia en los espacios a proteger deba ser abordada en la agenda de esta Comisión.

Se contempla también la escala de participación local pues crea esta ley las denominadas Comisiones Asesoras Especificas (CAE) de cada una de las

[27] Ramon Martinez Guarino (2005) / Gestión del Territorio y del Desarrollo Urbano /Facultad de Arquitectura /Intendencia de Montevideo / Fundación 2020

áreas en la cual estarán representados delegados de distintos ministerios (Medio Ambiente, Defensa Nacional, Ganadería, Interior) las Intendencias Municipales correspondientes, propietarios, pobladores del área y las ONG con actividades vinculadas al área.

Este ámbito se refiere a un espacio de gestión mucho más local y tiene como principales propósitos el cumplimiento de los objetivos del SNAP en la zona del territorio donde se vaya a crear el área protegida correspondiente; seguramente las discusiones en estos ámbitos estarán más enfocadas hacia los planes de manejo, los presupuestos, la carteleria, el personal a cargo y otras cuestiones concretas del lugar que a temas de política más global.

Estas comisiones específicas se inscriben en el concepto de gobernancia pues la misma refiere al conjunto de las relaciones formales e informales entre los agentes que operan en un territorio y a la forma en que dichos agentes toman decisiones. Esto incluye a las instituciones de gobierno y sus roles, así como a los agentes que actúan fuera de la orbita estatal.[28]

Constituyen también ámbitos adecuados para la planificación y en particular si tomamos a la planificación como un proceso de aprendizaje colectivo. El propio proceso conforma un conjunto de espacios de encuentro desde los cuales una colectividad territorial construye su agenda y además pone en juego la variedad de intereses y puntos de vistas sobre el tema.[29]

Se asocia aquí también un concepto de lo que hoy se tiende a denominar como "conservación de base comunitaria", que incluye en un extremo, la protección de parques y reservas como zonas de amortiguación y por la otra , el uso de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad en zonas rurales. El término es difícil de definir, pero en esencia abarca los esfuerzos conservacionistas que se originan dentro o fuera de la comunidad, siempre que los resultados beneficien a la comunidad. [30]

A manera de ejemplo se puede mencionar el área de la Laguna de Rocha, en la zona costera de ese Departamento, en donde hoy en día ya se encuentra trabajando una comisión asesora de área (aunque todavía sin homologación oficial). Aparecen en la misma variados actores que van desde el Gobierno Nacional (MVOTMA, MGAP) Gobierno Departamental, PROBIDES, Facultad de Ciencias, pobladores locales, pescadores, propietarios de terrenos aledaños, etc. Este grupo ha trabajado en conocer mejor el área mediante la investigación, proponer actividades de gestión y educación así como también llevar adelante la propuesta para que la citada área se incorpore al SNAP.

---

[28] Federico Bervejillo (2002) / Curso Teorías y Enfoques del Ordenamiento Territorial /MOT/Facultad de Arquitectura

[29] Federico Bervejillo (2002) / Curso Teorías y Enfoques del Ordenamiento Territorial /MOT/Facultad de Arquitectura

[30] Beth Ritchie Chung (1999) Planificación del uso del suelo en zonas protegidas / The Nature Conservancy – America Verde Publications

A pesar de la variedad de actores presentes en la Comisión, la misma ha llegado a importantes acuerdos para gestionar el área y en particular organizar distintos programas de investigación, turismo, producción, etc. Sin duda que estos acuerdos no han sido sencillos pero este "espacio de gobernancia" ha permitido avanzar y consolidar la imagen de la Laguna de Rocha como territorio con vocación de área protegida. Temas que pudieran parecer más lejanos a los propósitos iniciales de la comisión tales como el futuro desarrollo urbano de la vecina ciudad balnearia de La Paloma se están discutiendo en este ámbito a la luz de su futura incidencia en el área protegida. Esto parece comprobar ese espacio de gobernancia anteriormente mencionado.

El contexto normativo que se está analizando prevé también los llamados Manifiesto y Audiencia Publica. El primero abarca un período de 60 días corridos en donde el documento del área que aspira a ingresar al sistema nacional debe estar a disposición del público .Este documento, previo paso por la CNAAP contiene los principales datos del área tales como su ubicación, delimitacion, caracterización física, biológica, histórico, arqueológica y socioeconómica, así como otras informaciones que pide el Decreto.

Durante el tiempo arriba indicado los documentos mencionados estarán a disposición de cualquier interesado, el que podrá hacer llegar observaciones, comentarios y cualquier otro tipo de sugerencia. Se podrá dar el caso de que el propietario de un padrón afectado a un área propuesta manifieste su discrepancia o que alguien estime que el área delimitada no es la adecuada. Sin duda que obligará a una reflexión sobre la gestión real y es prematuro avizorar como funcionará esta instancia de participación, aunque se entiende que 60 días son suficientes.

Como referencia se pueden citar los casos de manifiesto público de proyectos o actividades bajo la Ley de EIA, los que disponían de 20 días solamente para su consulta. Este plazo fue frecuentemente criticado como exiguo para una real participación y en la práctica se constituye en un problema pues el conflicto se genera de todas maneras.

La Audiencia Pública, es un paso posterior al manifiesto y es esta una instancia de consulta bastante directa, pues allí las autoridades competentes deben presentar en acto público el proyecto de creación del área, en lo posible en el lugar más cercano a la misma que pueda albergar una reunión de este tipo.

Son estas instancias a juzgar por la experiencia de otras Audiencias Publicas (EIA, Hidrografía, Transgénicos) ámbitos de mucha tensión en donde la autoridad legítima busca tomar la decisión a través de la

participación y el debate. Son verdaderas "arenas de decisión"[31]. De todas maneras no se debe olvidar que la participación no debe reemplazar la responsabilidad última del Estado como gestor de ese territorio.

En el caso de tierras de propiedad estatal o áreas acuáticas o marinas quizás los niveles de conflicto sean mínimos, pero en otros territorios bajo propiedad privada y con presencia de fuertes intereses sectoriales tales como la minería, la agricultura, la forestación, etc; se puede pensar que estas instancias tendrán el carácter señalado en el párrafo anterior.

A manera de ejemplo: el área protegida de Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, en el Departamento del Río Negro es de propiedad estatal (MVOTMA y MGAP) y seguramente no llevara grandes polémicas pues ya ha sido declarada Sitio RAMSAR a nivel Internacional en un trabajo conjunto de ambos Ministerios, por lo que su ingreso al sistema nacional de áreas protegidas a tenido menor grado de conflictividad.

Por otra parte la zona del Valle del Lunarejo, en el Departamento de Rivera (actualmente área protegida municipal), con todo el territorio en manos privadas podría generar, por lo expresado, mayor grado de polémica y actividad en todas las fases de participación.

5.3.4 Negociación en la gestión de espacios protegidos

Todas estas instancias participativas conllevan un proceso de negociación permanente pues las mismas no suponen la desaparición de conflictos ni diferencias sobre los temas en cuestión. Es aquí que aparece la negociación también llamada mediación como otro elemento de la gestión territorial que se aplica a la gestión de áreas protegidas.

El proceso de planificación en los ordenamientos territoriales, transita en un escenario con una diversidad de intereses propia de la pluralidad social política y económica, ideológica y cultural. Eso deriva en distintos puntos de vistas y confrontes de demandas diferenciadas que si no se contemplan adecuadamente derivan en conflictos de todo tipo, hasta llegar a los antagonismos solo resueltos por el predominio de unos sobre otros. [32]

Por lo tanto esta herramienta de gestión deberá estar presente en los procesos de gestión de las áreas protegidas y posiblemente sea desde los primeros estadios del proceso de incorporación, pasando por las Audiencias Publicas, el funcionamiento de las CAE y la elaboración de los Planes de Manejo y Planes Operativos de estos espacios naturales. Esto demandara a los distintos operadores, en particular los públicos e institucionales estar

[31] Federico Bervejillo (2002) / Curso Teorías y enfoques del Ordenamiento Territorial /MOT/Facultad de Arquitectura

[32] Ramon Martinez Guarino (2005) / Gestión del Territorio y del Desarrollo Urbano /Facultad de Arquitectura /Intendencia de Montevideo / Fundación 2020

capacitados en técnicas de negociación y consenso para avanzar en forma proactiva en estos escenarios de gestión.

La negociación conlleva el conflicto, pero este tiene un signo distinto cuando está encaminada por la voluntad de acuerdo, que cuando eso no existe y se busca agudizar las contradicciones y generar fracturas. El gestor no solo tiene que comprender que su capacidad técnica está inmersa en un proceso de negociación continuo, sino que en la mayoría de los casos tiene que impulsar y conducir las negociaciones.[33]

Sobre el papel del gestor territorial y la negociación en áreas protegidas dice Eduardo Crespo (2002): "en *el medio de esta vorágine se encuentra el gestor; el custodio del precioso anillo de brillantes que la sociedad pone en sus manos….para salir airoso el gestor (algunas veces reducido a ejecutor de consensos, pero muchas otras requerido también como ideólogo y planificador) suele contar con ilusión, vocación y amor a su trabajo. Los medios por lo general no abundan y las oportunidades de obtener apoyos y cambiar impresiones con almas gemelas menos aun..."*

5.3.5 Zonas adyacentes al área protegida

En el Articulo 8 de la Ley, en donde se refiere a las medidas de protección que el Poder Ejecutivo puede establecer para "… actividades que se realicen en las áreas comprendidas en el SNAP y zonas adyacentes…" aparece este concepto que viene a recoger el criterio de la literatura técnica en el materia de "área de amortiguación" o "zona buffer", es decir las zonas que circundan al área protegida, que están por fuera de las mismas y sus actividades pueden afectar el desarrollo del área.

Muchas veces se torna dificultoso precisar los límites en donde se puede afectar un área protegida, pues en realidad las interconexiones de los sistemas naturales pueden llegar a variadas escalas. A manera de ejemplo una cuenca o microcuenca hidrográfica en donde se encuentre el área podría ser considerada como zona adyacente. De todas maneras es bueno reconocer que este concepto nos obliga otra vez a pensar el territorio y todos los patrones de articulación que en el mismo acontezcan.

Según el Artículo 9 del citado Decreto y refiriéndose a la selección y delimitacion de las áreas, la zona adyacente puede estar incluida en la selección y delimitacion del área para ingresar al SNAP, en su inciso f) dice "delimitación *en un plano a escala adecuada de la zona adyacente, si correspondiere, de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto*"

Complementando este punto el Artículo 16 del Decreto, si bien no define lo que es una zona o región adyacente, si expresa: "… *Las medidas de*

[33] Ramon Martinez Guarino (2005) / Gestión del Territorio y del Desarrollo Urbano /Facultad de Arquitectura /Intendencia de Montevideo / Fundación 2020

protección previstas para las zonas adyacentes a las áreas naturales protegidas , según lo establecido por el articulo 8 de la ley No 17234, serán de aplicación por el Poder Ejecutivo con el objetivo de articular las actividades y planes de desarrollo regionales con el cumplimiento de los objetivos específicos del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

A tales efectos, los planes de ordenamiento territorial nacionales o municipales y los planes o proyectos de desarrollo impulsados o aprobados por gobiernos departamentales o locales, empresas públicas y el Poder Ejecutivo, que involucren actividades u obras dentro de las zonas adyacentes delimitadas según lo dispuesto en el articulo 9 del presente decreto, deberán ser comunicados al Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en forma previa a su aprobación o ejecución, según corresponda ".

Existe aquí un reconocimiento claro a la influencia reciproca no solo de actividades puntuales, sino de los planes y programas a mayor escala geográfica, incluido el ordenamiento territorial, pueden tener con las áreas protegidas.

Según Crespo (2002) es necesario precisar los mecanismos que hacen posible a las áreas protegidas su integración en el territorio de que son parte y su "liderazgo" o posición "central" en el ámbito de la ordenación y vertebración del mismo.

Se puede afirmar entonces que si bien las áreas protegidas dan valor "al territorio" el ordenamiento territorial es "pieza de fuerza" para la implementación de un sistema de áreas protegidas, al decir del Dr. Fernando Díaz del Olmo, Catedrático de Geografía Física de la Universidad de Sevilla.

En tal sentido se puede llegar hacia las áreas protegidas desde el ordenamiento territorial o se puede llegar al ordenamiento territorial desde las áreas protegidas (Díaz del Olmo 2005). Esto habla del "parentesco temático" de estas herramientas de gestión del territorio. Concretamente Suárez de Feitas, ex Director de Áreas Protegidas de Perú, menciona que existen numerosos casos en Latinoamérica donde a partir de la propuesta de una o más áreas protegidas en un territorio se pasa a un enfoque más integral de ordenamiento territorial de la región.

Una vez más se refuerza el concepto del V Congreso Mundial de Parques y Áreas Protegidas de UICN "beneficios mas allá de sus fronteras". Las áreas protegidas implican entonces una gestión de "alcance territorial" (Suárez de Freitas 2005).

5.4 Conclusiones generales sobre el marco legal del SNAP y su relación con la territorialidad

Se puede concluir que el marco normativo actual en áreas protegidas a nivel nacional tiene clararamente como componente la “territorialidad” de esta herramienta de gestión, la cual está presente en sus definiciones iniciales y en los objetivos del mismo, convirtiéndola a la fecha en la norma ambiental nacional con más “impronta territorial” en el país.

Los objetivos de la Ley del SNAP, posibilitan que esta normativa pueda ser utilizada en temas de gestión territorial que van más allá de la conservación de especies y ecosistemas y que alcanzan por ejemplo la protección de cuencas hidrográficas o áreas de patrimonio histórico y cultural, lo que reafirma su utilidad como herramienta de gestión del territorio.

Se incluyen en el marco normativo nacional en áreas protegidas instrumentos tales como la participación a través de diferentes ámbitos nacionales y locales, los temas de negociacion y las relaciones con las zonas geograficas adyacentes, lo que le otorga entonces elementos reconocidos de la gestión territorial moderna y le da posibilidades de articulación territorial.

Lo antedicho confirma que estamos en presencia de una norma legal de incuestionable relación con el territorio de aplicación, en diferentes escalas y por lo tanto de alto impacto sobre la gestión territorial.

6. LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN EL NIVEL MUNICIPAL

El objeto de esta parte del trabajo es analizar la escala departamental en la designación y gestión de las áreas protegidas. Qué rol desempeñan o pueden desempeñar, las iniciativas existentes, sus problemas, sus potencialidades, todo esto en el contexto de su contribución a la gestión territorial en su conjunto.

En todo nuestro país se reconoce a los Gobiernos Municipales como aquellos que de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes tienen la facultad de “policía territorial” en los limites de su jurisdicción. Sin

perjuicio de las discusiones sobre el alcance de las mismas, nadie duda que los municipios tengan facultades de ordenamiento territorial total o parcial y así les ha sido reconocido por el Estado Nacional.

Al tratar el tema de las áreas protegidas en tanto herramientas de gestión territorial, hasta se podría llegar a inferir que en el nivel de gestión municipal existen mayores oportunidades de que los territorios con vocación de áreas protegidas puedan ser designados como tal y por lo tanto concretarse en tales más rápidamente, evitando la lentitud burocrática que hay en el nivel nacional.

Esto puede tener varias causas; deberse a que los ámbitos del Ejecutivo y del Legislativo Municipal pueden ser mas expeditos a la hora de estas designaciones, en particular porque el partido político del Intendente electo cuenta con la mayoría del 50 % en la Junta Departamental, lo que constituye una ventaja, al menos en la teoría.

Otra causa puede ser la proximidad de la temática al nivel de decisión, lo que obliga al Gobierno Municipal a una respuesta rápida ante un planteamiento de área protegida en una zona en particular y también podría agregarse el hecho de que cada Departamento quiere también resaltar su "capital natural" y por lo tanto tener al menos un área protegida, por una cuestión de preafirmación de su identidad territorial.

6.1. Casos de áreas protegidas municipales

Si bien el planteo realizado parece ser tal como se presenta en la teoría, cuando se analiza el tema se puede ver que algunos Gobiernos Municipales han sido más sensibles a la temática que otros y han concretado normativas sobre áreas protegidas departamentales, mientras la mayoría tienen el tema en el debe.

Montevideo en su Plan de Ordenamiento Territorial (POT), aprobado en 1998 declara áreas ecológicamente significativas y declara área protegida municipal a la zona de los Humedales del Santa Lucia y el Parque de Punta Espinillo, protegiendo así valiosos ecosistemas y además creando en el 2003 una Comisión Asesora de los Humedales, la cual se adelanta a la constitución de las Comisiones previstas en la Ley 17.234. Esta zona tiene además un manejo operativo con un equipo de Guardaparques y se realizan actividades de visita y ecoturismo durante todo el año.

Paralelamente Montevideo reconoce en el POT, otras áreas de interés como por ejemplo los Bañados de Carrasco que si bien han sido objeto de intervención antrópica fuerte, se plantea el interés de su restauración.

Otro caso interesante es el del Gobierno Municipal de Treinta y Tres que declaró en 1996, la zona de Quebrada de los Cuervos (figura 7) como área protegida municipal y posteriormente con fondos de FONADEP /OPP,

preparó un Plan de Manejo para la misma y mantiene en la parte del padrón municipal infraestructuras, Guardaparques y actividades de visita.

