



ISSN 2304-0963
doi: 10.25267/Costas



Vol. 5 (1): 9-32. 2023 Artículo Científico/ Artículo Científico / Scientific Article

Fernández Grandi, A., García Cartagena, M., Alonso-Yanez, G., Clavijo-Romero, M., Turra, H., Watson, A., Paredes, J., House-Peters, L., Ishak, S. 2023 Participatory Planning for the Creation of a Coastal Protected Area: Middle Basin from Arroyo Solís Grande, Canelones – Uruguay. *Revista Costas*, 5(1): 9-32. doi: <https://doi.org/10.25267/Costas.2023.v5.i1.0103>

Planificación Participativa para la Creación de un Área Protegida Costera: Cuenca Media del Arroyo Solís Grande, Canelones – Uruguay

Participatory Planning for the Creation of a Coastal Protected Area: Middle Basin from Arroyo Solís Grande, Canelones – Uruguay

Andrés Fernández Grandi^{*1}, Martín García Cartagena², Gabriela Alonso-Yanez³, Mónica Clavijo-Romero⁴, Héctor Turra⁵, Ana Watson⁶, Jaime Paredes⁷, Lily House-Peters⁸, Samantha Ishak⁹

*e-mail: andresferz@gmail.com

¹ Universidad de la República. Uruguay.

² Massey University. Nueva Zelanda.

³ University of Calgary. Canadá.

⁴ Universidad Nacional de Colombia. Colombia.

⁵ University of Calgary. Canadá.

⁶ University of Calgary. Canadá.

⁷ University of Calgary. Canadá.

⁸ California State University, Long Beach. USA.

⁹ California State University, Long Beach. USA.

Keywords: Participation, protected areas, integrated coastal management.

Abstract

This work displays the results of a case study included in an international research project, which studies deliberative processes of management that incorporate local and traditional knowledge, and articulate diverse interests and values associated with ecosystem services and biodiversity. The case study focuses on the creation process of the first area to integrate the SDAPA (Departmental System of Environmental Protection Areas) of Canelones: “Cuenca Media del Arroyo Solís Grande”. The study was carried out with an Integrated Coastal Management approach. Data collection was done through semi-structured interviews with members of the administrative commission of the area who were protagonists of the planning process. This work displays a systematization of the deliberative processes that led to the creation of the area and its administrative commission, identifying the reasons that mo-

Submitted: December 2022

Accepted: March 2023

Associate Editor: Marínez Scherer

tivated the process and the methods used to achieve this goal. The results show the barriers and facilitators of the implementation process that may shape upcoming developments in the area. Since this was a pioneering process, this work systematized the lessons learned that are relevant for future SDAPA area creation processes or similar processes in other coastal areas. Based on this case study, ideas and alternatives are proposed regarding important challenges of Integrated Coastal Management: the integration of different bodies of knowledge, the effective participation of key stakeholders, the facilitation or mediation of conflicts of interest, and the involvement of the private sector in conservation initiatives.

Resumen

Se presentan resultados de un caso de estudio perteneciente a un proyecto de investigación internacional, que estudia la gestión de procesos deliberativos que incorporan conocimientos locales y tradicionales, articulan diversos intereses y valoraciones asociadas a servicios ecosistémicos y la biodiversidad. El caso de estudio se centra en el proceso de creación de la primera área en integrar el SDAPA (Sistema Departamental de Áreas de Protección Ambiental) de Canelones: “Cuenca Media del Arroyo Solís Grande”. El estudio se realizó con un enfoque de Manejo Costero Integrado, y se centró en la realización de entrevistas semiestructuradas a integrantes de la Comisión Administradora del área que fueron protagonistas del proceso de planificación. Se presenta una sistematización del proceso deliberativo que condujo a la creación del área y su Comisión Administradora, identificando las razones que motivaron el proceso y el método empleado para ello. Los principales resultados se centran en la identificación de barreras y facilitadores del proceso de implementación que el área tiene por delante. Por tratarse de un proceso pionero, se sistematizaron lecciones aprendidas que fueran relevantes también para futuros procesos de creación de áreas dentro del SDAPA u otros procesos en áreas costeras similares. A partir de este caso de estudio, se proponen ideas y alternativas en torno a importantes desafíos del Manejo Costero Integrado: la integración de diferentes cuerpos de conocimiento, la participación efectiva de actores clave, la facilitación o mediación ante conflictos de intereses y el involucramiento de privados en iniciativas de conservación.

Palabras clave: participación, áreas protegidas, manejo costero integrado.

1. Introducción

Este artículo presenta un caso de estudio del proyecto “*Incorporating Local and Traditional Knowledge Systems: New Insights for Ecosystem Services and Transdisciplinary Collaborations*” llevado adelante por el *Transdisciplinary Research Lab for Global Sustainability*. Este proyecto-marco está enfocado en el estudio de procesos de gestión en iniciativas de conservación de la naturaleza, que navegan a través de intereses divergentes y de diversos sistemas de valores. El presente caso de estudio tiene por objetivo general contribuir a mejorar la gobernanza de una reciente política de conservación de escala subnacional en el Departamento de Canelones-Uruguay. Se trata de un instrumento de ordenamiento territorial que permite la creación de áreas protegidas, el cual hasta el

momento ha designado una única área que hemos tomado como caso de estudio. En acuerdo con actores institucionales clave se definieron los siguientes objetivos específicos: 1) Documentar y analizar el proceso de deliberación que condujo a la creación del área protegida; 2) Identificar barreras y facilitadores para la implementación del área protegida estudiada; y 3) Identificar lecciones aprendidas que puedan replicarse en procesos deliberativos de creación de otras bajo el mismo instrumento. El abordaje del caso de estudio se realizó desde el enfoque del Manejo Costero Integrado, y el trabajo de campo consistió en entrevistas a actores clave que fueron analizadas empleando la metodología de la Teoría Fundamentada para realizar la sistematización que aquí se presenta.

2. Marco conceptual

Nuestras sociedades dependen de la naturaleza para su sustento, desarrollo y crecimiento. Sin embargo, actualmente atravesamos una crisis ambiental global inducida por los humanos, que pone en riesgo la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (MA, 2005; WWF, 2018; IPBES, 2019). Frente a esta situación, se han generado diversas estrategias abocadas a la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, de las cuales las áreas protegidas son la más importante, estudiada y extendida a nivel mundial (Butchart *et al.*, 2012, Vimal *et al.*, 2021). La creación de áreas protegidas a nivel internacional se ha ido incrementando sostenidamente desde finales de siglo XIX, llegando a cubrir en la actualidad el 14,6 % de la superficie terrestre (BM, 2018). Sin embargo, la pérdida de biodiversidad a nivel global también continúa aumentando (MA, 2005; Chape *et al.*, 2005; WWF, 2018; IPBES 2019). Dos factores clave que explican esta pérdida de biodiversidad son: la dificultad de implementar las acciones planificadas en el terreno (Knight *et al.*, 2008) y una frecuente desconexión entre las áreas protegidas y la sociedad (Palomo *et al.*, 2014).

Los problemas ambientales que las áreas protegidas están teniendo que afrontar presentan una complejidad creciente, en escenarios inciertos y cambiantes a múltiples escalas, con presencia de multiplicidad de actores con importantes conflictos de intereses y valores (Reed, 2008).