Estos son quizás los dos casos mas concretos de espacios de conservación llevados adelante por el municipio, uno en el contexto de un plan territorial departamental (Montevideo), el otro como resultado de la voluntad de proteger un espacio de valor para el departamento (Treinta y Tres)

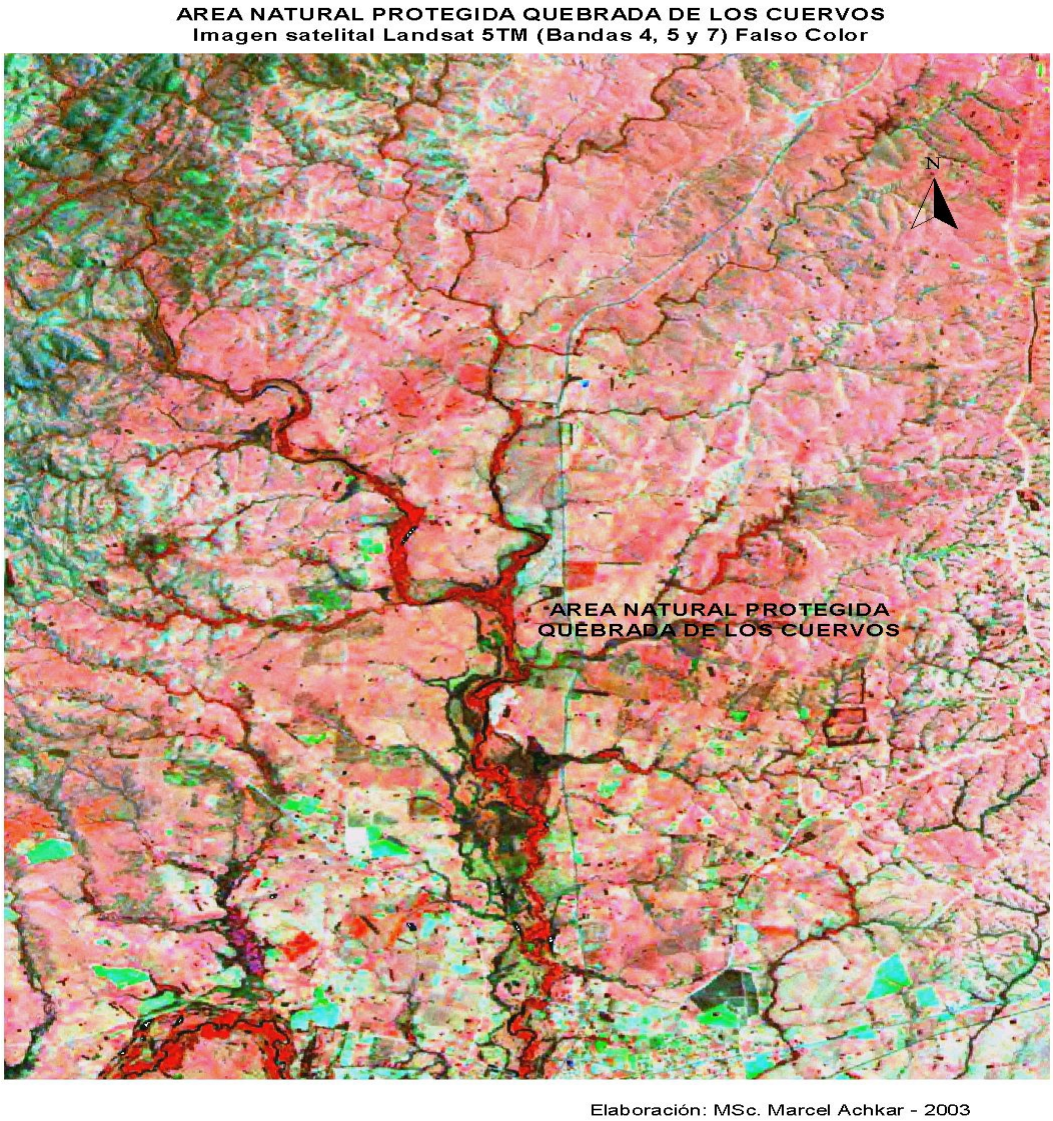


Figura 7: Imagen satelital de Quebrada de los Cuervos / Fuente Página Web DINAMA

También el Gobierno Municipal de Rivera, a través del Decreto Municipal 10839/01 y posteriormente de la Ordenanza Municipal No. 7350/03, creo un área a la que categorizó como Paisaje Protegido Municipal del Valle del Arroyo Lunarejo (figura 8), cercano a las localidades de Tranqueras y Masoller, y posteriormente en un convenio con el MVOTMA se diseñó un Plan de Manejo. Se creó una Comisión Asesora, sin embargo al día de hoy

el área no esta operativa, sino que es un “área de papel”; es decir que si bien esta debidamente delimitada, categorizada y además con legitimación de la normativa no tiene un funcionamiento operativo (cartelería, Guardaparques, etc)

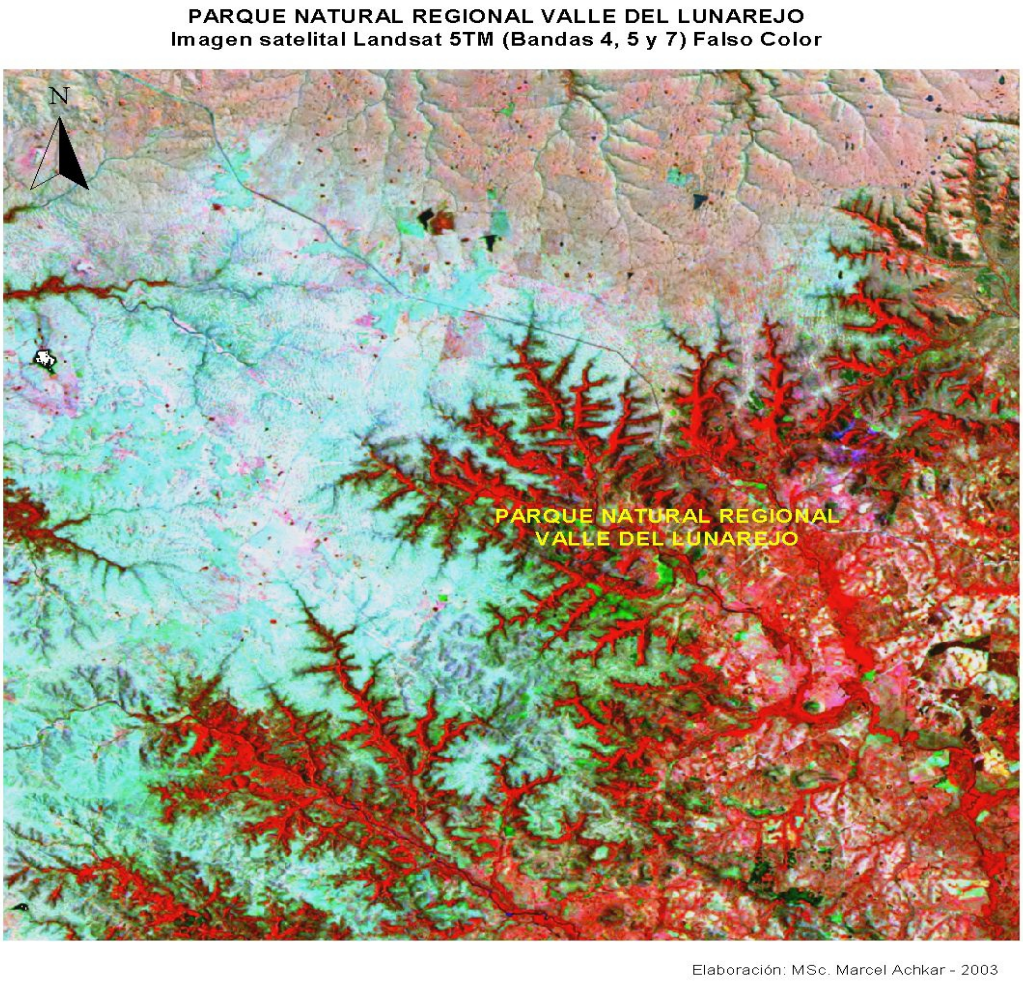


Figura 8: Imagen satelital Valle del Lunarejo - Rivera Fuente Página Web DINAMA

Otro caso que se puede mencionar es el del Gobierno Departamental de Flores que declaró por Decreto No. 347/ 98, Área de Conservación Municipal la Cuenca del Arroyo Chamangà, (al norte de Trinidad) famosa por el gran numero de pictografías y otros valores arqueológicos presentes en la misma.

En ambos casos existe una delimitacion de los espacios geográficos que se quieren proteger que como se verá más adelante es importante para las futuras medidas de protección que puedan adoptarse para gestionar estos territorios.

En el Departamento de San José, existe la Resolución Municipal No.774/996 del año 1996 que declara Playa Ecológica Penino, a la zona de playa sobre el Río de la Plata con presencia de humedales y monte nativo. Esta área es además de interés por ser área de refugio de aves migratorias, que anualmente la visitan en su transito. Sin embargo no existe actualmente delimitacion de la misma en la declaración antedicha así como tampoco planes de manejo.

El hecho de que las áreas protegidas municipales estén declaradas a nivel del Departamento y más aun si tienen una delimitacion clara, es un elemento muy importante para la gestión territorial de las mismas. Si bien pueden integrar o no el sistema nacional de áreas protegidas, al tener un declaración municipal, la misma no solo las "pone en valor" como territorio sino que de acuerdo con la Ley de EIA y su Decreto Reglamentario, obliga a que cualquier emprendimiento, obra u actividad que se quiera llevar adelante en las mismas, deba pasar por Autorización Ambiental Previa (AAP) del MVOTMA. Lo antedicho es una regulación clara de efectos territoriales concretos y en donde el municipio tiene posibilidades de expresar su opinión según la normativa vigente.

Como ejemplo del tema de los conflictos entre la explotación de recursos mineros y la protección de zonas de valor para su conservación (pero sin estar aun en el sistema nacional), podemos afirmar que estas situaciones se han dado en la realidad (Sierra de Mahoma, Chamangà, Playa Penino, etc.) y se han rechazado proyectos mineros en aplicación de la Ley de EIA, existiendo antecedentes en el MVOTMA.

A nuestro juicio las áreas protegidas departamentales son una herramienta de gestión territorial que puede ser de mucha utilidad y que no han sido utilizadas (quizás por desconocimiento) en la medida de sus posibilidades, por los Gobiernos Municipales para proteger espacios que por distintas razones integran el patrimonio natural o cultural de un departamento.

Se puede mencionar el caso del Cerro Batovi, en Tacuarembó (el cual está incorporado en el propio escudo departamental). Este ha sido afectado desde el punto de vista paisajístico por la forestación que se ha localizado en su entorno cercano. Si de alguna manera se hubiese dispuesto un área protegida municipal a su alrededor, los cultivos forestales que hoy casi lo ocultan en el paisaje, deberían seguramente haber tenido que pedir AAP del MVOTMA y en ese caso se podrían haber tomado medidas de mitigación para proteger su destaque paisajístico.

6.2. El caso del Departamento de Rocha

A los efectos de ejemplificar el tema de las áreas protegidas y temas afines en el ordenamiento y gestión territorial se hará un breve análisis del Decreto 12/2003 de la Junta Departamental de Rocha que establece el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica del Departamento de Rocha, no desde la mirada jurídica, sino de la mirada de la gestión territorial.

"El Decreto Departamental que nos ocupa, consagra un plan primario que crea instrumentos de gestión dirigidos a la ordenación futura del territorio costero en el Departamento de Rocha "[34] . Es decir que en el mismo se disponen los instrumentos para que el municipio pueda implementar esa gestión territorial y a los mismos se les menciona a texto expreso en la norma, en otras palabras, se les reconoce como tales.

Otro aspecto para destacar de este Plan es que al ser aprobado en 2003, incluye los nuevos paradigmas que en materia de desarrollo y medio ambiente se aplican al presente. "En cuanto a los objetivos básicos de la ordenanza, se trata de apuntar a un cambio de modelo de desarrollo de la costa de Rocha, en el entendido que se considera agotado el existente."[35]

El principal objetivo que expresa en su Artículo 1º es "establecer *el ordenamiento territorial y ambiental del uso de la costa del Océano Atlántico en el Departamento de Rocha* ", con esto se quiere resaltar que no es un plan turístico, ni urbanístico, ni conservacionista a ultranza, sino que es algo multisectorial que ordena todos los usos posibles del territorio y los integra en forma armónica.

Crea en su Artículo 14 de clasificación de suelos el llamado "suelo rural protegido" definiéndolo como: *aquel suelo que por su condición natural debe ser objeto de especial protección por motivos de conservación de la biodiversidad y protección de los espacios y recursos naturales de valor científico, económico, turístico, así como de los valores paisajísticos, culturales, históricos, didácticos y arqueológicos…"*

Más adelante la norma plantea una zonificación estratégica que identifica distintas modalidades de uso. Entre las mismas refiere a las áreas protegidas y áreas de interés para su conservación, para incluir en la zonificacion antedicha y establece que en las áreas protegidas solo se permitirán las actividades contempladas en su Plan de Manejo. Sin duda que esto es fundamental para la gestión territorial municipal, pues la norma-plan

[34] Dr. José Luis Sciandro (2004) / Aplicación practica de criterios de conservación y desarrollo sostenible en nuestra la costa atlántica / articulo /Pág. 11-14 / Plan de ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la costa atlántica de Rocha / DINOT-MVOTMA-IM de Rocha

[35] Dr. José Luis Sciandro (2004) / Aplicación practica de criterios de conservación y desarrollo sostenible en nuestra la costa atlántica / articulo /Pág. 11-14 / Plan de ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la costa atlántica de Rocha / DINOT-MVOTMA-IM de Rocha

le da al gestor municipal las herramientas para llevar adelante su tarea y refuerza más la conexión de las áreas protegidas con el ordenamiento territorial.

Posteriormente el Artículo 18 del plan refiere directamente a áreas protegidas y a áreas de interés para la conservación. En el caso de las áreas protegidas y dado que la norma fue elaborada para el ordenamiento de la zona costera reafirma aquellas áreas que actualmente están consideradas como tales en dicho Departamento. Sin embargo la normativa va más allá declarando como áreas de interés para la conservación zonas más extensas aledañas a la Laguna de Rocha, Laguna de Castillos, Cabo Polonio, Santa Teresa y su entorno e Islas de la costa Atlántica de Rocha. Complementa todo esto con una delimitacion de las mismas y adjunta la cartografía correspondiente como anexo del plan.

Figura 9: Zonificacion estratégica del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica del Departamento de Rocha (Ordenanza Costera) / Fuente publicación de sobre la citada norma (DINOT-MVOTMA 2004)

Lo anteriormente mencionado es relevante pues no solamente se hace referencia a áreas protegidas concretas sino también a sus entornos próximos y por lo tanto armoniza el uso del suelo en esos territorios.

Los Artículos 21 y 22 refieren a estructuras geomorfológicas y paisajísticas de interés como son las puntas, los cabos rocosos y las cárcavas y recomienda que "los *planes de ordenamiento parcial, deberán delimitar en forma precisa su ubicación en cada sector de la costa y una propuesta específica del uso del suelo que las comprenda".*

También es interesante este enfoque pues muchas veces existen elementos destacados en el paisaje geográfico que por su tamaño muy pequeño o localización muy puntual dificultan el crear un área muy extensa para su protección, por lo que la consideración que esta norma les otorga permite proteger un elemento destacado del paisaje y hacerlo compatible con otros usos del suelo tales como urbanos, rurales, etc.

Un caso similar aparece en el Artículo 28 que refiere a especies vegetales y en el 29 sobre fauna y hábitats de interés. En ambos casos también establecen que los planes de uso del suelo deberán tener en cuenta la presencia ya sea de especies vegetales o de fauna de significancia y buscar su protección.

En el caso de las especies vegetales indica que los planes deben tener una regulación básica de introducción de especies vegetales, especificando cuales serán admisibles para su implantación en cada categoría de suelo teniendo presente la dinámica natural del ecosistema costero.

Se trata de prevenir errores en el manejo de estos recursos como los que se han cometido años atrás sobre los ecosistemas costeros, de los que se destaca el caso de la fijación mediante la implantación de extensas masas forestales de pinos (vegetación exótica) sobre campos de dunas móviles en la zona de Cabo Polonio alterando la dinámica natural de la costa y causando deterioros paisajísticos significativos.

También bajo esta norma se protege al bosque nativo psamófilo (que no tiene protección en la Ley Forestal), pues si en una zona donde se encuentre un bosque psamófilo se proyecta un desarrollo territorial (urbanístico, turístico, etc.), la norma lo obliga a no afectar las características del citado bosque, armonizando desarrollo y protección ambiental.

La norma que se ha brevemente analizado se extiende en otras consideraciones pero lo más importante a destacar aquí es que como se ha visto integra el tema de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial pero también incluye otras áreas de interés para la conservación y la consideración de aspectos geomorfológicos, de vegetación natural y de fauna nativa para incluir en los planes de ordenamiento territorial.

Cabe agregar que ya en las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo que el MVOTMA había publicado en 1997 se hablaba de estos temas en los objetivos territoriales y líneas de actuación en el litoral de Rocha señalando la necesidad de sostenibilidad ambiental y complementación del desarrollo agroindustrial y turístico así como también la consolidación de la gestión proactiva de las áreas protegidas.

6.3. Conclusiones sobre áreas protegidas municipales

Se han mencionado iniciativas concretas de protección de los territorios a nivel municipal (Montevideo, Treinta y Tres, Rivera, Flores, etc.), utilizando la herramienta de las áreas protegidas, así como su inclusión también en planes más globales de desarrollo territorial (Rocha), lo que indica que también a esa escala de manejo territorial se ha percibido la utilidad de la conservación del territorio.

Es posible indicar que la gestión ambiental y territorial departamental deberá ir considerando en el futuro cada vez con mayor atención la posibilidad de ir generando áreas protegidas departamentales, integren estas o no el SNAP.

Esto les permitirá a las administraciones municipales poner en valor el patrimonio natural y cultural de sus territorios y por que no crear un “sistema de áreas protegidas departamentales” que refleje las diversidades de ambientes y paisajes destacados que tenga el departamento en cuestión, integrándolo al desarrollo territorial departamental con las oportunidades de desarrollo socioeconómico que esto implica .

A manera de ejemplo podríamos decir que si el Departamento de San José se propusiera tal objetivo integraría su sistema departamental de áreas protegidas con paisajes tan diferentes como los Humedales del Santa Lucia, la Playa Penino, las Barrancas Costeras de San Gregorio y Mauricio, los Mares de Piedra de la Sierra de Mahoma y la extensa zona de Bañados de Arazatí, lo que sumado con sitios históricos y arqueológicos sería un interesante y lucrativo circuito para el turismo nacional e internacional.

7. LA CONCRECIÓN EN EL TERRITORIO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

7.1. Introducción

El propósito de desarrollo temático es introducir conceptualmente las diferentes maneras e instrumentos que las áreas protegidas tienen para concretarse finalmente en el territorio y pasar de la intención inicial de poner en valor y proteger un espacio geográfico determinado, a la realidad de la gestión operativa de los mismos.

En tal sentido se verán las escalas para esta gestión, que parten de las categorías y que luego tiene en cada caso su expresión en los planes de manejo y operativo, la zonificacion de las áreas y los programas de gestión de las mismas.

Si bien ya se han analizado los objetivos del marco legal actual, es bueno resaltar que en el caso de la protección de la biodiversidad, las escalas territoriales de manejo son sumamente amplias y depende de cada caso en particular.

7.2. El enfoque por ecosistemas

En primer lugar es importante partir del objeto inicial de las áreas protegidas de proteger la biodiversidad en espacios geográficos particulares.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de Naciones Unidas define la biodiversidad (diversidad biológica) como : " *la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte ; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas*." [36]

La biodiversidad puede ser considerada a distintas escalas geográficas y niveles biológicos; por ejemplo para nivel ecológico macro (biomas, bioregiones, paisajes, ecosistemas, hábitats, etc.); además de diversidad de especies y genética.[37]

A los efectos operativos de su gestión y de su protección, la propia CDB en 1995 recomendó lo que se denomina "Enfoque por Ecosistemas". Esto significa una visión más abarcativa de la gestión de la biodiversidad. En tal sentido este nuevo tipo de enfoque sustituye al denominado "enfoque por especies" utilizado mucho en conservación; en este último, la preocupación

[36] Convenio sobre la Diversidad Biológica / Textos y Anexos / UNEP
[37] Global Biodiversity Assessment / Sumary for Policy Makers /UNEP 1995

era principalmente “salvar” una especie vegetal o animal en extinción o amenazada, lo que conducía a medidas de protección a la especie en particular, pero poniendo poca atención en su entorno a nivel ecositémico y también socioeconómico, lo que finalmente hace poco viable la protección pretendida. A manera de ejemplo en el Uruguay, se puede citar al Venado de Campo, cérvido nativo que fue declarado por Decreto Monumento Natural, pero solo el animal, nada dice de su hábitat y territorio que le son indispensables para sobrevivir.

El “enfoque por ecosistemas“como se mencionaba tiene una visón más abarcativa y contempla otros aspectos del territorio, vinculados a la protección de la biodiversidad, he incluye los aspectos socioeconómicos y culturales en el mismo. A manera de ejemplo el Principio 7 del enfoque por ecosistemas dice *“el enfoque por ecosistemas debe aplicarse a las escalas espaciales y temporales apropiadas” y luego amplía: este enfoque debería estar delimitado por escalas espaciales y temporales apropiadas a los objetivos. Los usuarios, administradores y científicos serán los que definirán los límites de gestión a nivel operativo.* [38]

Con esto se quiere demostrar nuevamente que no estamos ante un tema de abordaje reduccioncita desde el ángulo puramente biológico o ecológico, sino de amplias repercusiones espaciales y territoriales con todas las complejidades comprendidas en el mismo.

Estos aspectos conceptuales están y estarán comprendidos en las propuestas de áreas para integrar al SNAP, en donde se tomarán en cuenta los valores culturales, socioeconómicos, históricos y arqueológicos, en el contexto de la protección de los ecosistemas, lo que integra al territorio en su conjunto.

7.3. Escalas y extensión territorial

Surge paralelamente el tema de las extensiones territoriales de las áreas protegidas y en este sentido es posible mencionar que este aspecto constituye una temática que conceptualmente “no tiene límites”, pero que de alguna manera para su gestión debe tenerlos.

En tal sentido Crespo (2002) habla de dos concepciones dominantes: “americana y europea”; la primera que incluye espacios más extendidos y con mayor grado de “naturalidad” en su territorio, así como también fronteras nítidas en el uso del suelo y la segunda con territorios mas influidos por las condiciones de su entorno, con espacios mas pequeños y humanizados.

Quizás este último sea el más adaptable a la realidad del Uruguay, no solamente por la extensión, sino por el ya señalado grado de antropización del territorio continental uruguayo.

[38] Enfoque por Ecosistemas, 45p / Programa de Trabajo del CDB / Secretaria del CDB (2004)

Recelar de las áreas protegidas “demasiado pequeñas” suele denotar falta de sensibilidad; hacerlo de aquellos “demasiado grandes” implica casi siempre no haber abandonado la antigua identidad entre preservar y no tocar; creer aún en el en el concepto de la “campana de cristal”, cuando a veces lo que conviene preservar es la “manera” de tocar [39]

La definición de la escala de abordaje en la conservación constituye un aspecto clave, dado que su extensión, ya sea un paisaje, un hábitat o un biotopo requieren de escalas precisas de manejo para su administración exitosa, lo que se aplica para las áreas protegidas y la gestión del territorio en general

[39] Eduardo Crespo (2002) Espacios naturales protegidos y desarrollo duradero: teoría y gestión / OAPN/ Lerco Print S.A (pagina 9)

8. CATEGORÍAS DE MANEJO

8.1. Concepto y evolución de las Categorías de Manejo

Como se analizó en el principio, la evolución del concepto de áreas protegidas fue muy dinámica y cambiante, en particular durante el Siglo XX, pues de los iniciales Parques Nacionales se fueron desarrollando otras Categorías que se adaptaran a un mundo cambiante, a espacios territoriales en cambio permanente y a la necesidad de armonizar la conservación con los usos sostenibles del territorio. "las áreas protegidas no deben ser islas en un mar de desarrollo, sino una parte de la estrategia de desarrollo sostenible y del uso adecuado de los recursos naturales de cada país, y deben estar ubicadas dentro de un contexto regional " [40]

El IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas que tuvo lugar en Caracas, Venezuela, en 1992 y que fue organizado por UICN (ya mencionada como la entidad referente en el tema a nivel mundial) enfatizó la importancia de la "necesidad de tener una amplia gama de Categorías en áreas protegidas, desde aquellas que protegen las áreas silvestres mundiales más famosas, hasta aquellas que contienen paisajes modificados de importancia escénica y cultural " [41] . Se vio entonces la necesidad de ampliar las opciones de extensión, variedad de usos, diversidad de escalas e integración de la acción antrópica sostenible, teniendo en cuenta la operatividad posible. Al decir de Crespo (2002): *"procurando entonces la fructífera síntesis de utopía y pragmatismo "*

De por sí el hecho de asignar una Categoría a un área protegida implica un proceso de planificación mental y reflexión acerca de como una determinada área geográfica va a ser incluida en un sistema nacional de áreas protegidas; en este sentido un elemento central es que las categorías deben ser en cada caso definidas en función de los objetivos de manejo de ese territorio en particular y no del simple título que se le quiera asignar.

Como ya se ha señalado es necesario pensar el futuro deseado de ese territorio y cuales objetivos tendrá su manejo. En el caso de Uruguay, un país con muy poca historia de planificación espacial (al menos en áreas rurales), se entiende que pueda ser además una herramienta de utilidad para comprender y pensar el territorio más allá de los límites de la zona a proteger. Se agrega también el hecho de que disponer de Categorías de áreas permite que las mismas se puedan establecer teniendo en cuenta las características físico biológicas, pero fundamentalmente socioeconómicas y culturales de los países y las localidades.

---

[40] IUCN (1994) Guidelines for Protected Areas Management Categories. CNPPA with the assistance of WCMC of WCMC;IUCN Gland Switzerland and Cambridge UK + 2661 pp

[41] IUCN (1994) Guidelines for Protected Areas Management Categories. CNPPA with the assistance of WCMC of WCMC;IUCN Gland Switzerland and Cambridge UK + 2661 pp

Se ha mencionado que las particularidades de este tipo (socioeconómicas y culturales) de alguna manera han contribuido al retraso de la implantación del tema en la agenda social y política del Uruguay; el hecho de poder contar con Categorías amplias en nuestro marco legal, hace más factible el desarrollo de un SNAP pues brinda a la sociedad distintas opciones de uso de los espacios protegidos y por lo tanto atenúa los conflictos que sobre el mismo esto pudiere ocasionar. A manera de ejemplo, la propiedad privada dominante del suelo rural nacional (95%), puede tener en las diversas Categorías posibilidades de incorporarse al sistema. Al mismo tiempo está la posibilidad de emprender un uso productivo de esos territorios, lo que contribuye a disminuir las posibilidades de conflictos, permitiendo concertaciones entre distintos intereses convergentes en un territorio.

Cada Estado podrá así elegir las categorías que mejor se ajusten a su realidad ecológica, territorial y social, combinarlas optimizando su eficiencia en su caso concreto e incluso permitirse flexibilidad nominal, siempre y cuando permanezcan nítidos los objetivos que persigue el establecimiento de cada área protegida [42]

La amplitud de las categorías y su tendencia hacia la flexibilidad pude ser interpretada también como la influencia de la "globalización" en los paradigmas de conservación de los territorios. Al decir de García Canclini (1999) la globalización es un "objeto cultural no identificado" y cuesta desde este tema de estudio pensar que pueda estar presente. Sin embargo una de sus características es la tendencia a la flexibilización y en sus diferentes niveles, las categorías de manejo en áreas protegidas como se ha tratado anteriormente, han recorrido ese camino; de manera que en el contexto de un mundo globalizado no es de extrañar que esta temática se haya visto influida por el proceso citado.

8.2. Categorías en el marco normativo nacional

La Ley 17.234 y su Decreto Reglamentario No. 52/005 establecen diferentes Categorías para asignar a las áreas a incorporar al SNAP. Tanto en el proceso de elaboración de la Ley como en el del propio Decreto de alguna manera u otra fueron tomadas como referencia las Categorías que sugiere la UICN. En particular en el propio Decreto (el cual establece mas en concreto los objetivos de manejo de las mismas) se puede decir que hay una adaptación de esas recomendaciones de UICN a la realidad nacional.

Si bien podría haberse tomado otro camino y establecer Categorías sui-generis para el Uruguay, no parecía práctico, pues las universalmente aceptadas ya cuentan con un proceso de elaboración y masa crítica detrás, lo cual de alguna manera significa que han sido probadas en la practica y además por el hecho de sintonizar el mismo "idioma" que la mayoría de las

[42] Eduardo Crespo (2002) Espacios naturales protegidos y desarrollo duradero: teoría y gestión / OAPN/ Lerco Print S.A (pagina 36)

áreas protegidas en la comunidad internacional, se ha estandarizado en la materia de las Categorías del SNAP, lo que facilita también la cooperación internacional que se pueda recibir en esta área temática. De todas maneras el marco normativo permite la incorporación de futuras Categorías que por la propia dinámica del proceso de implantación del SNAP, se entendiere que hubiere necesidad de crearlas.

Como se ha mencionado la propia UICN revisó y actualizó los sistemas de categorías permanentemente y reconoció que el sistema debe ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a las complejidades del mundo real y de los cambios de todo tipo en el proceso de globalización, como se ha expresado anteriormente. En definitiva Uruguay aprovechó estas circunstancias y las plasmó en su normativa de áreas protegidas.

En particular el Decreto No. 52/005 fijó con mayor claridad los objetivos de manejo de cada Categoría del sistema de áreas protegidas en Uruguay, a continuación se hará una breve descripción comentada de cada una de ellas tratando de ejemplificarlos con un territorio en concreto

8.2.1. Parque Nacional.

Esta categoría, de acuerdo con lo que se expreso en el tema de evolución histórica del tema áreas protegidas, viene a ser algo así como las "joyas de la familia" en los distintos países. Muchas veces la importancia de su protección y su gestión trasciende el ámbito nacional, extendiendo su influencia al contexto internacional.

Figura 10: foto: Área Protegida "Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay" –Parque Nacional - Río Negro (Foto del autor)

Los objetivos de manejo apuntan principalmente a la protección de los ecosistemas naturales y permiten actividades de ecoturismo y recreación así

como de investigación científica. Sin embargo se limita bastante la explotación. La superficie del área designada tiene que ser lo suficientemente extensa y contener cierta variedad de ecosistemas que la integren.

En general en este tipo de Categoría el territorio es mayormente de propiedad pública, esto constituye una característica importante pues el propio nombre de "Parque Nacional" le da una jerarquía simbólica que trasmite una impronta importante de la "instuticionalidad" y de la presencia del Estado en su concepción de representante de la sociedad en general y que aspira conservar ese patrimonio de todos.

En el Uruguay se ha propuesto como Parque Nacional a los Esteros de Farrapos e Islas del Rió Uruguay, en Río Negro. Esta zona integrada por ecosistemas de humedales de varios tipos, islas y bosque nativo, y de 17000 hectáreas de superficie es de propiedad mayormente pública (MVOTMA y MGAP), tiene un buen grado de conservación y ha sido declarada Sitio RAMSAR (2004), con reconocimiento internacional. Presenta además la posibilidad de que siendo en su mayoría territorio estatal las restricciones de uso puedan ser finalmente concretadas, sin generar conflicto con el interés privado.

También se puede mencionar el Parque Nacional de las Islas Costeras del Río de la Plata y Océano Atlántico que incluye numerosas Islas de Estado uruguayo en los citados cuerpos de agua que atesoran y articulan valores ecológicos, históricos y culturales significativos, asimismo ponen en valor la soberanía nacional en esos territorios insulares y sus aguas circundantes

Figura 11: foto. Colonia de Lobos Marinos *Arctocephalus australis* Cabo Polonio – Rocha (Foto Mario Batalles)

8.2.2. Monumento Natural

Aquí las áreas deben tener características naturales, estéticas o culturales con importancia nacional o global y esto implica también un elemento distintivo en el territorio circundante, lo cual las convierte en un elemento de destaque en el paisaje. Esto puede incluir recursos tan diferentes como aspectos de tipo geomorfológico, como de especies biológicas relevantes, La protección de esas características constituye el principal objetivo para estas áreas, aunque se admiten actividades de ecoturismo, investigación y educación. Además pueden tener actividades de comunidades locales.

Figura 12: foto: Dunas Costeras de Cabo Polonio – Monumento Natural de Dunas (Foto Mario Batallés)

Su superficie puede ser variable, dependiendo del elemento que las destaque y el espacio necesario para asegurar su protección, por lo que, para hacerla efectiva debe asegurarse la delimitacion correcta para hacer efectiva su permanencia en el tiempo;

Como ejemplos en el Uruguay podrían citarse el Monumento Natural de Dunas del Cabo Polonio (Rocha) (figura 11) o la Sierra de Mahoma (San José)

8.2.3. Paisaje Protegido.

Son zonas en donde las interacciones del ser humano y la naturaleza han logrado luego de años, espacios de carácter definido con valores estéticos, ecológicos y culturales que merecen la protección. El turismo y la recreación, la protección de su interacción hombre – medio son quizás sus principales objetivos. En estos casos la propiedad privada de la tierra es dominante, pero hay que tener en cuenta que si la zona a considerar ha mantenido en el

tiempo buenas condiciones ambientales y culturales, esto demuestra que el uso tradicional que ha tenido a sido compatible con el mantenimiento de los valores patrimoniales y naturales que distinguen ese territorio y que han podido contribuir a mantenerlo para ser postulado como Paisaje Protegido.

Figura 13 : foto: Área Protegida "Valle del Lunarejo" - Rivera – Foto Proyecto SNAP

Reconoce entonces esta categoría la existencia de patrones paisajísticos distintivos, creados por integración específica de elementos naturales y culturales que generan atractivo estético[43]

Como se ha mencionado en capítulos anteriores esta categoría parece ser la que mas se adapta al Uruguay, teniendo en cuenta su variedad de paisajes, su grado de antropización extensiva y la tenencia de la tierra mayormente privada.

"El área puede ser de propiedad publica pero es mas probable que este en manos de un mosaico de propietarios privados que lleven a la practica una variedad de regimenes de manejo. Estos regimenes deben estar sujetos a cierto grado de planificación… "[44]

Como ejemplo se puede mencionar la Cuenca del Valle del Arroyo Lunarejo en Rivera (figura 12), unas 25.000 hectáreas en manos privadas, con un uso predominantemente pastoril extensivo y que ha sido propuesta a integrar el SNAP con esta Categoría de Paisaje Protegido.

[43] Eduardo Crespo (2002) Espacios naturales protegidos y desarrollo duradero: teoría y gestión / OAPN/ Lerco Print S.A (pagina 38)

[44] IUCN (1994) Guidelines for Protected Areas Management Categories. CNPPA with the assistance of WCMC of WCMC;IUCN Gland Switzerland and Cambridge UK + 2661 pp

8.2.4. Sitios de Protección

Esta Categoría que creó la ley 17.234, es la más sui-generis pues su nombre no encaja con la clasificación internacional. Sin embargo a través del posterior Decreto donde se fijan sus objetivos de manejo se la armonizó con lo que UICN denomina Reserva Natural Estricta[45]. Esto es un área destacada que cuente con algún ecosistema, especie o rasgo físico distinguido y que se destine principalmente a la actividad de investigación científica y/o monitoreo ambiental, en lo posible libre de la intervención humana.

Cuesta pensar en el Uruguay algún lugar que dado el contexto territorial nacional pueda ser fácilmente incluida en esta Categoría. En todo caso deberían ser superficies de tamaño medio o pequeño, es decir unas pocas hectáreas como máximo o de lo contrario extensiones mayores pero con aspectos de conservación que respondan a un respaldo político fuerte.

Se podría pensar en algunos ejemplos como la Gruta del Palacio, en Flores, una pequeña superficie en manos del municipio con rasgos geomorfológicos y culturales notables y también alguna particularidad biológica. Otro caso podrían ser las Grutas del Arequita, en Lavalleja, con las especies de murciélagos que albergan. Hasta se podría considerar el área de la Estación Biológica Potrerillo de Santa Teresa, sobre las márgenes de la Laguna Negra en Rocha, propiedad del MVOTMA y donde PROBIDES ha realizado estudios científicos de distinto tipo.