Actualmente contamos con evidencia que sugiere que el éxito de la gestión de áreas destinadas a la conservación de la naturaleza depende de lograr una estrecha colaboración entre científicos, gestores y pobladores locales, con procesos de toma de decisiones transparentes que consideren diversos tipos de conocimientos y sistemas de valores e intereses heterogéneos (Uprety *et al.*, 2012; Bennett & Dearden, 2014; Mantyka-Pringle *et al.* 2017; Toomey *et al.*, 2017; Alonso-Yanez *et al.*, 2019). Gestionar iniciativas de

conservación desde esta perspectiva supone un desafío para la gobernanza, es decir en relación a cómo se definen y articulan las estructuras, normas, reglas y convenciones que regulan los procesos de toma de decisión, las distribuciones de poder, y las interacciones entre múltiples actores y los ecosistemas (Abrams, 2003; Ostrom, 2009; Montes & Palomo, 2015).

La zona costera - entendida como el espacio de transición e interacción dinámica entre la tierra y el mar (Cicin-Sain & Knecht, 1998) – debido a su particular dinámica y complejidad, se ha presentado como un ámbito desafiante para el desarrollo de políticas de conservación, interpelando los modelos clásicos de gestión, llevando a conceptualizar en los años 70's un abordaje específico denominado Manejo Costero Integrado (MCI) (Olsen *et al.*, 2004). El enfoque del MCI propone la integración de diferentes saberes y fuentes de conocimiento a través de un abordaje interdisciplinario, centrándose en problemáticas de la interfaz ciencia-política, generando procesos de investigación participativa, buscando fortalecer capacidades y promover sinergias entre los actores implicados con el fin de alcanzar procesos exitosos de gestión (Olsen *et al.*, 2004). Desde sus orígenes se ha vinculado el MCI a los aspectos gubernamentales y a las políticas públicas, destacando entre ellas las áreas protegidas. En 1998 desde el Banco Mundial se lo definía al MCI como: “... un proceso gubernamental que conste del marco legal e institucional necesario para asegurar que el desarrollo y los planes de manejo para áreas costeras sean integrados con metas ambientales (incluyendo sociales) y sean hechos con la participación de los afectados.” (Post & Lundin, 1996).

Hay importantes similitudes entre el MCI y los procesos de planificación e implementación de las áreas protegidas en relación a su forma de abordaje: El carácter integrador del manejo costero en relación a los componentes físicos, políticos y territoriales, diferentes fuentes y tipos de conocimiento, actores

e intereses que considera (GESAMP, 1999), es totalmente concordante con el abordaje que proponen los estándares internacionales para las prácticas de conservación (CMP, 2020) que resaltan la relevancia del enfoque del manejo adaptativo (Salafsky *et al.*, 2001). Este modelo de manejo tiene grandes similitudes con el marco operacional que Olsen (1999) propone para el MCI. Ambos enfoques son flexibles y tienen la capacidad de aprender y mejorar con la experiencia, procediendo mediante ciclos encadenados de: diagnóstico, planificación, implementación, y evaluación. A su vez ambos modelos plantean para todas las etapas de su procedimiento una marcada y necesaria impronta participativa (Olsen, 1999; CMP, 2020).

Otro importante medio que se está desarrollando para alcanzar objetivos de conservación globales, como la expansión de la superficie del planeta bajo sistemas de áreas protegidas propuesto por el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), es el de la conservación en tierras privadas. Esto se debe a que las tierras privadas cubren grandes áreas del mundo y los recursos disponibles para las políticas de áreas protegidas suelen ser limitados. La conservación en

tierras privadas supone un desafío adicional para las políticas de conservación que consiste en el desarrollo y articulación de una amplia gama de instrumentos para involucrar a los propietarios de la tierra, apoyarlos en la implementación de acciones de conservación y asegurar su compromiso a largo plazo (Cortés-Capano *et al.*, 2019).

Por último, también cabe recalcar que recientes trabajos de investigación y de políticas públicas, tanto a nivel nacional como internacional, destacan la compleja y directa relación entre las actividades antrópicas que se desarrollan en el hinterland y la calidad y bienestar de sistemas socio-ecológicos costeros conectados a través de sistemas de cuencas hídricas (Griffero *et al.*, 2019; MfE, 2019; NOAA, 2021; Rodríguez-Gallego, 2019; Svitsky *et al.*, 2005). Esta cercana relación entre conservación terrestre y costera también es resaltada en algunos sistemas de conocimiento tradicional e indígena como en Te Rūnanga o Kaikōura (2007). Este tipo de trabajos refuerzan la importancia de buscar sinergias e integración entre los esfuerzos de conservación terrestre y de cuencas como parte de las actividades orientadas a conservar los sistemas costeros de nuestro planeta.

3. Consideraciones metodológicas

Antecedentes locales

La costa uruguaya está ligada al Río de la Plata, uno de los estuarios más grandes del mundo, que presenta características físico-químicas y biológicas singulares, y sumamente dinámicas. Debido al pequeño tamaño de Uruguay, la relación entre la longitud de la costa y la superficie del país resalta la importancia de esta zona para la economía nacional. La costa representa el 18 % de la superficie del país y contiene el 70 % de la población uruguaya y una cantidad significativa de las actividades económicas del país, que representan aproximadamente el 76 % del Producto Bruto

Interno (Menafrá *et al.*, 2009). El Departamento de Canelones tiene una línea de costa de aproximadamente 65 km de largo que representa casi el 10% de toda la costa uruguaya. Se extiende entre la desembocadura de del Arroyo Carrasco que limita con el Departamento de Montevideo y el Arroyo Solís Grande que limita con el Departamento de Maldonado. La costa de Canelones concentra el 30% de su población, contando con un importante incremento durante las temporadas estivales, lo cual intensifica las presiones antrópicas ya existentes sobre los ecosistemas naturales. El territorio costero tiene una clara

vocación turística derivada de la calidad de sus servicios ecosistémicos y de la inversión preexistente en infraestructura y servicios turísticos, aunque también existen otro tipo de actividades productivas, comerciales e industriales (GeoCanelones, 2022).

Si bien el MCI en Uruguay no cuenta con una institucionalización a nivel de políticas del estado, existen iniciativas basadas en programas y proyectos de ministerios con competencia sobre el ambiente, los recursos y la gestión de los territorios costeros, siendo la política de áreas protegidas una de las más importantes en este sentido. Esta política aporta un enfoque de carácter integrador y sostenible a través de los planes de manejo específicos de las áreas protegidas presentes en la costa (Conde, 2014; Menafra *et al.*, 2009).

Uruguay cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) que luego de más de veinte años de funcionamiento cubre apenas el 1 % del territorio. En Uruguay el 95 % de la tierra se encuentra en manos de privados y bajo diversos regímenes de producción, principalmente agropecuaria. Por lo tanto, en Uruguay la participación de los propietarios y productores involucrados junto a una amplia gama de actores es clave para lograr instalar prácticas productivas sostenibles y una efectiva conservación de la biodiversidad. Otro factor clave es la articulación de un conjunto de políticas fuera de las áreas protegidas, para integrar la biodiversidad en los diferentes paisajes y sectores productivos del país. Sin embargo, el marco normativo y los mecanismos financieros que incentivan la conservación en tierras productivas son identificados por las autoridades competentes como débiles e insuficientes (SNAP 2018, MA 2021).

En el año 2016 la Intendencia del Departamento de Canelones (IDC), emprende una iniciativa pionera y crea un Sistema Departamental de Áreas de Protección Ambiental (SDAPA) que depende administrativamente sólo del gobierno subnacional (Intendencia) y funciona de forma independiente del

SNAP. Las áreas protegidas departamentales fueron distinguidas en su nomenclatura como Áreas de Protección Ambiental (APA) debido a aspectos jurídicos que establecen que las Áreas Protegidas son únicamente las que integran el Sistema Nacional.