Es estos casos se recomienda que la propiedad o administración deba estar en manos publicas y si fuere posible en instituciones de investigación, fundaciones u organismo profesionalmente reconocido. En este contexto se podría imaginar a la Universidad de la Republica (UDELAR) administrando y trabajando algún área de este tipo ya sea continental o marina, situaciones que se dan en distintos países y que constituyen espacios geográficos con "laboratorios vivientes" donde se localizan estudios de diversa índole. Como ejemplo se puede citar a la Fundación Charles Darwin que junto con el Gobierno de Ecuador administra con los fines arriba señalados parte del archipiélago de las Islas Galápagos, en el océano Pacifico (figuras 14 y 15)

[45] IUCN (1994) Guidelines for Protected Areas Management Categories. CNPPA with the assistance of WCMC of WCMC;IUCN Gland Switzerland and Cambridge UK + 2661 pp

Figura 14: foto: Área Protegida Islas Galápagos – Ecuador – Fuente Página Web Islas Galápagos

Figura 15. Foto: Área Protegida Islas Galápagos – Ecuador - Fuente Página Web Islas Galápagos

8.2.5. Área de Manejo de Hábitats y/o Especies.

Esta Categoría fue creada en el Decreto Reglamentario de la Ley 17.234 a los efectos de llenar el vacío que la norma antedicha presentaba en este aspecto. Se habla aquí de un territorio que permita conservar algún hábitat en particular o alguna especie determinada.

En cuanto a su superficie puede ser variable pues mucho depende del hábitat o la especie que se quiera proteger. Si bien sus objetivos primarios son los anteriormente mencionados, permite también educación, uso sostenible y ecoturismo. Se espera que en este tipo de área la participación en el manejo de las comunidades locales sea importante.

Figura 16: foto Área Protegida "Cerro Verde" – Tortuga Marina – Foto CIID-Karumbe

Con esta Categoría ha sido propuesta el área del Cerro Verde e Isla Verde (figuras 15 y 16), la cual comprende el área terrestre del departamento de Rocha, al este del Parque Santa Teresa, hasta La Coronilla, así como también 5 millas marinas que incluyen las Islas como la Isla Verde y que tiene como especie emblemática las llamadas Tortugas Verdes, además de otra rica biodiversidad asociada. Las comunidades de pescadores cercanas, además de realizar una pesca responsable, han colaborado en las actividades que hasta el momento se venían llevando por diversas organizaciones para conservar este territorio. Se destaca la ONG CIID-Karumbé que ha preparado circuitos de visitantes y un centro informativo para los mismos, generando un mini-ecoturismo en el área.

En este caso la superficie marina supera a la terrestre, pero en tierra se complementa el funcionamiento de ese espacio geográfico en su conjunto, siendo las islas el eje articulador “continente-ínsula-mar”, el que debe ser objeto de planificación en ese contexto y no en una forma fragmentada. Esto “obliga” aún más a abordar esta planificación desde el enfoque multidisciplinario que caracteriza la gestión de las áreas protegidas.

Figura 17: foto aérea de Islas del Área Protegida “Cerro Verde” Departamento de Rocha (Foto Paula Acosta)

8.2.6. Área Protegida con Recursos Manejados.

Al igual que la anteriormente desarrollada, esta Categoría se incluyó en el Decreto No. 52/005. Recoge lo que la UICN había llegado a determinar en el contexto de los paradigmas de uso sostenible, es decir la compatibilizacion de las actividades del uso de la tierra y la conservación en un mismo espacio geográfico.

En esta Categoría el territorio debe contener una parte de la superficie del mismo con ecosistemas en un buen grado de conservación, pero a su vez permitir que en otros lugares del mismo existan oportunidades de producción sostenible, así como también servicios que permitan beneficios para productores, comunidades locales y el desarrollo regional y nacional.

Es decir que dentro de esta Categoría se incluye la posibilidad de favorecer simultáneamente la protección a sistemas ecológicos y recursos naturales con la contribución significativa a las necesidades materiales y económicas de la región[46]

[46] Eduardo Crespo (2002) Espacios naturales protegidos y desarrollo duradero: teoría y gestión / OAPN/ Lerco Print S.A (pagina 38)

Lo mencionado conduce a suponer que la extensión del área debe ser suficiente para poder permitir los objetivos tanto de producción como de conservación, convirtiendo al mismo en un espacio de usos múltiples.

Figura 18: foto Área Protegida "Potrerillo" – Laguna Negra – Rocha - (Foto del autor)
Grupo de Carpinchos *Hydrochaerus hydrochaeris*

A su vez y dada las características del territorio uruguayo, aparece como el tipo de Categoría que puede adaptarse con mayor facilidad a una implementación en donde los diversos intereses se vean contemplados, siendo además previsible que la propiedad privada domine la matriz de estos territorios.

Esta Categoría se debe implementar de tal manera que la producción autorizada no deteriore paulatinamente las características naturales que la han llevado a ser considerada para su designación, por lo cual los aspectos de planificación, negociación y posterior zonificacion serán parte fundamental del ordenamiento de las áreas protegidas con recursos manejados.

Adelantando escenarios futuros se puede pensar en un territorio dedicado al cultivo arrocero con presencia de bañados, al cual se le permita un porcentaje del mismo dedicarlo a la producción y que se le reserve otra parte del área para actividades de conservación de esos humedales.

Constituyen ejemplo algunos emprendimientos privados en las costas de Laguna de Castillos que en realidad son estancias que ofrecen visitas y actividades de ecoturismo en zonas que ellos mismos protegen. A su vez destinan otra parte del establecimiento para actividades relacionadas con la ganadería o la agricultura. En este caso el productor privado se "obliga" a "pensar" su territorio y darle un "ordenamiento interno" que le permita cumplir con los diferentes objetivos que tiene.

A nivel municipal existe una propuesta de área protegida con recursos manejados, realizada en un trabajo de Tesis de la Técnicatura de Gestión de Recursos Naturales, de la UDELAR de Rivera en las zonas aledañas a la ciudad de Artigas. Esta propone una zonificación con protección de ecosistemas naturales del Río Cuareim y áreas de cultivo de arroz aledaño. La concreción de esta idea sería un primer paso en la implementación de áreas con estas características en el país.

A nivel del territorio acuático, recientemente se ha acordado a nivel técnico, en el marco de una Estrategia Binacional Argentino-Uruguaya de Protección de la Biodiversidad Acuática, organizada por el Proyecto FREPLATA la implementación de un área protegida binacional. Esta se extendería en el Río de la Plata, desde la Bahía de San Boronbón, en Argentina, incluiría el Frente Salino del Rió de la Plata, rico en biodiversidad acuática, y llegaría a los Bañados del Santa Lucia en Uruguay. La categoría que haría más viable su funcionamiento seria la de área protegida con recursos manejados (ej: navegación, pesca, etc), pues permitiría un uso sostenible de sus recursos y un control importante de actividades degradatorias de su biodiversidad (alije, pesca ilegal, etc.). La utilidad de este tipo de categoría en este caso, lo constituye la posibilidad de gestionar el territorio acuático o marino con la finalidad de establecer áreas de protección, evitando un conflicto permanente con los diferentes sectores de la explotación pesquera.

Figura 19: foto Río Santa Lucía" – Canelones – (Foto del autor)

Esta Categoría tiene un amplio espectro de aplicaciones, permitiendo usos múltiples del territorio, pero tendiendo en cuenta su sustentabilidad. Aparece aquí una oportunidad importante de la gestión y el ordenamiento territorial en la armonización y planificación de diferentes usos de ese territorio.

8.3. Conclusiones generales sobre las Categorías de Manejo

A manera de conclusión de esta parte referida a las categorías nacionales, se puede apreciar que existe una variedad amplia de modalidades de implementación de las áreas protegidas, basadas en la experiencia internacional, pero adaptadas a la realidad nacional.

El propio devenir de la implantación del SNAP dirá de la factibilidad de su aplicación o de la necesidad de plantear otras alternativas que también existen a nivel internacional como por ejemplo los Parques Regionales, iniciados en Francia y presentes ahora en otros países, o las Reservas de Biosfera de la UNESCO, derivadas del programa El Hombre y la Biosfera (MAB en ingles), sin dejar de lado los Sitios de Patrimonio Mundial, surgidos de la Convención Internacional para la Protección del Patrimonio Natural y Cultural del Mundo, organizada por UNESCO (1972).

De todas maneras se reafirma el concepto de que como lo indica la norma legal, la posibilidad de sugerir una Categoría cada vez que se proponga un área para ser incorporada al SNAP.

Lo antedicho implicará necesariamente un proceso de pensar en un territorio deseado, partiendo del conocimiento del mismo, su inserción en el espacio regional donde se encuentra y su articulación con el mismo en todas las variables ambientales, sociales y económicas con una visión espacial de conjunto, todo lo que constituye al fin y al cabo planificación y gestión territorial.

9. LOS PLANES DE MANEJO

9.1. Introducción y concepto

La consideración de los Planes de Manejo de las áreas protegidas se incluyen con la finalidad de analiza e interpretar las posibilidades que estos aportan a la gestión territorial

Existen numerosas definiciones en la literatura técnica acerca del contenido y lo que representa los planes de manejo para esta temática, de las cuales se explicitarán algunas de ellas:

El Consejo Nacional Forestal de Chile (1998) define los Planes de Manejo como: *"el documento que establece las pautas generales para el uso, preservación y gestión de un área protegida para cumplir con los objetivos de su establecimiento"*

La Ley de Brasil No. 9985 del 2000 dice: *El Plan de Manejo es un documento técnico, el cual basado en los objetivos generales del área protegida establece su zonificacion y las regulaciones que deberán presidir sobre el uso del área y el manejo de sus recursos naturales, incluyendo el establecimiento de estructuras físicas que sean necesarias para el manejo del área "* [47]

Una definición quizás más actualizada a las nuevas concepciones de manejo territorial que hemos visto lo define como: *"herramienta de apoyo a la gestión del área protegida que establece políticas, objetivos, regulaciones, directrices, usos posibles, acciones y estrategias a seguir todo basado en un análisis técnico político, de las categorías, potencialidades y problemas con la participación de diferentes actores involucrados, donde la conservación y el desarrollo convergen juntos de acuerdo con la capacidad de los recursos "* (ANAM 2002) [48]

Refiriéndose a los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) como se les denomina en España, Crespo (2002) dice: "El *PRUG debe ser un documento de acción gestora; breve, concreto, claro y ejecutivo. Huirá de la tentación descriptiva, partirá de un reconocimiento de las situaciones de hecho y realizaciones pendientes…"*

Sin duda que constituyen una herramienta fundamental a los efectos del manejo del territorio dentro de las áreas protegidas así como también la influencia que los mismos ejercen en sus zonas adyacentes.

---

[47] Amend St; Giraldo a; Oltremari J; Sanchez R; Valarezo V; Yerena E (2003) Mangements Plans – Concepts and Proposals ; Parques Nacionales y Conservacion ambiental no. 11 / Panama 114 pages , 10 figures

[48] Amend St; Giraldo a; Oltremari J; Sanchez R; Valarezo V; Yerena E (2003) Mangements Plans – Concepts and Proposals ; Parques Nacionales y Conservacion ambiental no. 11 / Panama 114 pages , 10 figures

Es necesario abordar esta temática con un nivel adecuado de profundidad al objeto de este trabajo el cual busca demostrar que las áreas protegidas son un elemento de gestión territorial y por lo tanto se debe tener en cuenta que el plan de manejo es la gran herramienta del gestor, pues implica la concreción final de las actuaciones sobre el territorio y a su vez, "espacializa" claramente esa propuesta y mejora su comprensión.

9.2. El plan en la normativa nacional

La Ley 17.234 señala en su artículo 12 que: "El *MVOTMA establecerá las pautas y planes generales correspondientes para cada categorías de áreas protegidas y para la región adyacente. Los administradores de las áreas protegidas dentro del primer año de su gestión deberán presentar al MVOTMA, para su aprobación, los planes de manejo que se propongan ejecutar en el área, de conformidad con las pautas y planes generales correspondientes a la categoría".*

A continuación el Decreto No. 52/005 en su Articulo14 profundiza las disposiciones sobre los planes de manejo y establece que: "Los *planes de manejo correspondientes a cada área protegida deberán especificar claramente las condiciones de uso y las acciones necesarias para cumplir con los objetivos de conservación establecidos…"*

También se establece más adelante las necesidades de generar directrices referentes a los mismos, estructuras uniformes y mecanismos para asegurar la participación de equipos multidisciplinarios, de actores locales en la elaboración de los planes y evaluar la eficacia de la gestión en su cumplimiento.

Se trata entonces de elaborar un plan con toda la moderna concepción que de la teoría se tiene de los mismos. El objetivo es por lo tanto tener clara la forma y los caminos de planificación para llegar a cumplir una gestión adecuada. Esto constituye otra razón más para ver la aplicabilidad de esta herramienta en la gestión territorial.

Finalmente si bien los objetivos son diferentes, un plan de manejo de un área protegida debe seguir similares pasos que un plan director de una zona urbana, dado que en ambos casos se está hablando concretamente de ordenar un territorio en particular.

Indudablemente y para hacer eficaz el plan, será necesario adoptar una visión prospectiva del territorio, (cuestión nada fácil en un país con poca cultura de planificación), esta perspectiva será necesaria de considerar si la finalidad es insertar al área protegida en un contexto territorial dinámico y no convertirla en una "isla" en ese territorio. "*Podríamos decir que no tener una visión prospectiva del futuro es no tener proyecto y por lo tanto supone*

quedar a la deriva en los demás proyectos existentes, muchos de los cuales podrían ser contrarios a los intereses más legítimos"[49]

En la norma nacional el Plan de Manejo está planteado entonces para que a través suyo fluyan elementos esenciales y modernos de la gestión territorial actual.

9.3. Plan de Manejo y su estructura

Como se ha mencionado anteriormente las actividades de gestión de un área protegida se ordenan mediante los planes de manejo o gestión. Este ordenamiento incluye la priorización de las actividades, la determinación espacial y temporal de su ejecución y la asignación de responsabilidades y recursos. Los programas de esta manera constituyen el marco operativo para la implementación del Plan y específicamente la consecución de los objetivos y lineamientos estratégicos de gestión de las Áreas Protegidas.

Los planes de manejo tienen un horizonte de tiempo de implementación variable. Se los formula para un período limitado de (usualmente 5 años), pero pueden ser reformulados total o parcialmente en tiempo más cortos o largos, dependiendo de los resultados del monitoreo y evaluación del avance e implementación de los planes operativos a partir de los indicadores establecidos para cada plan. Se estima que ajustes de diferentes alcances puedan ser necesarios en lapsos de 2-4 años, dependiendo de las características del área protegida y del propio Plan.[50]

Tanto los Planes de Manejo como los Planes Operativos que se formulan en el marco de éstos se constituyen en instrumentos de planificación que permiten una actualización constante del Plan de Manejo, garantizándose de esta manera su vigencia.

A manera informativa y a los efectos de clarificar lo que generalmente contienen los planes de manejo es que haremos un rápido recorrido por los principales contenidos de un plan de este tipo.

Si se toma un enfoque integrado para la planificación (teniendo en cuenta el hecho que las áreas protegidas son territorios que en muchos casos tienen población) la información requerida para apoyar las orientaciones estratégicas para el manejo de una área protegida deben considerar factores políticos, históricos, culturales y de desarrollo socioeconómico, además por supuesto de los ecosistemas del área protegida y sus componentes bióticos y abióticos.

---

[49] Ramón Martínez Guarino (2005)/ Gestión del territorio y del desarrollo urbano/ Facultad de arquitectura/ Fundación 2020 Intendencia de Montevideo / Pag 21.
[50] IUCN (1994) Guidelines for Protected Areas Management Categories. CNPPA with the assistance of WCMC of WCMC;IUCN Gland Switzerland and Cambridge UK + 2661 pp

Al iniciarse la planificación debe haber un momento para formular objetivos de políticas de desarrollo del área protegida y su zona adyacente. Se hace necesaria una visión de los escenarios territoriales futuros para la gestión en un escenario temporo-espacial prolongado. Sólo en estos contextos se podrá concebir e implementar un concepto de conservación a largo plazo que se adecue a los procesos socioeconómicos, ecológicos y biológicos, y a las necesidades correspondientes de su observación, entendimiento y manejo.

La planificación no debe estar desligada del manejo y la gestión, la misma deber ser un proceso continuo y dinámico una vez implementada el área protegida. Un Plan de Manejo inicial es una etapa en el ciclo de planificación.

La continuidad y el mejoramiento del Plan requieren del establecimiento de indicadores y de métodos adecuados de monitoreo y evaluación que permiten medir y apreciar el estado de ejecución y la funcionalidad del Plan de Manejo y tomar decisiones para realizar a tiempo las adaptaciones necesarias.

Cada Plan debe cumplir con requisitos formales y de contenido mínimos en relación a la información sobre el área, precisión de los objetivos, establecimiento de la zonificación y los programas de manejo y definición de procedimientos para el monitoreo. Los aspectos relevantes a ser tomados en cuenta para estos requisitos mínimos tendrán que ser fijados a partir de la estructura propuesta del Plan. Para cada punto será necesario definir su alcance.

A manera de ejemplo en España el modelo genérico establecido por el Real Decreto 1809/99 se establece esta estructura general:

I) Primera Parte: objetivos y criterios

a) Objetivo del área protegida
b) Objetivos del plan Rector de Uso y Gestión
c) Criterios de gestión

II) Segunda Parte: Marco Jurídico y de Regulación
a) zonificacion
1) zonas de reserva
2) zonas de uso restringido
3) zonas de uso moderado
4) zonas de uso especial
5) zonas de asentamientos humanos
b) normativa de protección
c) identificación de actividades incompatibles con el área
d) régimen de usos y aprovechamientos

e) relación con otros instrumentos normativos y de planificación

III) Tercera Parte: Actividades de la Administración

a) conservación
b) uso público y visitas
c) investigación
d) seguimiento
e) relaciones con el entorno y difusión
f) desarrollo de planes sectoriales
g) estimación económica de actividades e inversiones

La administración española, de acuerdo con lo expuesto, establece un "modelo" para su sistema y estandariza la estructura general de los planes, sin perjuicio de las particularidades de cada sitio.

En el caso de Latinoamérica en la publicación "Managenment Plans: Concepts and Proposals (UICN-GTZ) "[51] y como resultado de un análisis de los planes de manejo en la región; se concluye que estos pueden estructurarse en cuatro elementos interrelacionados:

1) Compendio descriptivo, siendo una fuente de información para los aspectos geográficos, biofísicos, sociales o económicos relacionados con el área protegida.

2) Compendio de leyes, normas y acuerdos, siendo una fuente de información para cualquier pregunta legal relacionada con el área protegida.

3) Plan estratégico, priorizando las actividades de manejo que se deben realizar ofreciendo respuestas a qué hacer, donde y como.

4) Plan de ordenamiento (Zonificación), regulando el uso de los recursos naturales, incluida el agua, definiendo donde se puede hacer y como se puede hacer.

En todos los casos en la elaboración de los Planes de Manejo, están desarrollados los contenidos del proceso de construcción del territorio en las áreas protegidas Esto comprende la interpretación de las dinámicas naturales y socioeconómicas relevantes de los mismos y su incorporación con vistas al funcionamiento y gestión territorial de las mismas.

9.4. Elaboración de Planes de Manejo en el SNAP de Uruguay

El artículo 12 de la Ley 17.234 dice que *: " … los administradores de las áreas naturales protegidas, dentro del primer año de su gestión, deberán*

[51] Amend St; Giraldo a; Oltremari J; Sanchez R; Valarezo V; Yerena E (2003) Mangements Plans – Concepts and Proposals ; Parques Nacionales y Conservacion ambiental no. 11 / Panama 114 pages , 10 figures

presentar al MVOTMA, para su aprobación, los planes de manejo particulares que se propongan ejecutar en el área, de conformidad con las pautas y planes correspondientes a la categoría. …" .

Posteriormente el Decreto No 52/005 en su artículo No. 14 expresa: " *Los planes de manejo correspondientes a cada área natural protegida, deberán especificar claramente las condiciones de uso y las acciones necesarias para cumplir con los objetivos de conservación establecidos para las diferentes categorías de manejo, de acuerdo con lo que se dispone en el presente decreto…..*

A tales efectos la Dirección Nacional de Medio Ambiente establecerá las directrices correspondientes, 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. "

Como se puede ver la normativa traslada a la autoridad competente la responsabilidad de establecer las condiciones de los planes de manejo (no la de hacer los planes). A su vez de alguna manera, el texto reconoce que es necesario la multidisciplinariedad y la participación para elaborar los mismos incorporando aquí conceptos plenamente vigentes de la gestión territorial.

En otro orden otorga un plazo prudencial (un año) a los administradores de las áreas para tener pronto los planes de manejo, un tiempo suficiente para diseñar el mismo teniendo en consideración las etapas de trabajo técnico y la consulta hacia la sociedad civil.

A continuación un breve repaso de algunas características que deberían tener los planes de manejo en Uruguay a la luz de la experiencia que en lugares puntuales ha ocurrido hasta la actualidad, puede elucidar información a los efectos del objeto de la investigación.

Se ha podido apreciar que en el ámbito nacional todavía no se ha determinado legalmente un modelo estándar de planes de manejo, si bien se han hecho estos planes (totalmente o en borrador) en los casos de algunas áreas protegidas (Lunarejo, Farrapos, Quebrada de los Cuervos, Potrerillo, Cabo Polonio, Humedales de Santa Lucía, PROBIDES, etc.), muchos de los cuales han quedado en el papel, pero otros se han puesto, al menos parcialmente, en práctica.

En principio debería constar de una introducción que recoge y plasma todos aquellos datos, características y procedimientos realizados previamente a la redacción definitiva del Plan. Temas como la localización geográfica, los antecedentes legales, los objetivos generales del plan, un breve resumen de la metodología seguida así como también los factores que condicionan la

gestión y los trámites administrativos para la aprobación, comprenden esta sección.

Seguirán luego análisis de los sistemas naturales el cual deberá tener un buen grado de profundidad, pues es necesario conocer bien el territorio que se intenta proteger. Además se deberá disponer de un inventario de sus valores potenciales, así como las limitaciones y amenazas que al sistema natural se le puedan presentar.

Si bien como se ha mencionado es necesario un buen grado de profundización en los conocimientos de los paisajes, ecosistemas y especies a proteger; no hay que esperar terminar con estudios que lleven muchos años, pues los cambios y dinámica de los factores externos podrían llevar a que cuando se quiera proteger algún territorio, este ya sea historia. Se plantea esta cuestión pues es uno de los problemas que puede presentarse a la hora de lograr el acuerdo en implementar el sistema.

A continuación se deberá desarrollar un análisis del sistema socioeconómico y territorial que a través de un inventario socio-territorial dará una visión sintética de la evolución de la ocupación humana de ese territorio y de las actividades y proyectos que se han generado en el mismo. Conocer este contexto hace más realistas los objetivos del Plan y por lo tanto más factibles

El plan de manejo deberá contener material cartográfico y presentación de la información a una escala adecuada a los objetivos del mismo, esta es una parte esencial para poder visualizar la ordenación del espacio y a su vez sirve como base para las distintas propuestas en el manejo de ese espacio de la zona protegida y adyacencias. El Plan de Manejo deberá plantear escenarios diversos en forma de mapas

Actualmente se utilizan cada vez más los Sistemas de Información Geográfica (SIG) como una herramienta de trabajo efectiva en la elaboración de los planes de manejo de las áreas protegidas. Estos SIG deben ser sencillos y poder ser operados y actualizados por el nivel local de gestión del Plan.

En este punto se puede realizar una reflexión, pues en muchos casos los SIG de determinados proyectos (PROBIDES, ECOPLATA, etc.) parten de objetivos y metas muy ambiciosas y son visualizados más que como un medio, como un fin en si mismos y ello los lleva a su fracaso operativo y a su falta de sustentabilidad en el tiempo. Es decir que tal como se mencionó en el tema participación, el SIG debe operar a la escala de la “gestión”.

En el caso del SNAP en el Uruguay seria ideal que las Comisiones Asesoras Específicas locales del área pudieran junto con los administradores del área operar esos SIG. A manera de ejemplo existe un caso de un estudiante de la Técnicatura de Gestión de Recursos Naturales (UDELAR/Rivera) que ha montado un SIG para el uso del área del Valle de Lunarejo, el que podría ser

operado por la comisión asesora local (cuando se concrete) a bajo costo y de manera sencilla lo cual es lo ideal en estos casos.

Como en otras latitudes, el plan de manejo deberá contener un documento normativo que será el marco jurídico y administrativo en el cual se apoyará la gestión y que deberá estar bien claro para todos los participantes en el área. Muchas veces estos aspectos aparecen en segundo plano cuando la elaboración de los planes proviene de los sectores científicos y técnicos (pues se considera lo técnico y lo político como separado).Sin embargo no es posible ninguna gestión territorial concreta sin un marco normativo que la respalde y en tal caso solo quedaría en deseos y buenas intenciones.

La delimitacion del área protegida deberá estar contenida en el plan con el mayor grado de exactitud posible. Se puede tomar una relimitación por accidentes geográficos tales como cuencas, curvas de nivel o también por límites administrativos como pueden ser los padrones de catastro. De todas formas se deberá elegir aquella relimitación que genere menor grado de incertidumbre.

En tal sentido, se podría mencionar que las primeras áreas protegidas propuestas al SNAP por el MVOTMA se han hecho a través de los padrones rurales correspondientes; esto no significa que a partir de esa primera relimitación “gruesa” por padrones y luego de una discusión en donde se identifiquen elementos mas significativos en la componente territorial, a través del deslinde de los padrones u otras vías, se terminen combinando para una relimitación mas precisa.

El documento deberá contener los objetivos del plan de manejo ya sean generales y particulares y de acuerdo con la categoría que se había propuesto para el área en cuestión.

Como conclusión de este punto es posible afirmar que la normativa establece las condiciones para que en el Uruguay el Plan de Manejo obligue a “pensar” el territorio del área, su región circundante y todas las interacciones geográficas, culturales, sociales y económicas que esto implica lo que, finalmente, es parte del ordenamiento del territorio.

9.5. Zonificación

La zonificación de las áreas protegidas constituye un instrumento de su ordenamiento espacial. En función de los valores naturales y culturales y de las características socioeconómicas, de los usos actuales y potenciales y a partir de los objetivos de conservación y gestión de las mismas.

Este instrumento, comúnmente utilizado en todo lo relativo a la ordenación del territorio, aparece en las áreas protegidas con una importancia fundamental pues le da expresión y concreción real en el territorio a los objetivos del Plan de Manejo; expresa la decisión política sobre la gestión

del área, donde se permiten los diferentes usos del territorio, pero a su vez le establece que límites concretos tiene cada uno de ellos.

La zonificación es lo que le da “flexibilidad” al manejo del área, contrariamente a lo que puede a priori pensarse en restricciones, que si bien las localiza , también permite, de acuerdo a las posibilidades, distintos usos y de allí las cualidades de flexibilidad que se mencionaron. Expresa las distintas funcionalidades del territorio ampliando el abanico de oportunidades de uso. Es el proceso por el cual se controla legalmente el uso de un espacio determinado.

Al ser un producto de los planes de manejo y por lo tanto tener en consideración los usos de los suelos, las unidades ambientales homogéneas, los criterios y objetivos, la zonificacion podrá ser analizada en función de las aptitudes del territorio para cada uso determinado. Esta parte de los planes plasman la interpretación de las dinámicas naturales y socioeconómicas de las áreas.

Dependiendo del caso la zonificacion deberá incluir las llamadas zonas núcleo, es decir aquellas con mayor restricción de usos. En estos lugares generalmente se encuentran los elementos territoriales más significativos en el área y por lo tanto la protección debe ser la mayor posible.

Existen también las denominadas zonas de restauración, es decir aquellos lugares que han sido afectados de tal manera que se hace necesario implementar algún programa para restituir sus características primarias. Un ejemplo pueden ser las dunas móviles del Cabo Polonio o inclusive la propia zona rocosa que conforma el Cabo si se pretende volver a su paisaje natural. En otros ejemplos podríamos pensar en la restauración de los Humedales del Arroyo Carrasco que el propio POT de Montevideo denominó como área ecológicamente significativa.

Las zonificaciones pueden ser muy amplias e incluir por ejemplo: zonas de uso de baja intensidad (ecoturismo, pesca, senderos, actividades didáctico recreativas, etc.), zonas de aprovechamientos primarios (agrícola, ganadero, forestal o cinegético), zonas recreativas mas intensas, zonas de camping; zonas de uso múltiple. También puede comprender zonas de uso residencial urbano y actividades extractivas. La naturaleza de los procesos determina la zonificación, dependiendo del área en cuestión y su capacidad para soportar en forma sostenible estas actividades

Cada una de las zonas deberá estar adecuadamente delimitada y cada tanto sometida a un proceso de evaluación que permita hacer ajustes sobre la zonificación primaria lo que dará a este instrumento la dinámica necesaria para convertirlo en una herramienta de gestión territorial adaptativa. En este sentido Crespo (2002) señala la importancia de resaltar el “carácter dinámico y modificable de la zonificacion” .Aparece otra vez aquí el concepto de construcción del territorio como un “aprendizaje colectivo” (Bervejillo 2002)

que nos lleva nuevamente a encontrar similitudes en la aplicación de este instrumento de planificación en el ordenamiento territorial tradicional al que se hace dentro de las áreas protegidas.

9.6. Desarrollo de programas y directrices de actuación

En esta etapa se considera en forma mas concreta la gestión de ese espacio geográfico y por lo tanto no escapa a los paradigmas actuales de las áreas protegidas como territorios "mas allá de sus fronteras", por lo que los distintos programas que se llevaran adelante en su gestión, también deberán ser elaborados en el contexto de amplia participación y concertación territorial.

En ese contexto mencionado y con el propósito de formalizar todos los elementos contenidos en el Plan de Manejo y hacer operativo sus objetivos y la propia zonificación anteriormente mencionada, hay que establecer programas que de alguna manera contengan las directrices que va a guiar la gestión en el terreno.

Se pueden establecer según el caso diferentes programas que a manera de ejemplo ponemos a continuación:[52]

- Programa de conservación
- Programa de restauración
- Programa de equipamiento
- Programa de investigación y monitoreo
- Programa de educación e información al público
- Programa de desarrollo socioeconómico (incluido el Plan de Negocios del área protegida)

Cada uno de ellos deberá contener las directrices y en lo posible estas deberán estar ordenadas y priorizadas, sugiriéndose a nivel de la literatura técnica en el tema que el horizonte sea de al menos 5 años. En la legislación nacional no se indica esto, pero seguramente será ajustado a medida que el SNAP se comience a desarrollar. Una alternativa puede ser el de hacerlos coincidir con los presupuestos a nivel nacional y municipal.

En realidad, cada uno de los programas deberá contar con un presupuesto estimado para su concreción, sin perjuicio que de todas maneras se deberá establecer por vía separada lo que actualmente se denomina "Plan de Negocios "del área protegida lo que le da un enfoque empresarial ya que sea publica o privada . Este último concepto no está aún bien desarrollado en la literatura técnica del tema, pero implica manejar área con un criterio

[52] Amend St; Giraldo a; Oltremari J; Sanchez R; Valarezo V; Yerena E (2003) Mangements Plans – Concepts and Proposals ; Parques Nacionales y Conservacion ambiental no. 11 / Panama 114 pages , 10 figures

económico que permita obtener ganancias de la misma (cobro de entradas, souvenirs, tasa por actividades extras, sponsorización, etc.) y que se vuelquen en sostener económicamente al área protegida.

Lo antedicho esta conectado con el desarrollo local, así como también con el desarrollo endógeno de un territorio, pues obliga a tener un enfoque económico complementario con los objetivos de conservación y puede colaborar estrechamente con el fortalecimiento local y endógeno mencionado, temas que en la actualidad están estrechamente ligados a la planificación territorial.

9.7. Conclusiones sobre los Planes de Manejo

Los Planes de Manejo de las áreas protegidas incluyen una estructura definida, caracterizan al territorio en sus elementos naturales y socioeconómicos, implican la definición de objetivos para ese territorio en particular, incorporan las técnicas y metodologías para la gestión territorial actual y zonifican las áreas con el objetivo de regular los usos del suelo, además de proponer distintos programas de ejecución, incluidos los de desarrollo local. Todo lo antedicho es gestión territorial con todas las complejidades que esto significa para quienes deban llevar adelante esta gestión.

Como concepto que englobe lo complicado de la gestión de las áreas protegidas se puede citar lo que afirma Crespo (2002): *"Gestionar un área protegida, sea cual sea su tamaño, ubicación, contenido y antigüedad, es siempre una tarea compleja y única. No cabe pues confiar en el poder resolutivo de recetas copiadas o heredadas, ni pretender aplicarlas con reiteración, como si las situaciones a afrontar sucesivamente fueran reproducciones clónicas de si mismas. Cada área natural protegida es un mundo y gestionarlo con dignidad exige, mas allá de algunos conocimientos teóricos y prácticos, considerables dosis de imaginación, flexibilidad, rapidez decisoria, aguante físico y sentido común. Sobre todo, sentido común"*

10. EL CASO DE CABO POLONIO

A manera de ejemplificación de la temática desarrollada y en algunos temas considerados tales como el Plan de Manejo, la zonificación y los programas particulares de gestión en áreas protegidas, se ha entendido de utilidad para esta Tesis presentar el caso de la propuesta de Plan de Manejo para el área de Cabo Polonio. Este fue un trabajo coordinado, y por lo tanto vivenciado por el autor, el cual fue realizado en 2004 con un equipo técnico integrado por delegados de la DINAMA (MVOTMA) quien lideró el equipo, la RENARE (MGAP), el MINTUR y la Intendencia Municipal de Rocha.

Por entonces las autoridades del MVOTMA y DINAMA entendían que había que tener una propuesta para la recurrente temática del destino de la zona de Cabo Polonio y por lo tanto se imponía elaborar un borrador de la misma, en primera instancia en un ámbito institucional y a su vez partiendo de algunas definiciones políticas que sobre el tema tenían las jerarquías de la época.

Figura 20: foto Vista de Cabo Polonio – Tomada desde el Faro – Departamento de Rocha (Foto Mario Batallés)

Se busca hacer un somero análisis a los efectos no solamente de presentar un caso concreto sobre los aspectos teóricos desarrollados en esta sección del trabajo sino también de analizar su lógica territorial así como sus virtudes y carencias a la luz de la realidad. Es necesario entonces comprender las relaciones concretas entre la tarea de desarrollar una propuesta de Plan de Manejo y la necesidad de ordenar el territorio que se pretende gestionar; el territorio se caracteriza, se piensa en todo su contexto y se sugiere una

funcionalidad que le permita llegar al objetivo de la categoría que se propone; en resumen “se ordena” para tal fin.

También se presenta la propuesta cartográfica del borrador mencionado que fue elaborada oportunamente con los siguientes Mapas:

Mapa 1: Unidades de Paisaje Cabo Polonio y adyacencias
Mapa 2: Sistemas (geosistemas) a considerar en el Plan de Manejo
Mapa 3: Zonificacion propuesta para Cabo Polonio
Mapa 4: Uso del suelo actual Cabo Polonio y adyacencias
Mapa 3b: Propuesta de zonificacion (con padronario agregado)

10.1. Análisis sobre la caracterización y delimitación del área

Se extraen de la propuesta las siguientes consideraciones:

Ubicación Geográfica General

La región del Cabo Polonio y adyacencias está comprendida en la Costa Atlántica del Uruguay, en el Departamento de Rocha, está ubicada sobre el extremo oriental del Escudo Cristalino Uruguayo y corresponde al área comprendida entre los meridianos 54º y 53º 43' de longitud oeste. El acceso principal a la misma se hace en el kilómetro 264 de la Ruta Nacional No 10, estando a una distancia aproximada de 80 kilómetros de la frontera con el Brasil. Se estima una superficie aproximada de 3800 hectáreas y 22 Km. de costa

Una diversidad de aspectos componen el paisaje del área, tales como playas arenosas, puntas rocosas, islas y un sistema de dunas único en el país como le es el ubicado entre Cabo Polonio y Punta del Diablo, el cual ha sido designado Monumento Natural de Dunas. El sector costero está formado por: la zona litoral de playa y los campos de dunas costeras constituyendo estos últimos los límites con el sector ínter fluvial.