En el 2018 se aprobó el ingreso al SDAPA de la primer Área de Protección Ambiental (APA) denominada “Cuenca Media del Arroyo Solís Grande”, la cual tomamos como caso de estudio para el presente trabajo.

Caso de estudio: APA “Cuenca Media del Arroyo Solís Grande”

Como puede apreciarse en la figura 1 el Arroyo Solís Grande separa los Departamentos de Canelones y Maldonado desembocando en el estuario del Río de Plata. De la cuenca media de dicho arroyo, el área protegida abarca 4600 hectáreas del sector correspondiente al Departamento de Canelones, dentro del cual se destaca por sus atributos naturales (extensos pastizales naturales, bosque nativo y humedales), paisajísticos y culturales. Se desarrolla sobre tierras privadas, divididas en fracciones de gran tamaño en relación con el resto del Departamento, de uso agropecuario, y gestionadas por un conjunto reducido de propietarios. La IDC realizó un convenio con la Universidad de la República que conformó un equipo interdisciplinario de especialistas que brindó apoyo técnico para diseñar y conducir el proceso de planificación del área, trabajando además como facilitador en el territorio con los diferentes actores involucrados (Soutullo *et al.*, 2018).

El proceso de creación del APA se condujo basado en una metodología estandarizada para la planificación de áreas protegidas tanto a nivel nacional (SNAP, 2012) como internacional (CMP, 2013). La planificación del área se centró en un proceso de base local, donde se trabajó colectivamente sobre los aspectos definitorios del área protegida involucrando además de los propietarios de la tierra a un amplio es-



Figura 1. Ubicación geográfica del caso de estudio. Se trata de un área protegida del Departamento de Canelones – Uruguay. Se ubica en el entorno del Arroyo Solís Grande. Dicho Arroyo es el límite entre los Departamentos de Canelones y Maldonado, con desemboca en el estuario del Río de Plata.

Figure 1 Geographic location of the case study. It is a protected area of the Department of Canelones – Uruguay. It is located in the area around Arroyo Solís Grande, which is the limit between the Departments of Canelones and Maldonado, and flows into the estuary of the Río de Plata.

pectro de actores. Una vez formalizado el ingreso del APA al sistema, se crea la Comisión Administradora, que es el ámbito de toma de decisiones relativas a la gestión del área (Soutullo *et al.*, 2020).

La Comisión Administradora del APA está integrada por diez grupos de actores: tres pertenecientes al gobierno departamental (Dirección General de Gestión Ambiental, Secretaría de Planificación y la Agencia de Desarrollo Rural), dos al gobierno municipal (Municipio de Floresta y Municipio de Soca), cuatro a la sociedad civil organizada (Sociedad de Fomento Rural PICASO, Liga de Fomento de Jau-reguiberry, Comisión de Vecinos del Pueblo Piedras de Aflar, Asociación Civil Abrazo del Solís Grande) y los propietarios de la tierra o vecinos del APA que cuentan con dos representantes a diferencia de los otros grupos que cuentan con uno.

Entrevistas

Se realizaron diez entrevistas semiestructuradas, a representantes de todos los grupos de actores que integran la Comisión Administradora del APA. Puesto que dos grupos de actores comenzaron a participar en la comisión luego de que el APA fuera formalizada, es que se elaboraron dos pautas de entrevista: una para los que participaron del proceso de planificación y otra para los que no. Ambas pautas (se adjuntan como Material Complementario) apuntaron a identificar barreras, facilitadores y lecciones aprendidas del proceso deliberativo de planificación. Además, a los que sí participaron del proceso se les preguntó sobre cómo fue su involucramiento.

La tabla 1 muestra los grupos de actores a los que representan los entrevistados, su rol en el proyecto de área protegida y se menciona si estuvo involucrado en el proceso de planificación del APA.

Análisis de datos

Las entrevistas fueron analizadas mediante Teoría Fundamentada Constructivista (TFC) (Charmaz,

2008). La TFC permitió generar una exploración empírica, local y situada (Clarke & Charmaz, 2019) del proceso de planificación del APA. El objetivo de la TFC es construir procesos, desarrollar conceptos orientadores tentativos y teorizar sobre situaciones específicas basadas en las construcciones sociales de los participantes (Clarke *et al.*, 2017).

El principio fundamental de la TFC es la abstracción de conceptos basada en la experiencia (Xiangming, 1999) donde los investigadores abandonan conceptos e ideas preconcebidas a fin de recolectar y analizar datos sistemáticamente y de forma itinerante, generando niveles de categorización, tematización, e interpretación (Charmaz, 2014). La TFC permite a los investigadores desarrollar un muestreo intencional de participantes, simultáneamente recolectar y analizar datos que informan la generación de teoría, y reducir el impacto de la voz de los investigadores a través de un análisis cíclico y colaborativo (Carmichael & Cunningham, 2017). En el caso de la investigación que aquí se presenta, los investigadores emplearon el *software NVIVO12* para realizar la codificación y análisis temático de entrevistas semiestructuradas a actores clave del proceso de planificación del APA. En una primera instancia, se realizó una codificación abierta de primer nivel que centró su análisis en cada oración de las transcripciones de las entrevistas estableciendo treinta y dos códigos o categorías de análisis iniciales en base a aspectos emergentes que dan cuenta del proceso de planificación del APA. Esta codificación inicial de las entrevistas permitió identificar segmentos discursivos asociados a las actividades, circunstancias y relaciones entre actores que se llevaron a cabo durante el proceso de planificación estudiado.

La codificación de segundo nivel permitió agrupar las categorías iniciales y desarrollar diecinueve categorías emergentes que fueron iterativa y colectivamente revisadas en el proceso de análisis. Durante los procesos iterativos de contraste entre las categorías

Tabla 1. Entrevistados.
Table 1. Interviewees.

Grupo al que pertenece el entrevistado	Descripción del actor	Involucramiento en el proceso de planificación
Intendencia de Canelones (Dirección General de Gestión Ambiental)	Referente del gobierno departamental que lidera el proceso y coordina la Comisión Administradora	Si
Intendencia de Canelones (Agencia de Desarrollo Rural)	Referente del gobierno departamental en temas productivos	No
Municipio Soca	Municipio que abarca el 96% del territorio del APA	Si
Municipio Floresta	Municipio que abarca el 4% del APA	Si
Sociedad de Fomento Rural PICASO	Organización referente para temas agropecuarios y rurales de la zona	Si
Liga de Fomento de Jaureguiberry	Organización referente de la zona balnearia linderera al APA	Si
Comisión de Vecinos del Pueblo Piedras de Afilas	Organización referente del poblado rural linderero al APA	Si
Asociación Civil Abrazo del Solís Grande	Organización que abarca el Municipio de Solís Grande en Maldonado y el Municipio de Soca en Canelones y lleva adelante un multitudinario festival anual denominado “Abrazo del Solís” que recauda fondos para el mantenimiento de un Parque Público en el entorno del Arroyo Solís Grande.	No
Vecino del APA Solís Grande	Propietario de tierra dentro del área protegida con uso agropecuario	Si
Vecino del APA Solís Grande	Propietario de tierra dentro del área protegida con uso residencial y turístico	Si

emergentes y nuevos extractos de datos (Clarke & Charmaz, 2019), se identificaron (codificación de tercer nivel) dos temas que agrupan y sintetizan las diecinueve categorías de análisis emergentes: 1) barreras y dificultades, y 2) oportunidades y facilitadores. Luego, se realizó un cuarto nivel de análisis que consistió en la identificación de lecciones aprendidas. Esta línea de análisis se realizó posteriormente a las anteriores ya que requirió un nuevo abordaje de las diecinueve categorías emergentes para extraer e iden-

tificar las principales lecciones aprendidas. Este último nivel de análisis requirió también el tratamiento de algunos documentos técnicos referidos por los entrevistados, los cuales fueron elaborados y/o considerados en el marco del proceso de planificación. Los documentos fueron analizados con la misma metodología de codificación y empleando las mismas categorías de análisis que en las entrevistas, con el objetivo de complementar la información brindada por los entrevistados.

4. Resultados

Categorías emergentes de análisis

A continuación, se presentan las diecinueve categorías de análisis emergentes obtenidas a partir de la aplicación de la metodología TFC sobre las transcripciones de las diez entrevistas realizadas a actores clave del proceso de planificación del APA. Las categorías emergentes representan la opinión de los entrevista-

dos sobre el proceso de implementación que el APA tiene por delante en base a su experiencia transitada en el marco del proceso de planificación. Las categorías se presentan agrupadas en dos temas 1) Barreras y Dificultades, y 2) Oportunidades y facilitadores, tal como se resume en la tabla 2, donde también se detalla la cantidad de entrevistados que hizo referencia a

Tabla 1. Lista de categorías emergentes de análisis agrupados en dos temas. Las categorías emergentes se obtuvieron de la aplicación de la metodología TFC sobre las transcripciones de las entrevistas realizadas a actores clave del proceso de planificación del APA y representan su opinión sobre el proceso de implementación que el APA tiene por delante.

Table 2. List of emerging analysis categories grouped into two topics. The emerging categories were obtained from the application of the Constructivist Grounded Theory methodology on the transcripts of the interviews carried out with key actors in the APA planning process and represent their opinion on the implementation process that the APA has ahead.

Barreras y dificultades	Entrevistados	Referencias
Diferencias de opinión	6	27
Concepciones sobre la conservación	6	19
Desinterés y/o desmotivación	7	25
Dificultades en el involucramiento	8	19
Dificultad para identificar aportes	6	16
Falta de apropiación del proceso	4	4
Falta de liderazgo local	3	7
Política partidaria	4	8
Falta de recursos	4	5
Prácticas incompatibles con el APA	4	8
Oportunidades y facilitadores	Entrevistados	Referencias
Predominio de cohesión y consenso	5	9
Afinidad con el proyecto	5	6
Conocimiento del territorio disponible	3	5
Ecoturismo	4	6
Institucionalidad alcanzada	4	4
Particularidades territoriales	2	4
Nuevas generaciones	2	3
Replicación del proceso	2	2
Límites del APA	3	5

cada categoría y la cantidad de referencias o fragmentos de texto que cada categoría abarcó. Las categorías se exponen mediante una descripción o síntesis de su contenido y se adjunta luego un fragmento de entrevista representativo de aquellos que fueron codificados bajo esa categoría.

Por último, se expone el tema: 3) Lecciones aprendidas, el cual emergió de un análisis transversal de las diecinueve categorías y el tratamiento adicional de algunos documentos referidos por los entrevistados que aportaron información complementaria. A partir de la sistematización del proceso de planificación del APA, se lograron identificar las principales lecciones aprendidas que podrían replicarse en procesos deliberativos de otras áreas que a futuro integren el sistema.

Tema 1. Barreras y dificultades

Diferencias de opinión: Las diferencias de opinión entre actores son percibidas como una barrera o dificultad para la toma de decisiones y la construcción de consensos. Si bien los entrevistados no perciben que haya un predominio de diferencias de opinión, se refirieron situaciones colectivas puntuales donde sí se manifestaron opiniones contrapuestas. Las situaciones referían principalmente a discusiones sobre la regulación de los agroquímicos en el área. También se mencionaron diferencias de opinión que fueron manifestadas fuera de los ámbitos de participación y que llegaron sólo en forma de rumores.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: “*Los que estaban dentro del proceso parecían todos más o menos de acuerdo y sino se tiraban tres o cuatro cascarazos y después seguían todos para el mismo lado. ¿o no?*” (Entrevista a actor local).

Concepciones sobre la conservación: Un aspecto subyacente a varias situaciones de diferencias de opinión es la existencia de un espectro amplio de concepciones acerca de qué implica conservar la natura-

leza. Esto se percibe también como una importante barrera o dificultad para la generación de acuerdos colectivos. En un extremo del espectro se ubican las posturas más prohibicionistas que resaltan el valor intrínseco de la naturaleza. Estas posturas proponen restricciones a las actividades humanas para preservar algún elemento de la naturaleza que se entiende como valioso de por sí. En el otro extremo se ubican las posturas más productivistas que resaltan el valor económico y los servicios de abastecimiento que los elementos de la naturaleza brindan a la población. En el medio se ubican las posturas más vinculadas con la sostenibilidad que buscan un balance entre el establecimiento de restricciones y el aprovechamiento de la naturaleza.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: “*Vos tenés un abanico de gente ¿verdad? El que quiere el área protegida y entiende que tenés que prohibir absolutamente todo. Está el que piensa que tiene que haber área protegida pero hay que prohibir algunas cosas y otras no. Y después estamos el grupete de gente que entendíamos que el área protegida se tenía que implementar protegiendo el ambiente pero sin vulnerar otro tipo de cosas, de derechos. Y acá se implementó el área primando el derecho de propiedad - porque siempre prima el derecho de propiedad - y dada la reglamentación primó bastante el derecho de propiedad. Entonces ahí hubo gente que quedó como con sabor a poco.*” (Entrevista a actor del gobierno municipal).

Desinterés y/o desmotivación: Hubo manifestaciones puntuales de desinterés y/o desmotivación por parte de actores locales vinculadas a los tiempos institucionales del proceso de planificación y a la burocracia. Varios entrevistados se refirieron a duraciones excesivas de procesos burocráticos de elaboración, aprobación o formalización de documentos, convenios y normativas, a demoras en la implementación de acciones concertadas, y a lapsos percibidos como de inactividad. Pese a que en el proceso de planifica-

ción se logró involucrar a la gran mayoría de actores locales con presencia e incidencia en la gestión del territorio, se señala como una barrera o dificultad la falta de interés y motivación de muchos propietarios de tierra para sostener su participación en el APA e involucrarse en procesos colectivos en general.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: *“Mirá, a mí personalmente me parece que esto de que las cosas demoren tanto... que estos procesos demoren tanto... ¿ta? Creo que eso te termina cansando. Me parece que eso es lo que no está bueno y que hace que la gente termine no participando.”* (Entrevista a actor local).

Dificultades en el involucramiento: Se identificaron dificultades puntuales en el involucramiento de algunos actores clave que no se vincularon desde el comienzo del proceso. Su involucramiento se dio una vez que el proceso ya tenía importantes avances, y eso se identifica como un aspecto no deseable. Los actores que no se vincularon al proceso desde el comienzo atribuyeron ese desfase a no haber recibido una comunicación o convocatoria en su momento. Las vías consideradas por los entrevistados como más efectivas para la convocatoria inicial son la comunicación formal, institucional y escrita vía mail y la comunicación interpersonal y presencial mediante reuniones informales bilaterales o multilaterales.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: *“Me juego la cabeza que si no participamos desde el arranque es porque no se nos convocó formalmente”* (Entrevista a actor local).