En el área se destacan dos playas que han evolucionado en distintos procesos morfogenéticos una aledaña a la Roca del Polonio, como lo es la Playa de la Ensenada o Playa Sur y otra en la Punta Rasa como lo es a Playa de la Calavera.

La Playa de la Calavera se extiende con un rumbo general Norte en el primer tercio, orientada al Este. La Playa de la Ensenada, se extiende en primer término con orientación general Oeste conformando una playa netamente lineal hasta Punta Rubia.

En general las playas de la Calavera y la Ensenada presentan fuertes síntomas de erosión. En el sector correspondiente a la Playa de la Ensenada en una distancia de más de 5 kilómetros hacia el SW del Cabo, el cordón litoral presenta síntomas importantes de erosión debido a la acción del mar y el tránsito de vehículos y/o personas sobre las dunas. La manifestación de la

erosión se agudiza en la zona del tómbolo, en el arco de unos 1,5 kilómetros de longitud que culmina con el Cabo. El cordón litoral prácticamente continuo, semifijado por vegetación, ha sido arrasado como consecuencia de las construcciones que se hallan presentes en el lugar.

Unidades de paisaje

Se enumeran las distintas unidades de paisaje que (Mapa 1) que se han encontrado en el análisis macro geográfico de la zona : dunas móviles, dunas forestadas, puntas rocosas, dunas litorales y playas, sistema de islas rocosas, lomadas con pradera, pradera con monte nativo costero, planicie con pradera y humedal (ocasionalmente palmares), sistema lagunar, arroyos y cañadas.

Criterios para su consideración como área protegida

Ecológicos:

- *presencia de ecosistemas íntegros y representativos del área costera atlántica*
- *área extensa y de diversidad natural*
- *área no dependiente de otras en recursos biológicos*
- *variedad de hábitats*
- *presencia de especies raras y emblemáticas*
- *áreas de nidificación y áreas de reproducción y cría de mamíferos marinos*
- *importante para los procesos ambientales.*

Geomorfológicos y paisajísticos:

- *Existencia de formaciones geomorfológicos de características inusuales*
- *Zona de aspectos paisajísticos relevantes*

De factibilidad ambiental:

- *Área con accesos poco desarrollados*
- *áreas fuera de los planes de desarrollo inmediato y poco dotadas de servicios*
- *áreas que conservan formas de explotación tradicional, especialmente el área de pesca artesanal;*
- *población estable menor de 1.000 personas.*

Delimitación General (continental y marina) y zonificación

A los efectos de la delimitación del área incluyendo las áreas de conservación y de recuperación de ecosistemas acuáticos, se ha propuesto que la misma sea integrada por los siguientes padrones:

Nros. 1616; 1614; 1609, 1610; B 15000349; 1606; 1615; 1600; 6533; 4324; 1583; 3803; B 15000346; B 15000660; 1589; 7638; 7695, 1588; 3802; 1578; 1577; 6351; 35408; 5589; 1592 41960; 6445

Con referencia al componente marino del área propuesta, se toma como base la línea de ribera estableciéndose 3 millas marinas desde la costa.

10.1.1 Comentarios sobre la caracterización y delimitacion propuesta:

La propuesta parte de una caracterización del área tanto de los aspectos geosistémicos, biológicos, socioeconómicos, como de las unidades de paisaje principales. El grado de profundidad de la misma puede ser cuestionado para un trabajo de investigación, pero a los efectos de la toma de decisiones para la gestión se considera adecuada pues contiene los principales elementos para tal fin.

La información cartográfica en escala macro es de utilidad para caracterizar los aspectos principales, pero es carente de una cartografía con mayor precisión que sería de mayor utilidad en los programas de gestión mas concretos.

En el mapa sobre el uso del suelo actual (Mapa 4), la caracterización en esa temática es insuficiente, teniendo en cuenta que es un elemento importante para considerar una propuesta de gestión viable. Sin embargo en descargo de este punto se debe decir que el objetivo político expreso consistió en considerar un escenario de área protegida con la mayor restricción y por lo tanto ese tema se integra con mayor fuerza en los planes de gestión.

En relación con el punto anterior debería incluirse algún párrafo sobre el grado de conflictividad que tiene el área y los diferentes intereses tanto públicos como privados que sobre la misma convergen.

Entre los criterios para su consideración como área protegida, si bien se resaltan los más comunes se podrían haber incluido los de oportunidad para un desarrollo sostenible de la región; como por ejemplo el desarrollo del ecoturismo, la sensibilidad que a nivel público el área tiene, etc.

También carece esta parte de vínculo con el ordenamiento territorial para la costa atlántica que ha llevado adelante la Intendencia de Rocha a través del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica del Departamento de Rocha

Se delimitó por padrones tomando el SIG del MGAP, aunque teniendo en cuenta los aspectos geosistémicos. En tal sentido se separó al Cabo Polonio de la Laguna de Castillos (antes unidos en una propuesta del Decreto

527/92), pues se interpretó que siendo ambos territorios cercanos y con vocación de área protegida, a los efectos de su gestión y futura categorización era mejor su consideración por separado.

Otro aspecto muy importante de esta propuesta es la inclusión del territorio marino, lo que le aumenta su "valor" desde el punto de vista ambiental, dado que reconoce las interacciones que se dan en los ecosistemas costeros, pues estos son la principal componente del área que sostiene su vocación de área protegida

10.2 Análisis de la zonificacion propuesta

En referencia con la zonificación se plantea en el mencionado trabajo la siguiente propuesta:

Zonas núcleo

Islas habitadas por lobos marinos:

Las islas a las cuales se hace referencia son: Rasa, Encantada e Islote (34º24'21" S - 53º46'06"W) y la isla del Marco (34º21'21" S - 53º45'20" W),

Estas islas conjuntamente con la Isla de Lobos, son islas habitadas por lobos marinos que constituyen, uno de los muy pocos casos en el mundo donde permanece una elevada población de animales silvestres en su hábitat natural prácticamente conviviendo, con sitios sometidos a intenso uso humano durante la temporada estival. El valor ecológico, ambiental y paisajístico de las islas rocosas es muy elevado. La vulnerabilidad es media.

Figura 21: foto de Lobos Marinos *Arctocephalus australis* – Islas de Cabo Polonio – Foto Mario Batallés

Dunas y áreas de playa:

Existen principalmente dos sistemas dunares: el de grandes dunas y el de dunas costeras, ambos integran esta área núcleo .La preservación de la dinámica de las dunas costeras en su estado natural, además de ser una condición básica para el funcionamiento del ecosistema en su conjunto, es de enorme importancia por su valor paisajístico. Actualmente en la costa uruguaya son muy pocas las áreas que presentan zonas similares.

Cerro de la Buena Vista:

Además del valor que en sí mismo representa el Cerro de la Buena Vista, la zona se caracteriza por presentar la barra arenosa del Arroyo Valizas, con suelos que son arenosoles y gleysoles ligera a moderadamente salinos. En la zona se desarrollan distintas formaciones vegetales, constituyendo diferentes ambientes con una elevada heterogeneidad espacial. Alejándose de la desembocadura del Arroyo aparecen áreas inundadas con comunidades paludosas y halófilas.

Es un cerro granítico que se encuentra ubicado a unos 500 metros de la línea de costa proporcionando una excelente visual de la región circundante, en particular de las puntas rocosas y playas aledañas, de Valizas, de los

campos de dunas y del propio Cabo Polonio. El Cerro, que estaba casi totalmente cubierto de arenas hace unas tres o cuatro décadas ahora solo las conserva en sus laderas aunque no en su cima. Su valor paisajístico es muy elevado.

Zonas de amortiguación

Puntas rocosas

Son los tres cabos principales que estructuran la costa atlántica en la zona del Área Protegida: la Punta del Marco, la Punta del Diablo y el Cabo Polonio. Se trata de afloramientos graníticos que se mantienen aflorando debido a la acción erosiva marina. El valor paisajístico y ecológico es elevado.

Zona de conservación marina y aguas litorales

Es la franja acuática litoral que se extiende en la zona de menor profundidad a partir de la línea de costa. Es la zona de origen del dinamismo geomorfológico, con influencia de la acción del oleaje, corrientes litorales, presencia de bajos fondos, costas rocosas, etc. El valor ambiental, ecológico y paisajístico de las aguas litorales es elevado. Hoy su uso debe enfocarse a actividades eco turísticas (observación de las colonias de lobos, aves, cetáceos, etc). Su vulnerabilidad es media a alta. Se propone 3 millas desde la línea de ribera hacia el mar en donde las actividades permitidas solo serian las mencionadas anteriormente y se permitirá únicamente dentro de las actividades extractivas la pesca artesanal en forma sostenible.

Zonas de uso controlado (recreativo, educación, servicios, etc.)

Playas y zonas periféricas e intermedias

Es una franja costera arenosa que comprende las playas oceánicas que no están contiguas a las zonas con construcciones. Incluye las acumulaciones arenosas adyacentes a la costa ("médanos costeras") y las llanuras de deflación asociadas. Estas últimas suelen ser zonas de afloramiento de la napa (áreas de manantiales) con suelos relativamente húmedos que detienen la erosión eólica y localmente dan lugar al desarrollo de una vegetación psámofila y palustre. El valor ecológico, ambiental y paisajístico de las playas oceánicas es muy elevado. El valor económico es turístico balneario, incluyendo surf y pesca deportiva, con una vulnerabilidad alta a moderada. Las construcciones de todo tipo estarán prohibidas.

Caminos y senderos interiores del área protegida

Son los caminos y senderos a desarrollar necesarios para desplazarse (a pie o con vehículos) dentro del área protegida para acceder a los puntos focales de interés turístico y eco turístico. También se comprenden los senderos en plantaciones forestales y las zonas de picnic a establecerse en ellas, los senderos en zonas dunares y los senderos en áreas de monte nativo. La vulnerabilidad es media a alta (se deberá llevar adelante un programa de elaboración de esos senderos)

Zonas con alguna infraestructura

Son las zonas que han experimentado algún grado de asentamiento. Incluye calles, terminales de transporte y los caminos de acceso próximos en la zona de influencia del poblado. En particular se reconocen las instalaciones de DINARA, el Faro y los asentamientos de población local de pescadores, como las únicas con vocación de permanencia que pudieran cumplir los objetivos de conservación del área.

Caminos de acceso

Son los caminos de acceso al área protegida generalmente sin pavimentar, y a veces solo utilizables por vehículos de doble tracción. Se trata de rutas marcadas que permiten el acceso al área costera. Se consideran aquí el Camino de Vialidad (el único autorizado actualmente) y el Camino del Italiano. (Ver mapa 2) En este caso se recomienda alternar los accesos a los efectos de no presionar la dinámica de arena en esas zonas, lo que se evaluara permanentemente.

Área de dunas forestadas estabilizadas

Son zonas en donde hubo dunas activas en tiempos anteriores y que se encuentran hoy estabilizadas debido a la presencia de cobertura vegetal implantada. Esta puede ser herbácea y o estar constituida por árboles plantados o provenientes de las plantaciones forestales cercanas. También incluye áreas que tienen una cobertura vegetal escasa o nula pero donde no se han desarrollado morfologías dunares o se han degradado las dunas que existían.

Esta área que ha sido afectada por la acción antrópica y esta actualmente en un estado de equilibrio se postula para usos múltiples y la posible instalación de servicios relacionados con el área tales como alojamientos, terminales de trasportes, etc. En particular se asocia esta función a las cercanías de la Ruta No 10, lo que permitiría un acceso del turismo al área, su alojamiento en esta zona y sus posteriores visitas al Cabo Polonio. Esta zona actuaría también como área de amortiguación. Dado lo intensamente

forestado del área será necesario establecer medidas de prevención y combate a incendios forestales y la coordinación entre el sector público y privado en las mencionadas medidas.

Zona Planicie del Arroyo Valizas

En esta zona fundamentalmente de planicie herbácea y con humedales, se observa una transición de los ecosistemas costeros a otra zona de alto valor ambiental como la Laguna de Castillos y sus ecosistemas asociados. La Ruta No. 10 y el Arroyo Valizas aparecen como elementos articuladores de esta área por lo que se sugieren usos múltiples concertados dado que existe ahí un alta vulnerabilidad ambiental que coexiste con actividades económicas relacionadas al turismo, pesca y artesanías de la población local.

Zonas de restauración

Playas adyacentes al tómbolo

Son fundamentalmente las playas de la Calavera y del Sur en Cabo Polonio. Se encuentran modificadas por la acción humana, particularmente la playa Sur donde la dinámica de la playa ha sido completamente alterada debido a la construcción de numerosas viviendas en la franja costera. Su valor ambiental y paisajístico es elevado. Su vulnerabilidad es alta. Se propone la remoción de las edificaciones y estructuras que estén afectando la dinámica dunar y el paisaje. Esta actividad debe ser efectiva y rápida. A su vez para aquellas estructuras tales como DINARA, poblaciones locales, etc que permanezcan se deberá mejorar su equipamiento y hacerlo ambientalmente compatible con el objetivo de conservación.

Puntas rocosas

Se trata de la costa rocosa del Cabo Polonio. Debido a las construcciones allí realizadas, a la cercanía de la población y a los numerosos visitantes la zona rocosa del Cabo, ha sufrido localmente modificaciones de importancia. Se han construido estructuras de diverso tipo, incluyendo varios edificios y viviendas, el faro, muros y alambrados, etc, que determinan sus características actuales. Su valor paisajístico es muy elevado. La vulnerabilidad es muy elevada dependiendo del uso que tenga. En este lugar se propone remoción de todas aquellas edificaciones que no cumplan con los objetivos de conservación y protección paisajística

Figura 22: foto Vista de Cabo Polonio – (Foto. Mario Batallés)

Área aledaña al Cerro de la Buena Vista

Es un área constituida por dunas móviles y de gran dinámica, con alto grado de vulnerabilidad, valor ambiental importante y altas condiciones paisajísticas. En este lugar será necesario la remoción de parches de vegetación forestal exótica presente actualmente en la misma (se esta trabajando actualmente por parte del MGAP).

Zona de Corte Forestal

En la porción Sur de la zona de implantación forestal, se ha pensado en un corte paralelo a la costa de aproximadamente 300 metros de ancho máximo a los efectos de permitir la circulación de las arenas y la mayor recuperación de los sistemas dunares al este del Polonio. En tal sentido se tendrá en cuenta que ciertas áreas de la zona forestada también pueden contribuir al mantenimiento de ecosistemas de bosque psamofilo (10 hectáreas aproximadamente) que ha crecido protegido por la misma.

Otras zonas para considerar fuera del área (bosque nativo costero)

Se trata de un monte nativo ubicado en la franja costera a la altura del kilómetro 260 de la Ruta No. 10. Los más desarrollados se encuentran incluidos dentro de las plantaciones forestales que al proporcionar protección permiten su amplio desarrollo. Posee un valor ecológico elevado,

con alto valor ambiental y paisajístico. La vulnerabilidad es alta y la principal herramienta de protección es la aplicación de la Ley Forestal en lo que refiere a la protección del monte nativo y estarla a su vez regulada por la reciente Ordenanza Costera aprobada en Rocha.

10.2.1 Comentarios sobre la zonificación propuesta:

La zonificación previamente presentada ha sido cartografiada a una escala macro. Esta se presenta en el documento como un escenario futuro de lo que sería el área funcionando como espacio protegido, lo que permite visualizar espacialmente la localización de los distintos usos y actividades que propone el Plan.

En las zonas núcleo se propone una mayor restricción de uso y corresponden a aquellas características que son el elemento central de la propuesta. Se entremezclan los valores geosistémicos, biológicos y paisajísticos que dan la significación principal al Cabo Polonio.

Las zonas de amortiguación están constituidas en aquellos lugares donde se puede desarrollar algún tipo de uso; en tal sentido la propuesta define estos usos para el ambiente acuático, pero no al terrestre de puntas rocosas, quedando en este último solamente una valoración cualitativa.

Se identifican varias zonas para restauración y se proponen medidas concretas para proceder a la misma. Van desde la remoción de edificaciones en la costa hasta la ampliación del corte de la cortina forestal para mejorar la dinámica de sustentación dunar. Queda claro que el objetivo en esta zona de restauración es buscar incorporar o re-incorporar al territorio una nueva dinámica morfológica y funcional.

Se propone el uso controlado en otras áreas aunque en términos generales y se sugieren algunos usos indicativos para las mismas. En esta sección se deberían haber planteado propuestas con un mayor grado de precisión.

En conclusión se puede decir que la zonificación en la propuesta sugiere en forma macro, distintas funciones para ese territorio con el objetivo de su concreción en área protegida. Tiene un nivel de generalidad que deberá profundizarse teniendo en cuenta a su vez las articulaciones entre las diferentes zonas. No hay que olvidar el “carácter dinámico y modificable de la zonificación” (Crespo 2002)

10. 3. Análisis de los Programas de Gestión de la Propuesta

Como se ha mencionado oportunamente, los programas de gestión hacen operativos las propuestas de la zonificacion y contienen las directrices que van a guiar la gestión en el territorio. La propuesta que se está analizando hacia las siguientes referencias sobre este tema:

Programas de Gestión

Programa de Conservación

Objetivo: Garantizar la integridad del área

Actividades:

a. *Establecer las acciones de inspección y vigilancia mediante la adjudicación de personal y su capacitación, equipamiento y la construcción de infraestructura de apoyo en el área.*
b. *Promover en coordinación con los organismos competentes la conservación de la naturaleza y los sitios arqueológicos e históricos del área.*
c. *Realizar el deslinde y amojonamiento del área.*

Programa de Restauración

Objetivo: Establecer las acciones correspondientes para la restauración de los ecosistemas degradados.

Actividades:

a. *Corte de la cortina de árboles (según anexo cartográfico) para restituir el transporte eólico de arena*
b. *Remoción de los parches de monte implantado en los alrededores del Cerro de la Buena Vista.*
c. *Programa de recuperación de dunas costeras mediante la instalación de captores de arena.*
d. *Remoción de construcciones irregulares en un escenario de mediano plazo manteniendo aquellas pertenecientes a los pobladores locales y aquellas necesarias a la infraestructura del área (ej: DINARA).*
e. *Acondicionamiento ambiental de las construcciones con vocación de permanencia*

Programa de Participación Social

Objetivo: Fomentar la participación social.

Actividades:

a. *Integrar a la Comisión Técnica Asesora Específica a los representantes sociales del área de acuerdo a la Ley 17.234.*
b. *Realizar un proceso de concertación para la elaboración del Plan de Manejo del Área Protegida definitivo.*
c. *Promover la adopción de prácticas racionales de aprovechamiento de recursos naturales, realizar programas de extensión y educación ambiental.*
d. *Elaborar un Plan de Pesca*

e. *Generar los instrumentos reglamentarios que sustente las normas particulares de uso de los recursos.*
f. *Programa de Censos para población local*

Programa de Investigación y Monitoreo

Objetivo: Impulsar la investigación y monitoreo que se reviertan en beneficios para el área.

Actividades:

a. *Establecer programas de monitoreo ambiental que permitan conocer el estado de los ecosistemas del área, los recursos naturales bajo aprovechamiento.*
b. *Fomentar convenios de investigación y monitoreo con los sectores académicos y otras instituciones.*
c. *Investigación para el rescate de las prácticas tradicionales de uso de los recursos naturales.*

Programa de Educación Ambiental y Capacitación

Objetivo: Consolidar la sensibilización ambiental, capacitar personal para desempeñarse en el área y promover la consolidación de la identidad cultural del área incorporando la dimensión ambiental.

Actividades:

a. *Elaboración de un folleto con información sobre el área protegida.*
b. *Organización de cursos y /o talleres de capacitación para la comunidad, en especial para los prestadores de servicios.*
c. *Fomentar las prácticas de artesanías, como mecanismo de ingresos para el sector local.*
d. *Desarrollar un Programa para el Centro de Visitantes*

Programa de Desarrollo de Senderos e Infraestructura

Objetivo: Comenzar a instalar la infraestructura necesaria para el manejo del área protegida.

Actividades:

a. *Implementación de dos senderos de interpretación terrestres y uno acuático (prioridad a los medios de transporte tradicionales)*
b. *Instalación de observatorios fauna*
c. *Instalación de cartelería*
d. *Establecimiento de caminería de acceso y caminos secundarios*

e. *Acondicionamiento de un Centro de Visitantes*
f. *Generar un sistema de visitas guiadas, infraestructura y servicios apropiados.*
g. *Plan de Prevención y Combate de Incendios*

Programa de Administración y Recursos Financieros

Objetivo: Dotar al Área Protegida de mecanismos y autoridades de gestión involucrando a la población local.

Actividades:

a. *Asignación de personal (Guardaparques)*
b. *Desarrollo de un Plan de Negocios del Área Protegida.*

Herramientas de Gestión Ambiental a utilizar en los Programas de Gestión

Aplicación de las leyes y normativa:

Ley Nº 17.234 de creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Ley 16.466 Ley Evaluación del Impacto Ambiental.
Código de Aguas.
Ley 17283 General Protección del Ambiente.

10.3.1 Comentarios sobre los Programas de gestión

Los programas que se proponen se relacionan con la zonificación y responden a los objetivos de una protección estricta del área, lo que aparece claramente mencionado en la parte de restauración, en donde las actuaciones tienden a devolver al territorio su dinámica natural.

Por lo anteriormente mencionado es entendible que las acciones propuestas en los programas tengan un grado de generalidad inicial, aunque marcando la orientación general de los mismos.

Como ejemplo puede apreciarse que dentro de los programas de participación social queda abierta la puerta para una construcción colectiva del territorio a través de un Plan de Manejo concertado que sustituya a este borrador, en el contexto de la normativa vigente hoy día. (teniendo en cuenta que la reglamentación no estaba aprobada en ese momento)

Aparece mencionada como programa la investigación científica, la cual está reconocida en las áreas protegidas como una actividad fundamental, en particular si se quiere llegar a un manejo adaptativo de las mismas. Si bien ésta, la investigación, no es una tarea sustantiva del MVOTMA, si aparece

apropiado desde ese ámbito se propicie como apoyo a la gestión. Los administradores de las áreas protegidas deberían en este tema, actuar mas como agentes facilitadotes o fomentarlo, mediante distintas acciones (Convenios, llamados a concurso, etc.) con aquellos organismos que tienen como tarea sustantiva la investigación, como por ejemplo, la Universidad de la Republica o el CONICYT.

En cuanto con el Programa de Educación y Capacitación, a las acciones propuestas se le deberías agregar lineamientos para el relacionamiento con otras instituciones públicas o privadas con competencia en la materia, en forma similar a lo mencionado en investigación.

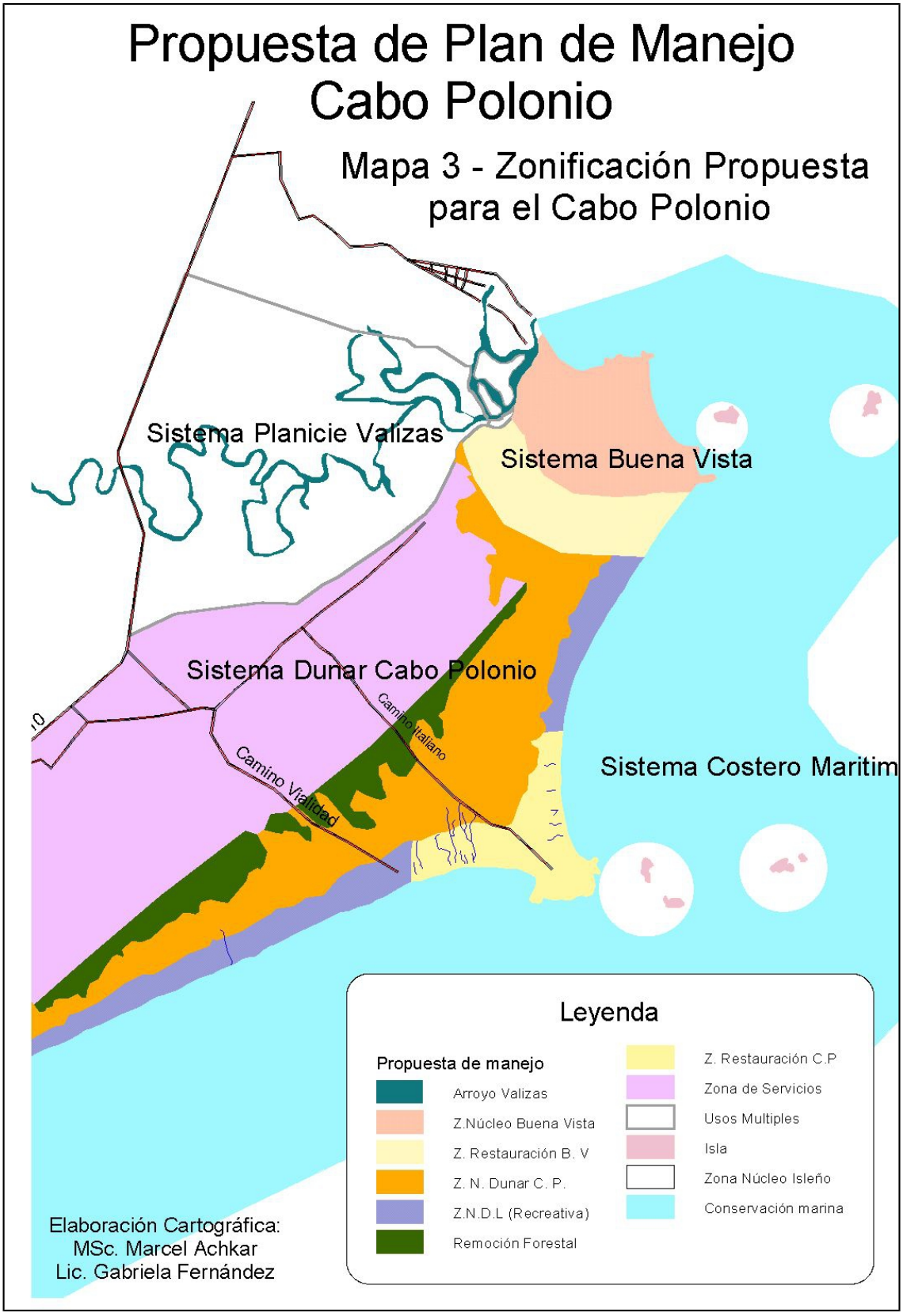
Al igual que los puntos anteriores los Programas de Gestión refuerzan aún más la visión expresada de utilidad de las áreas protegidas como herramienta de planificación y gestión territorial.

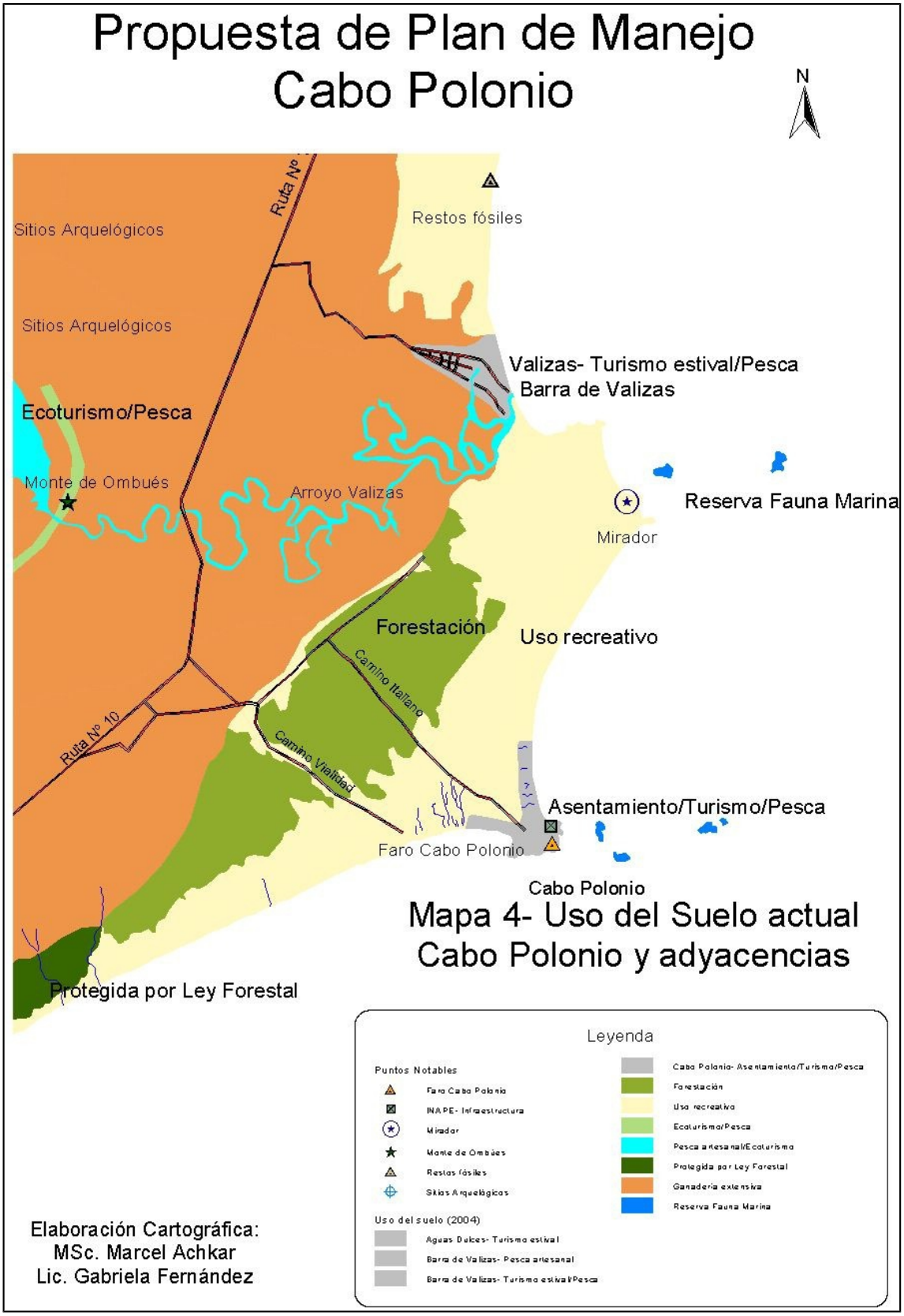
10.4 Conclusión general del estudio de caso

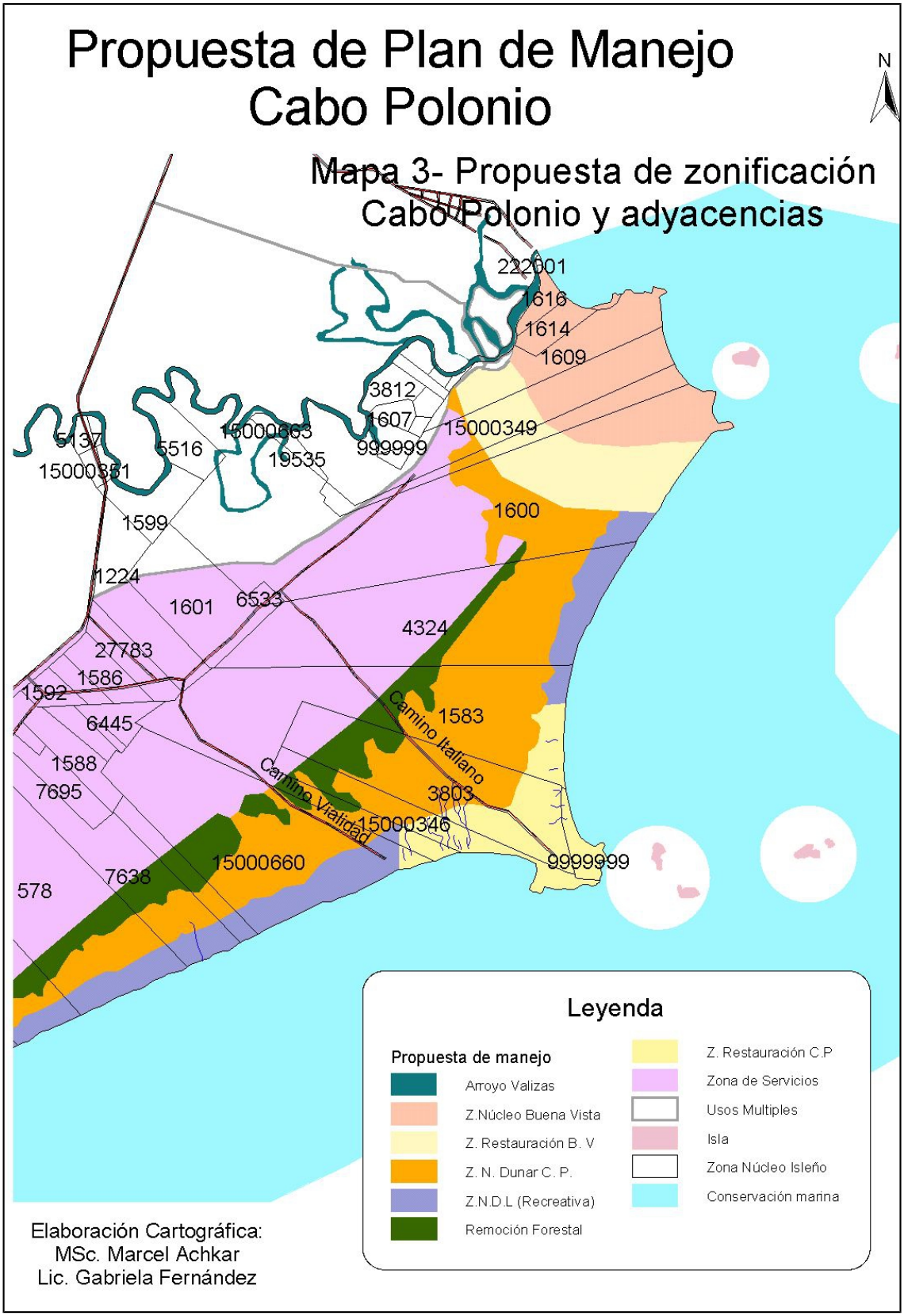
A través de esta parte de la Tesis que nos permite visualizar un caso práctico a nivel nacional, aunque más no sea en borrador, es claro que la gestión territorial y el ordenamiento del mismo (hecho en este caso en la escala del área), están presentes en las diversas etapas de caracterización, delimitación, zonificación y programas de gestión, confirmando la importancia de las áreas protegidas como herramienta de gestión del territorio y de la planificación y ordenación del territorio para la gestión de las áreas protegidas.