Dificultad para identificar aportes: En primera instancia la gran mayoría de los entrevistados no percibe haber realizado aportes significativos al proceso. El discurso de los entrevistados sobre los aportes se centra principalmente en recursos económicos, los cuales fueron valorados como escasos. Al revisar el tema mediante re-preguntas, los entrevistados sí pudieron

identificar contribuciones relacionadas con: el conocimiento del territorio (aspectos sociales, ecológicos, culturales), el vínculo y enlace con otros actores, las definiciones sobre aspectos clave del APA: sus límites, objetos y objetivos de conservación y medidas cautelares. Hay una dificultad generalizada entre los entrevistados para identificar y valorar aportes no-económicos al proceso. Cabe la hipótesis de que este aspecto puede menoscabar la motivación de los actores a participar e involucrarse, así como también la apropiación del proceso.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: *“Bueno, puede haber un aporte sí pero más bien de nexos. Creo que el aporte principal entonces fue eso. Yo no veo otro aporte, más allá de las reuniones con los vecinos, de ayudar a explicar todo lo que se quería hacer y todo el trabajo en conjunto con el CURE, los mapeos que hicimos entre todos, etc., etc. Yo todo eso lo veo que fuimos como un nexo”* (Entrevista a actor del gobierno municipal).

Falta de apropiación del proceso: Se aspira a que el proceso tenga continuidad independientemente del apoyo o liderazgo de la intendencia, pero los entrevistados no perciben que estén las condiciones dadas para ello. La formalización de normativas, planes o proyectos se considera inútil si no hay apropiación por parte de los actores locales que los pongan en práctica. La mayoría de los entrevistados considera que la apropiación es aún incipiente, y le atribuyen a ello principalmente dos causas: por un lado, se destaca que la iniciativa del proceso surgió de la Intendencia reconociendo motivaciones propias de un sector del territorio (balneario Jaureguiberry) que finalmente fue excluido del APA. Por otro lado, se reconoce que los productores no están organizados ni agrupados, y no manifiestan interés por involucrarse en procesos colectivos. Varios entrevistados locales y vinculados al gobierno, mencionaron que hay productores y propietarios que no identifican el APA

como fuente de beneficios directos y atribuyen a ello la falta de motivación para involucrarse y apropiarse del proceso.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: “(...) *hasta en el largo plazo hay que ir cediendo los espacios del gobierno departamental a la gestión netamente territorial, donde el gobierno departamental pasa a un segundo plano y de repente el alcalde electo y los representantes de los pobladores - sean sociedad civil, productores, o quien sea - lideran ese proceso más allá de que vos sigas volcando recursos para que eso se sostenga. Lo que sí no es sostenible es que la Comisión Administradora dependa exclusivamente del gobierno de turno.*” (Entrevista a actor del gobierno departamental)

Falta de liderazgo local: A nivel local se demanda un liderazgo más constante de la intendencia, en tanto es quien tuvo la iniciativa de creación del APA. A nivel institucional se pretende generar un liderazgo local que permita la continuidad del proyecto más allá de los gobiernos y administraciones. También se señala una falta de liderazgo a nivel de productores/propietarios/vecinos, que dificulta el trabajo colectivo. Los entrevistados vinculan la idea de liderazgo principalmente con la posibilidad de movilizar o canalizar recursos para la gestión, y además resaltan aspectos culturales relacionados a la constancia, al buen relacionamiento y conocimiento de los actores locales, a la capacidad de convocatoria y de negociación en relación a los conflictos de intereses, resaltando la importancia de una presencia constante en el territorio.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: “*Yo puedo ser un vagón del tren. No voy a ser un vagón de cola pero tampoco voy a ser la locomotora. La locomotora tiene que ser alguno con empuje (...) La locomotora tiene que ser diesel ... vos tenés gente diesel y gente a nafta. A nafta vos impulsas y ¡pim pum pam!. A diesel es la gente que va, va, va, va, va y sigue yendo... Hay que ver quién puede tener esas cualidades por*

acá...” (Entrevista a actor local)

Política partidaria: Los entrevistados identifican el predominio en la zona de una desconfianza y sentimiento de rechazo frente a iniciativas, planteos, espacios de participación, y personas que se ven asociadas a partidos políticos. También se percibe a la política partidaria como un condicionante importante de la continuidad de las iniciativas, ya que los cambios de administración y de gobierno suponen la posibilidad de quitar recursos por falta de interés político. En este sentido se resalta el rol que cumplió el equipo técnico de la universidad como mediador y “actor neutro” en términos político-partidarios.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: “*A veces cuando vos como intendencia o municipio querés implementar determinada política, evidentemente no es de la misma forma que se recibe por parte de un vecino que está a fin del gobierno a cómo lo recibe un vecino que no está a fin al gobierno, más allá de que pueda tener coincidencias con el resultado al que quieren llegar... cuando la gente ya está politizada por más que estén de acuerdo, el hecho de que le haga un planteo gente con la que no está de acuerdo, eso ya genera una barrera.*” (Entrevista a actor del gobierno municipal)

Falta de recursos: La falta de recursos destinados a la fiscalización se percibe como una importante barrera para la conservación de la naturaleza. La mitad del área está muy intervenida y es gestionada por muchos productores, lo cual requiere de una estrategia de protección más restrictiva que depende en gran medida de los recursos que se destinen para ello.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: “*Siempre caemos en lo mismo: el tema plata. Y a qué le dan prioridad. Pero si le dan prioridad a crear áreas, le tienen que destinar recursos, tienen que tener - como te decía hace un ratito - buena cartelería y fiscalización más seguido para que funcione.*” (Entrevista a actor local)

Prácticas incompatibles con el APA: La mayoría de los entrevistados identifica a nivel local la presencia frecuente de algunas prácticas incompatibles o contradictorias con los objetivos de conservación del APA. Se mencionan aspectos vinculados a la caza y al combate de algunas especies nativas consideradas perjudiciales, prácticas como el enjaulado y comercio de aves silvestres, algunas prácticas productivas intensivas que emplean agroquímicos de forma masiva, la tala y el manejo de los residuos, son algunos de los aspectos más mencionados. El modificar estas prácticas mediante acciones de capacitación, sensibilización, educación se percibe como algo sumamente costoso y dificultoso ya que se identifica en la cultura local el predominio de un ánimo conservador y resistente al cambio.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: *“Hablando con los gurises de la escuela, hablábamos que sí, que el área protegida... y como no entendían, me decían: mi padre siempre salió a cazar carpincho. Y bueno, tenemos que ver... y no es porque estamos dentro de un área protegida. Tenemos que poner el área como ejemplo para que podamos ir de a poco cuidando a ese carpincho o ese ñandú o esas mulitas que son parte del ambiente, y entonces los gurises lo iban entendiendo.”* (Entrevista a actor local).

Tema 2. Oportunidades y facilitadores

Predominio de cohesión y consenso: La ausencia de marcadas diferencias de opinión (más allá de situaciones o temas puntuales) y la cohesión y consenso alcanzados entre los múltiples actores involucrados son percibidos como buenas oportunidades para el trabajo colectivo. Para el manejo de las diferencias de opinión – cuando hubiese – se identifican como buenas oportunidades el empleo de alguna figura mediadora, la exposición y/o debate de posturas explicitando motivos y fundamentos, y se enfatizan la paciencia, el diálogo y la constancia.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: *“Las cosas salían sin grandes discusiones adelante. Porque eran cosas bastante coherentes y no se le estaba complicando demasiado la vida a nadie. Me parece que no hubo cosas así que te llamaran la atención.”* (Entrevista a actor local)-

Afinidad con el proyecto: El contar con un colectivo local interesado y motivado en la conservación de la naturaleza representa una gran oportunidad para la implementación del proyecto de área protegida. Varios entrevistados proponen como aspecto facilitador del proceso de implementación, el generar que los involucrados perciban beneficios directos a partir del proyecto del APA. De todas formas, las zonas del APA más valiosas desde el punto de vista ambiental están gestionadas por pocos productores que protegen el ambiente por incentivo propio y “por inercia”.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: *“Si se iba a implementar algo nuevo, era bueno empezar a hacerlo en un lugar donde pudiera haber cierta afinidad a cuidar el ambiente y poder tener ese ida y vuelta y ver cómo podía ser ese proceso y tener una experiencia, y tener una base para poder seguirlo practicando (...) Así que ya había una tendencia en el lugar y en la zona, que finalmente se recogió desde la intendencia eso.”* (Entrevista a actor del gobierno municipal).

Conocimiento del territorio disponible: Contar con actores involucrados con buen conocimiento del territorio, se identifica como una buena oportunidad y como un facilitador importante del proyecto, así como también el hecho de que ese conocimiento haya sido considerado y puesto en valor por parte de quienes coordinaron el proceso de trabajo.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: *“La intendencia no tenía un conocimiento profundo de los actores de esta zona, quiénes lo habitaban, lo gestionaban... y ahí un papel muy determinante de*

la Liga fue el conocimiento de los actores y del territorio. Siempre estábamos diciendo: tenés que hablar con este y aquel... los pongo en contacto... los invitamos a reuniones... te paso el contacto...etc.” (Entrevista a actor local)

Ecoturismo: El desarrollo del ecoturismo en la zona se identifica como una gran oportunidad para contribuir simultáneamente a la conservación de la naturaleza, el desarrollo y la diversificación económica. Sin embargo, el trabajo en esta dirección representa un importante desafío ya que los valores del APA se encuentran mayoritariamente bajo dominio privado, y a muchos de los propietarios la idea de realizar actividades turísticas en sus predios les genera un sentimiento de inseguridad.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: *“El entorno en cuanto a lo turístico y a hacer visitas guiadas a esa zona, creo que es algo que no se ha podido desarrollar todavía. Seguro que falta mucho trabajo que hacer al respecto... Porque me pongo en el lugar de esos propietarios y también... para decir que sí, que vengan a recorrer mi campo... es difícil pero se puede.”* (Entrevista a actor del gobierno municipal).

Institucionalidad alcanzada: La institucionalidad y formalidad alcanzadas en relación con la formalización del APA, la aprobación de su plan de manejo y la designación de su Comisión Administradora, se considera una importante oportunidad para el proyecto.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: *“Las oportunidades yo creo que te las brinda el que vos tengas un marco legal en el que apoyarte. Tenés reglamentaciones de la propia intendencia, tenés un decreto que ya está plasmado dentro del ordenamiento territorial, y tenés la herramienta legal.”* (Entrevista a actor del gobierno municipal)

Particularidades territoriales: El territorio del APA cuenta con algunas particularidades que cabe destacar: el APA incluye uno de los parches de pastizales nativos más grandes del departamento (1500 has aproximadamente), el cual es gestionado por pocos propietarios en establecimientos de tamaño considerable para el departamento, cuyas familias han permanecido por varias generaciones en la zona. Esto ha permitido a los productores y propietarios de los campos tomar conocimiento y aprender a manejar las dinámicas de inundaciones e ingreso de agua salada por el Arroyo Solís Grande, que son tan determinantes para el manejo de los pastizales. Este conocimiento y experiencias acumuladas han permitido que se establezcan y mantengan sistemas productivos sostenibles y tradicionales vinculados a la ganadería sobre pastizales nativos, los cuales representan buenas oportunidades para la conservación por la compatibilidad potencial que ofrecen en ese sentido. Los entrevistados identifican en estas características del territorio las causas principales de que el área se mantenga con un grado de “naturalidad” tan importante.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: *“El tema que hay ahí en esa zona es hay predios grandes, y eso ha ayudado a que se mantenga determinado ambiente. Donde vos lo piques en pedacitos se complica ... Nosotros tenemos 36 hectáreas nomás pero en un lugar donde el promedio es 1,000 has. Entonces, nosotros con 36 hectáreas, aunque quisiéramos romper, no tenés ni la posibilidad ni la capacidad de romper el ambiente ... No lo vamos a hacer, porque elegimos ese campo en esa zona porque encontramos un lugar que está sumamente cuidado, y mantenido en un estado natural que no es la que encontrás en Canelones...”* (Entrevista a actor local).

Nuevas generaciones: Varios entrevistados ven en las nuevas generaciones la oportunidad de generar o instalar patrones de conducta diferentes, más amigables

bles con el ambiente y en sintonía con la conservación de la naturaleza.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: *“Nosotros ya estamos inmersos en esto, pero si dios quiere las generaciones que vengan, ésto que lo encuentren bien y algún valor inculcás y al inculcarlo te acostumbrás, y si uno hace las cosas mal se acostumbra hacerlas mal, y si se acostumbra a hacerlas bien, las van a hacer bien y va a ser lo normal.”* (Entrevista a actor local).

Replicación del proceso: Por tratarse de un proceso pionero (primera área protegida departamental) se percibe una buena oportunidad para replicar este proceso en otras localidades generando nuevas áreas a integrar al SDAPA.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: *“Y bueno yo un poco creo que dentro de las oportunidades que esto genera es que le ponemos pienso a otros lugares para llevar proyectos de este tipo y que en definitiva no hacen más que enriquecer en definitiva el patrimonio social y cultural y desde lo ecológico también de lo que es este Municipio.”* (Entrevista a actor del gobierno municipal).

Límites del APA: Si bien la definición de los límites del APA generó algunos conflictos puntuales vinculados principalmente a la exclusión del balneario Jau-reguiberry y la no inclusión del pueblo de Piedras de Afilas, se lograron definir límites con un buen grado de apoyo y acuerdo por parte de los actores locales. La propuesta inicial de delimitación para el área era aproximadamente la cuarta parte de la extensión que finalmente se acordó respondiendo a propuestas, sugerencias y pedidos de inclusión de padrones por parte de actores locales.

Fragmento de entrevista representativo de esta categoría: *“¡mirá! ¡ya me di cuenta de un aporte que hice! La idea de área protegida que tenía la intendencia en un principio era un chorizito todo finito contra el arroyo*

(...) Lo primero que nosotros le dijimos fue: ¡no loco! Si vos querés manejar este ambiente este chorizito no puede ser así ... el arroyo no es así ... las consecuencias del manejo en este arroyo son mucho más amplias y están mucho más lejos de este chorizito ... y ahí había que ampliar determinadas posiciones que la intendencia tenía, que capaz que eso se lo dijeron otros antes que yo lo supiera ... pero de todas maneras el hecho de que haya vecinos como yo que dijeran: ¡mirá lo que dicen estos muchachos! Bueno, yo no me acuerdo qué fue primero si el huevo o la gallina ...” (Entrevista a actor local).