Propuesta de Plan de Manejo
Cabo Polonio
N
Ruta Nº 10
Laguna de Castillos
Duna litoral y playa
Arroyo Valizas
Dunas móviles
Dunas forestada
Planicie
Cabo Polonio
Lomada con pradera
Leyenda
Caminería
Unidades de paisaje
Arroyo Valizas
Laguna de Castillos
Duna litoral y playa
Cabo Polonio
Dunas móviles
Dunas forestada
Planicie
Lomada con pradera
Pradera/monte nativo
Isla Castillos chica
Isla del Marco
Isla Encantada
Isla Rasa
Isla Redonda
Isla Seca
Mapa 1- Unidades de paisaje
Cabo Polonio y adyacencias
Elaboración Cartográfica:
MSc. Marcel Achkar
Lic. Gabriela Fernández

Propuesta de Plan de Manejo
Cabo Polonio
Mapa 2- Sistema a considerar en el Plan de Manejo
Ruta Nº 10
Duna litoral y playa
Sistema Planicie Valizas
Sistema Buena Vista
Sistema Dunar Cabo Polonio
Camino Italiano
Camino Vialidad
Ruta Nº 10
Sistema Costero Maritimo
Leyenda
Propuesta de manejo
Sistema Buena Vista
Sistema Dunar Cabo Polonio
Sistema Costero Maritimo
Sistema Planicie Valizas
Elaboración Cartográfica:
MSc. Marcel Achkar
Lic. Gabriela Fernández


Propuesta de Plan de Manejo
Cabo Polonio
Mapa 3 - Zonificación Propuesta
para el Cabo Polonio
Sistema Planicie Valizas
Sistema Buena Vista
Sistema Dunar Cabo Polonio
Camino Italiano
Camino Vialidad
Sistema Costero Maritim
Leyenda
Propuesta de manejo
Arroyo Valizas
Z.Núcleo Buena Vista
Z. Restauración B. V
Z. N. Dunar C. P.
Z.N.D.L (Recreativa)
Remoción Forestal
Z. Restauración C.P
Zona de Servicios
Usos Multiples
Isla
Zona Núcleo Isleño
Conservación marina
Elaboración Cartográfica:
MSc. Marcel Achkar
Lic. Gabriela Fernández


Propuesta de Plan de Manejo
Cabo Polonio
N
Ruta Nº
Restos fósiles
Sitios Arquelógicos
Sitios Arquelógicos
Valizas- Turismo estival/Pesca
Barra de Valizas
Ecoturismo/Pesca
Monte de Ombués
Arroyo Valizas
Reserva Fauna Marina
Mirador
Forestación
Uso recreativo
Camino Italiano
Ruta Nº 10
Camino Vialidad
Asentamiento/Turismo/Pesca
Faro Cabo Polonio
Cabo Polonio
Mapa 4- Uso del Suelo actual
Cabo Polonio y adyacencias
Protegida por Ley Forestal
Leyenda
Puntos Notables
Faro Cabo Polonio
INAPE- Infraestructura
Mirador
Monte de Ombúes
Restos fósiles
Sitios Arqueológicos
Uso del suelo (2004)
Aguas Dulces- Turismo estival
Barra de Valizas- Pesca artesanal
Barra de Valizas- Turismo estival/Pesca
Cabo Polonio- Asentamiento/Turismo/Pesca
Forestación
Uso recreativo
Ecoturismo/Pesca
Pesca artesanal/Ecoturismo
Protegida por Ley Forestal
Ganadería extensiva
Reserva Fauna Marina
Elaboración Cartográfica:
MSc. Marcel Achkar
Lic. Gabriela Fernández


Propuesta de Plan de Manejo
Cabo Polonio
N
Mapa 3- Propuesta de zonificación
Cabo Polonio y adyacencias
222601
1616
1614
1609
3812
1607
15000349
999999
15000663
19535
5137
5516
15000351
1599
1600
1224
1601
6533
4324
27783
1586
1592
6445
1583
Camino Italiano
1588
7695
Camino Vialidad
3803
15000346
9999999
15000660
7638
578
Leyenda
Propuesta de manejo
Arroyo Valizas
Z.Núcleo Buena Vista
Z. Restauración B. V
Z. N. Dunar C. P.
Z.N.D.L (Recreativa)
Remoción Forestal
Z. Restauración C.P
Zona de Servicios
Usos Multiples
Isla
Zona Núcleo Isleño
Conservación marina
Elaboración Cartográfica:
MSc. Marcel Achkar
Lic. Gabriela Fernández

11. CONCLUSIONES DEL TRABAJO

La interpretación de la importancia de las áreas protegidas como herramientas que favorecen la gestion territorial realizada en este trabajo, deja en evidencia que ello es aplicable tanto a su proceso de elaboracion, como a su implementacion. A continuación se hace una síntesis de los principales aspectos analizados y lo que estos muestran.

La evolución del concepto de lo que constituye un área protegida ha sido un claro ejemplo de la importancia de lo "territorial" en el mismo. Desde la inicial protección de las "bellezas escénicas", pasando luego a constituir un instrumento para la conservación de especies y ecosistemas, así como también la posterior inclusión de las funciones ambientales del territorio y sus aspectos sociales y económicos de "beneficios más allá de sus fronteras" , indica que son herramientas de gestión del territorio que están en constante evolución. Asimismo su utilidad para la consolidación de la presencia de los Estados en el territorio y en zonas de frontera (sobretodo en paises de gran extenson y variada geografia) las convierten en herramientas para la gestion territorial de estrategias de posicionamiento internacional de los paises.

La implementación de áreas protegidas en casi todos los países del mundo y su reconocimiento por la comunidad internacional en su conjunto, incluyendo los foros de las Naciones Unidas, agregado a su constante crecimiento en número a nivel mundial , sugiere que estas han sido una herramienta de gestión territorial que tiene potenciales probabilidades de éxito en su aplicación, generando "modelos expansivos de gestión del territorio y sus recursos".

En Uruguay las áreas protegidas han tenido un avance lento por distintas razones que se han mencionado muy brevemente en el trabajo, pero en los últimos años se ha ido afirmando la conciencia de la utilidad de proteger espacios relevantes de nuestro territorio, incorporando las modernas concepciones que esto implica hoy en día. Esto se ha reforzado con la incorporación de una normativa moderna en la materia como es la Ley del SNAP y su Decreto Reglamentario. Se puede decir que hay un "despertar" de la sociedad hacia las temáticas territoriales, en donde las áreas protegidas están incluidas.

Los sistemas nacionales de áreas protegidas son expresiones de la integración de un territorio con la cuota de planificación y gestión que esa integralidad comprende para que se torne operativa. Son elementos que contribuyen a la estructuración de los territorios y por lo tanto están estrechamente ligados al ordenamiento territorial a distintas escalas espaciales. Como se ha mencionado, hay un parentesco temático y "se puede llegar hacia las áreas protegidas desde el ordenamiento territorial o se

puede llegar al ordenamiento territorial desde la áreas protegidas" (Diaz del Olmo 2005)

El marco normativo en áreas protegidas a nivel nacional (Ley 17.234 y Decreto No. 52/005) expresa una clara componente de la "territorialidad" de esta herramienta de gestión, la cual esta presente en sus definiciones iniciales y en los objetivos del mismo, convirtiéndola a la fecha en la norma ambiental nacional con mayor componente de "impronta territorial" en el país, si se comparan con otras normas aprobadas hasta la fecha.

Los objetivos del marco legal nacional posibilitan que esta normativa pueda ser utilizada en temas de gestión territorial que van más allá de la conservación de especies y ecosistemas y que alcanzan por ejemplo la protección de cuencas hidrográficas o áreas de patrimonio histórico y cultural, lo que reafirma su utilidad como herramienta de gestión del territorio.

Se incluyen en el marco normativo nacional en áreas protegidas instrumentos tales como la participación y la negociacion a través de diferentes ámbitos nacionales y locales, incorporando entonces elementos reconocidos de la gestión territorial moderna en la normativa nacional en la materia.

Las áreas protegidas son también una herramienta de utilidad para la gestión del territorio en el nivel municipal (ya existen algunos ejemplos como Montevideo y Rocha), permitiendo a través de las mismas a los Gobiernos Departamentales "poner en valor" los patrimonios naturales y culturales de los departamentos e integrarlos a los planes de ordenamiento territorial generales o específicos.

Las Categorías de las áreas protegidas, las cuales a nivel nacional han sido adaptadas de la experiencia internacional en el tema, implican de por si el reconocimiento de la diversidad de los territorios. Esto es aplicable al territorio, pues permite tomar en consideración las distintas formas de uso del suelo por parte de la sociedad a la hora de planificar y gestionar esos espacios geográficos.

La designación de una Categoría conlleva un proceso de pensar el territorio deseado, tomando en cuenta lo que se conoce del mismo y su inserción en el espacio regional, obligando a un ejercicio de planificación y visión prospectiva del territorio, lo que afirma una vez más la utilidad del área protegida en su contribución a la gestión territorial.

La planificación en las áreas protegidas se lleva adelante a través de los Planes de Manejo, para cuya elaboración debe recurrirse a todos los pasos y abordajes técnicos y metodológicos que la ordenación de los territorios hacen necesario; en una palabra se está "planificando la gestión de ese territorio" .

Lo antedicho implica la necesidad de diferentes acciones de planificación y gestión, tales como la caracterización de los territorios, elaboración de compendios normativos, planes estratégicos, planes específicos y zonificación, por lo que estamos hablando de"ordenamiento" de las áreas consideradas en particular y su articulación con el territorio circundante y su realidad socioeconómica.

En el Estudio de Caso se ha visto parcialmente la utilidad de los conceptos que se han analizado y una posible forma de aplicación, observándose la necesidad de mayor profundizacion y experiencia real a nivel nacional en el tema.

Todo lo anteriormente mencionado nos lleva a concluir sin lugar a dudas que las áreas protegidas son una herramienta de apoyo al ordenamiento y la gestión del territorio y lo serán más aun en el futuro a medida que vaya concretándose su aplicación a nivel nacional y ampliándose su enfoque conceptual desde la multidisciplina.

LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL TRABAJO

AAP- Autorización Ambiental Previa
ANEP- Administración Nacional de Enseñanza Pública
BID – Banco Interamericano de Desarrollo
CAE- Comisiones Asesoras Específicas de Áreas Protegidas
CDB - Convención sobre la Diversidad Biológica
CNAAP – Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas
CNUMAD – Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CONICYT – Consejo Nacional de Investigación, Ciencia y Tecnología
COTAMA – Comisión Técnica Asesora del Medio Ambiente
COTAOT – Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial
DINAMA – Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINARA - Dirección Nacional de Recursos Acuáticos
DINOT – Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
ECOPLATA – Proyecto para la Gestión Integrada Costera
EIA – Evaluación de Impacto Ambiental.
FREPLATA – Proyecto Binacional Para Protección del Río de la Plata y Frente Marítimo.
FONADEP – Fondo Nacional de Preinversión
GEF – Fondo de Naciones Unidas para el Medio Ambiente Mundial
GTZ – Agencia de Cooperación Alemana.
MDN – Ministerio de Defensa Nacional.
MEC – Ministerio de Educación y Cultura
MERCOSUR – Mercado Comun del Sur
MINTUR – Ministerio de Turismo.
MGAP – Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MVOTMA – Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OEA – Organización de Estados Americanos
ONGs- Organizaciones No Gubernamentales
ONU - Organización de las Naciones Unidas
OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PNUD- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PNUMA- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POT - Plan de Ordenamiento Territorial
PROBIDES – Programa de Conservacion y Desarrollo Sostenible de la Biodiversidad de los Humedales del Este
PRUG – Planes Rectores de Uso y Gestión
RENARE – Dirección de Recursos Naturales Renovables del MGAP
SIG -.Sistemas de Información Geográfica
SNAP – Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
UDELAR – Universidad de la Republica.
UICN - Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
UNESCO – Organización de Naciones Unidas para la Educación,la Ciencia y la Cultura.

LISTADO DE FIGURAS POR ORDEN DE APARICION EN EL TRABAJO

Figura 1- Áreas protegidas en el área metropolitana de Montevideo (Imagen Satelital)
Figura 2 - Foto Parque Nacional de Iguazú - Argentina
Figura 3 - Foto Pingüinera Punta Tombo – Argentina
Figura 4 - Foto Parque Islas Juan Fernández - Chile
Figura 5 - Foto Parque Nacional en Curitiba, Brasil
Figura 6 - Áreas bajo proteccion legal en Uruguay. Imagen Satelital
Figura 7 - Imagen satelital Area Protegida Quebrada de los Cuervos
Figura 8 - Imagen Satelital Parque Valle del Lunarejo -Rivera
Figura 9 - Zonificación estratégica del Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica de Rocha
Figura 10 - Foto Área Protegida Estero de Farrapos e Islas del Río Uruguay
Figura 11 - Foto Colonia de lobos marinos, Cabo Polonio, Rocha
Figura 12 - Foto dunas costeras de Cabo Polonio, Rocha
Figura 13 - Foto Área Protegida, Valle del Lunarejo, Rivera
Figura 14 - Foto Área Protegida Islas Galápagos, Ecuador
Figura 15 - Foto Área Protegida Islas Galápagos, Ecuador
Figura 16 - Foto Tortuga marina- Cerro Verde, Rocha
Figura 17- Foto Área Protegida Cerro Verde, Rocha
Figura 18 -Foto Área Protegida Potrerillo de Santa Teresa, Rocha
Figura 19 - Foto Río Santa Lucia , Canelones
Figura 20 - Foto Vista de Cabo Polonio desde el Faro, Rocha
Figura 21 - Foto Lobos Marinos – Islas Cabo Polonio
Figura 22 – Foto Vista de Cabo Polonio

MAPAS

Mapa 1 - Unidades de Paisaje, Cabo Polonio
Mapa 2 - Sistemas a considerar en el Plan de Manejo, Cabo Polonio
Mapa 3 - Zonificacion propuesta, Cabo Polonio
Mapa 4 - Uso del suelo actual, Cabo Polonio
Mapa 3b -Zonificacion propuesta con padrones, Cabo Polonio

BIBLIOGRAFIA

1. Achkar M, Cayssials R, Domínguez A, Pesce F (2004) / Hacia un Uruguay Sustentable – Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas / Montevideo / Redes Amigos de la Tierra – Uruguay Sustentable

2. Amend St; Giraldo A; Oltremari J; Sanchez R; Valarezo V; Yerena E (2003) Mangements Plans – Concepts and Proposals ; Parques Nacionales y Conservacion Ambiental No. 11 / Panama / UICN / GTZ

3. Andrew F. Bennet (1998, 2003) /Linkages in the Landscape / The Role of Corridors and Connectivity in Wildlife Conservation /UICN ,Gland

4. Drumm A y Moore A / Desarrollo del Ecoturismo –Un Manual para los Profesionales de la Conservación / Volumen 1 / The Nature Conservacy (2002)

5. Atkinson, BS, Gregory, KJ, Simmons, IG, Stoddard, DR, David Sudgen (1985). The Enciclopedyc Dictionary of Physical Geography. Oxford .Basic Blackwell Ltd

6. Chabalgoity, M (2002), Artículo "La ordenación ambiental del territorio, hacia una reflexión necesaria". Libro Perfil Ambiental del Uruguay 2002 Coordinadores Ana Domínguez y Rubén Prieto. Montevideo Editorial Nordan-Comunidad (Pág. 185-194)

7. Conferencia Una Visión hacia el futuro de las Áreas Protegidas. Conferencia dictada por Eduardo Crespo y Jesús Casas, Expertos del Organismo Autónomo de Parques Nacionales de España en Facultad de Arquitectura / 2005 / Repartido Resumen

8. Martín Mateo R / Tratado de Derecho Ambiental / Volumen III Espacios Naturales Protegidos / Material distribuido en el Curso del Dr. José Luis Sciandro en la Maestría (2002)

9. Propuesta de Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica en el Uruguay /1999/ Montevideo/ MVOTMA-PNUD-GEF

10. Crespo, Eduardo (2002) Espacios naturales protegidos y desarrollo duradero: teoría y gestión / OAPN/ Madrid / Lerco Print S.A

11. Davey, AG(1998) National System Planning for Protected Areas ,IUCN, Gland, Swizerland and Cambridge UK

12. Serrentino, C (2004) Articulo: La Gobernabilidad del Agua / Global Water Partnership

13. Lachaux, Claude (1980) / Parcs Nationaux / Que Sais Je / Collection Encyclopédique / Paris / Presses Universitaires de France

14. Legrain D (1998) Articulo: La Protección de los Espacios Naturales en la Costa Francesa / En Políticas de Ordenamiento Territorial Para la Costa / Montevideo / MVOTMA

15. Martínez Guarino, R / Gestión del Territorio y del Desarrollo Urbano /Facultad de Arquitectura /Intendencia de Montevideo / Fundación 2020 (2005) / Montevideo

16. Barrer, CV, Miller K: R and Bonnes M (2004) Securiting Protected Areas in the Global Change: Issues and strategies UICN Gland and Cambridge UK.

17. Ritchie Chung B (1999) / Planificación comunitaria del uso del suelo en zonas protegidas / The Nature Conservancy – América Verde Publications / Virginia /

18. Sciandro J (2004) / Aplicación práctica de criterios de conservación y desarrollo sostenible en nuestra costa atlántica / Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica de Rocha / Montevideo / DINOT-MVOTMA-IM de Rocha pp 11-14

19. Global Biodiversity Assessment (1995) / Summary for Policy Makers / Nairobi / PNUMA

20. Enfoque por Ecosistemas, (2004) / Programa de Trabajo del CDB / Montreal / Secretaria del CDB

21. UICN (1994) Guidelines for Protected Areas Management Categories. CNPPA with the assistance of WCMC of WCMC;IUCN Gland Switzerland and Cambridge UK

22. UICN (2003) V Congreso Mundial de Parques de la UICN / Recomendaciones / Durban

23. UICN (2003) V Congreso Mundial de Parques de la UICN / Acuerdo de Durban / Durban

24. Áreas Protegidas de Iberoamerica: Conservación y Sociedad en el Siglo XXI (2005) AECI -OAPN. Madrid

OTRAS FUENTES (DOCUMENTOS NO PUBLICADOS, CURSOS, TEXTOS DE LEYES Y ACUERDOS INTERNACIONALES, FUENTES CARTOGRAFICAS)

25. Cumbre de la Tierra / Agenda 21/ Departamento de Información y Publicaciones de Naciones Unidas / Nueva York /1998

26. Concepto del Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades para la Implementación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (2004) /PNUD/GEF/MVOTMA

27. Proyecto DINAMA-PNUD-GEF (2005): Fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas / Documentos de Trabajo

28. Reboratti C, Apuntes del Curso: Los Espacios de la producción y el ordenamiento territorial (2002) MOT / Facultad de Arquitectura / Bibliografía Seleccionada

29. Bervejillo F (2002) / Apuntes y material del Curso Teorías y Enfoques del Ordenamiento Territorial /MOT/ Facultad de Arquitectura

30. Martínez, Ana María (1985) The Concept of Landscape in Geography / Department of Geography / San Diego State University / Documento no publicado

31. Texto del Convenio sobre la Diversidad Biológica de Naciones Unidas / Nairobi PNUMA / 1992

32. Texto de las Leyes 17.234 de creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y su Decreto Reglamentario No. 52/005.

33. Texto de la Leyes 17.283 y 16.466 y Decreto Reglamentario

34. Información del Sitio Web de la DINAMA www.dinama.gub.uy

35. Sitio Web de Parques Nacionales de Argentina www.parquesnacionales.gov.ar

36. Sito Web del Ministerio de Medio Ambiente de Brasil www.mma.gov.br

37. Sitio Web de la UICN www.iucn.org

38. Sitio Web del Proyecto ECOPLATA www.ecolata.org

39. Sitio Web del Proyecto PROBIDES www.probides.org.uy

40. Sitio Web del Proyecto FREPLATA www.freplata.org .