Tema 3. Lecciones aprendidas

Comenzar la planificación cuando están dadas las condiciones de base para su viabilidad: De acuerdo con la metodología empleada para la planificación del área (SNAP, 2012) el análisis de la viabilidad del proceso de planificación se centra en la evaluación de los siguientes aspectos: la consideración del área en cuestión en otras planificaciones estratégicas de conservación; la disponibilidad de recursos económicos y humanos para llevar adelante el proceso; la presencia de un contexto político institucional adecuado; la congruencia de los tiempos previstos con los de la agenda política. El área de Solís Grande fue seleccionada para desarrollar la primera experiencia de planificación en el marco del SDAPA, ya que la Intendencia evaluó positivamente todos los aspectos anteriormente mencionados. Previamente se había considerado otro sitio del Departamento denominado “Estación François Margat”, el cual no fue incorporado al SDAPA ya que no se evaluó positivamente el contexto político-institucional para desarrollar el proceso de planificación.

Trabajar con un facilitador a nivel local para la definición del proyecto: En el caso del APA estudiada quien cumplió el rol de facilitador fue el equipo técnico de la universidad. La mayoría de los entrevistados destacaron el rol de este equipo en el proceso de

planificación en tanto que era un actor no vinculado a la política partidaria. La vinculación del proceso de creación de un APA con una administración en particular y/o con un sector político partidario se identificó como una barrera para la participación pública. Evitar este aspecto se destacó como una lección aprendida y como una recomendación para procesos futuros.

Trabajar colectivamente los aspectos definitorios del área integrando conocimientos y sistemas de valores:

Como aspectos definitorios se consideran los límites del área, los objetivos y los objetos de conservación, la identificación de las principales fuentes de presión, las medidas cautelares necesarias para minimizar las presiones y la conformación de la Comisión Administradora. Trabajar colectivamente estos aspectos e integrar los diferentes tipos de saberes y conocimientos se consideró como la vía óptima para aproximarse a la complejidad de un territorio y a las definiciones de un proyecto de conservación que pueda ser apropiado y sostenido por la diversidad y multiplicidad de actores que involucra. En el caso del APA estudiada, el aporte del conocimiento del territorio por parte de los propietarios, productores y vecinos, y su participación fueron considerados como decisivos por parte de quienes condujeron el proceso de planificación. Esto se debió a que el área se conforma mayoritariamente por suelo privado bajo algún tipo de aprovechamiento productivo y la principal motivación en la creación del APA era apoyar y mejorar la gestión del territorio que los actores locales llevan adelante.

Abordar mediante el SDAPA los casos que se presentan como oportunidades para la conservación y promoción de la sostenibilidad:

El SDAPA tiene como objetivo “diseñar e implementar un sistema que conserve una muestra representativa de la biodiversidad canaria, en sus diferentes niveles: genes,

especies y los servicios ecosistémicos asociados a éstos, así como paisajes representativos” (IAE, 2015). Sin embargo, para lograr el objetivo de conservar la biodiversidad el SDAPA no es la única alternativa de la que dispone el gobierno departamental. Los entrevistados vinculados a la órbita estatal consideran al SDAPA como una herramienta inadecuada para abordar conflictos ambientales en los que el gobierno pretende imponer regulaciones estrictas de actividades económicas o cambiar drásticamente la trayectoria en la gestión de un territorio. Los entrevistados refirieron a dos situaciones en las que el gobierno departamental tuvo interés de prohibir la aplicación de agroquímicos dentro de una zona determinada, en las cuales se desestimó la utilización de la herramienta del SDAPA y se optó por utilizar otras como la aplicación de multas y medidas cautelares. La localidad “Estación François Margat” fue considerada para la creación de la primera APA a integrar el sistema, pero se desestimó a partir de un conflicto socioambiental muy importante vinculado a la fumigación de cultivos próximos a un centro poblado. Otra situación similar se dio en la Cuenca de la Laguna del Cisne, sitio que oficia de fuente de agua potable para el sector turístico más importante del Departamento: la Costa de Oro. El cambio de uso de suelo y su intensificación en los últimos años han impactado sobre la calidad del agua de la cuenca, conformando un importante conflicto socioambiental. En ambos casos se aplicaron cuantiosas multas, una de las cuales rondó la cifra de un millón de dólares. A su vez, en la Laguna del Cisne se conformó una Comisión de Cuenca y en dicho marco se definieron medidas cautelares de protección que entre otros aspectos instaban a todos los productores abarcados a transicionar sus sistemas productivos intensivos a esquemas agroecológicos en un plazo estipulado. Los entrevistados de la órbita estatal consideraron que la estrategia del SDAPA como la vía más adecuada para abordar las oportunidades que se presentan en el Departamento

para la conservación y la promoción de sostenibilidad. Se refirieron a las situaciones de oportunidad como aquellas que cuentan con un colectivo de ac-

tores clave motivados y mínimamente organizados en relación con la conservación de algún atributo del territorio que habitan.

5. Discusión

A continuación, se presentan aspectos claves de los resultados que aportan desde el caso de estudio al avance del conocimiento y la práctica integrada de la gestión de la costa en el Uruguay.

La integración de diferentes cuerpos de conocimiento es un desafío constituyente del Manejo Costero Integrado (Coffey & Tool, 2012). Nagy *et al.* (2015) destacaron la relevancia de ese desafío para la gestión adaptativa en la costa de Uruguay, pero haciendo foco exclusivamente en la integración de conocimientos técnicos. En el caso que aquí presentamos se reconoce el mismo desafío, y se destaca como una lección aprendida la importancia de integrar conocimientos y sistemas de valores en la construcción colectiva de los aspectos definitorios de un área protegida costera. Los entrevistados de este caso particular - principalmente los vinculados al gobierno departamental y municipal - destacan la importancia de la integración del conocimiento local. Estos actores plantean que la integración del conocimiento local es una buena estrategia para aproximarse a las complejidades de un territorio mayoritariamente bajo dominio privado, así como también para favorecer la apropiación del proyecto de conservación del área protegida. Sin embargo, esos mismos entrevistados señalan una falta de apropiación del proyecto por parte de los actores locales y lo identifican como una barrera para la implementación del área protegida. La falta de apropiación es atribuida - entre otros factores - a la falta de interés por parte de los actores locales para involucrarse en procesos colectivos. En esta misma línea, Soriani *et al.* (2015) identifican como barreras para la participación en el MCI en Europa la

falta de interés y compromiso para asumir responsabilidades por parte de los actores locales y la dificultad para integrar cuerpos de conocimiento. Agregan también otras dos barreras que en este caso de estudio no se verifican: la complejidad de la información a integrar y la falta de información en temas clave. Los autores anteriormente mencionados en esta sección no refieren a estrategias concretas para superar estas barreras y lograr una efectiva integración de cuerpos de conocimiento.

Por otro lado, Nursey-Bray *et al.* (2014) destacan la importancia del vínculo entre ciencia y política desde la perspectiva de intersección de cuerpos de conocimiento, considerando tanto el científico como el conocimiento local. En el caso de estudio presentado, los entrevistados destacaron con unanimidad el rol de facilitador y coordinador técnico que cumplió el equipo de la universidad en el proceso de planificación. En ese sentido, la mayoría de los entrevistados destacaron que el proceso fuese conducido de forma técnica y sin afiliaciones político-partidarias, las cuales son consideradas como una importante barrera para la participación en el proceso.

Nursey-Bray *et al.* (2014) destacan también la dificultad de ofrecer modelos y alternativas concretas para lograr una efectiva integración de cuerpos de conocimiento, reconociendo que las variaciones geográficas, culturales e institucionales son determinantes, y hacen que el desafío de la integración sea caso-dependiente. En ese sentido, el caso de estudio presentado propone alternativas concretas para la integración de campos de conocimiento, identificando barreras, oportunidades y lecciones aprendidas.

En primer lugar, el marco operacional para la planificación de áreas protegidas (CMP, 2020) se presenta como una buena alternativa para el desarrollo de procesos de MCI en áreas costeras de Uruguay, brindando un marco conceptual y operativo diseñado específicamente para lograr aproximaciones integradores de cupos de conocimiento y el trabajo en la interfaz ciencia-política. Este marco operacional estandarizado internacionalmente, se ha incorporado a nivel nacional para la planificación de áreas protegidas (SNAP, 2012), al igual que a nivel departamental para la implementación del SDAPA en Canelones (Soutullo *et al.*, 2018) además de ser utilizado por otras iniciativas de conservación en el país promovidas desde otros sectores. Por otra parte, se identifica como una lección aprendida el delegar la conducción técnica o coordinación del proceso de planificación a quien Snorek & Bolgerdenominan (2022) denominan como “actor borde”. Estos actores se ubican en la intersección de diferentes sistemas sociales, culturales y/o geográficos y actúan más allá de los límites o “bordes” de esos sistemas. Tienen un papel importante en la conexión entre comunidades locales, instituciones y otros actores clave de los procesos de toma de decisiones. Desempeñan un papel importante en la construcción de alianzas y la promoción de la participación y el aprendizaje social actuando como intérpretes y constructores de significado para unir diferentes racionalidades.

Quesada *et al.* (2018) destacan que, entre otras cosas, el desarrollo de capacidades en actores sociales locales es importante para mejorar los procesos de participación y, por ende, los procesos de MCI. Resaltan la necesidad de manejar de forma integrada la interfaz entre zonas costeras y áreas protegidas del *hinterland*, aunque no refieren estrategias concretas para fortalecer la participación. En esa dirección, el caso de estudio aquí presentado incluyó la articulación de dos instrumentos de ordenamiento territorial: el Área de Protección Ambiental para la cuenca media

del arroyo Solís Grande; y el “Plan Parcial Jauregui-berry - Balneario Sustentable” (Junta Departamental de Canelones, 2020) para la zona costera que abraza la urbanización balnearia y la cuenca baja del mismo arroyo. Inicialmente el proceso de planificación del APA pretendía abarcar ambos sectores del territorio. Debido a la complejidad territorial que el caso ofrecía, se optó por desarrollar dos instrumentos diferentes, aunque articulados entre sí. Entrevistados del sector gubernamental manifestaron que las problemáticas y los actores de esos sectores del territorio eran muy diferentes y con poca relación entre sí, por lo cual se optó por trabajar los temas más vinculadas con el sector rural mediante el APA y lo vinculados al sector urbano mediante el Plan Parcial. Desde la perspectiva local también se señaló la sustitución de cobertura vegetal natural propia de la zona urbana como un aspecto determinante para que no fuera incluida en el APA: *“más allá de que uno diera la pelea - honestamente - para que Jaure fuera incluido dentro de un área protegida, lo cierto es que no hay mucho ahí para proteger de flora autóctona. Porque cualquiera que conoce, vos haz venido muchísimas veces, y ves que tenemos mucha acacia, mucho pino, mucho eucaliptus, pero autóctono... muy poca cosa... (...) Por eso es que se cae después en aquello de Balneario Sustentable. Creo yo que se entendía que igual existía el interés de la gente de tratar de llevarlo a conservarlo lo más natural posible, pero con la conciencia plena que lo que habían eran especies invasoras...”* (Entrevista con actor del gobierno municipal).

La articulación de estos dos instrumentos de ordenamiento territorial para responder a diferentes problemáticas y realidades territoriales es un ejemplo de la articulación o manejo integrado que sugieren Quesada *et al.* (2018), complementando abordajes costeros con abordajes de conservación y de áreas protegidas en el *hinterland*.

Sorensen (1997) ha analizado con perspectiva internacional las lecciones aprendidas y direcciones

futuras del MCI, en las cuales enfatiza la construcción de consensos y resolución de conflictos facilitada. Pocos esfuerzos se han dedicado a este tema posteriormente, como Tiller *et al.* (2012), Filho *et al.* (2008), Ahmed (2010), quienes exploraron conflictos internacionales, o el conflicto desde un aspecto conceptual y no práctico (Ahmed, 2010). McCreary *et al.* (2010) analizaron los diferentes abordajes que la literatura del MCI propone para la resolución de conflictos. Empleando un enfoque práctico y basado en experiencia, proponen un marco de abordaje para la resolución de conflictos que se basa en procesos graduales de negociaciones facilitadas. Estos procesos – donde el rol del “facilitador” ocupa un lugar clave – apuntan a generar representación, participación, legitimidad y rendición de cuentas, empleando tres estrategias complementarias: i) Análisis de actores e identificación de problemas, intereses y motivaciones; ii) investigación conjunta para informar la toma de decisiones; y iii) el empleo de un texto único de negociación donde se plasmen los acuerdos alcanzados entre los actores.

La sistematización del proceso de planificación del APA Solís Grande presenta elementos alineados con las tres estrategias propuestas por McCreary *et al.* (2010). El rol de facilitador fue desempeñado por el equipo técnico de la universidad que condujo un proceso con orientación de negociación mediada, empleando técnicas de análisis de actores e investigación conjunta, y utilizando el documento de solicitud de ingreso del área al SDAPA (Soutullo, 2018) como texto único de negociación. En dicho documento se expresa que el equipo técnico de la universidad “brindó asistencia técnica y soporte de facilitación al proceso de implementación del SDAPA y, en el caso particular, al APA Solís Grande.” Además, resume que el trabajo de dicho equipo se organizó en tres ejes cuyos resultados están documentados y anexados en la misma propuesta:

- “Análisis técnico del área que incluyó relevamientos de información disponible, recorridas en terreno y análisis de imágenes y cartografía
- Conformación de un ámbito de participación de los productores y propietarios incluidos en el APA propuesta, en el que, a través de una serie de entrevistas, talleres y visitas a los predios, se construyeron colectivamente los insumos fundamentales sobre los cuales se sostiene la propuesta (...)
- Articulación política e incorporación de la visión del gobierno departamental a través de la Dirección General de Gestión Ambiental, la Secretaría de Planificación y la Agencia para el Desarrollo Rural. De la misma forma se trabajó con los municipios de La Floresta y Soca involucrados en el territorio propuesto para el APA Solís Grande” (Soutullo, 2018).

Posiblemente, el empleo de elementos asociados a las tres estrategias propuestas por McCreary *et al.* (2010), permitió que los elementos conflictivos no sean percibidos como centrales en el proceso por parte de los actores involucrados. Los entrevistados enfatizan las diferencias de opinión como una barrera importante para la implementación del proceso, pero como situaciones puntuales que pudieron ser superadas. Un ejemplo de esto fue la regulación de la aplicación de agroquímicos dentro del área y el siguiente fragmento de entrevista ilustra el resultado del proceso de negociación mediada: “*Sigo sin estar de acuerdo con las distancias de aplicaciones. Mi punto de vista es que dentro de un área protegida no tienen que haber aplicaciones de productos químicos. Pero eso es otro tema ¿no? Tengo claro que nosotros no podemos de un día para el otro, decirle a un productor ¡acá productos químicos no!. El dirá: bueno, dame una solución.*” (Entrevista a actor local).

El acuerdo resultó en ciertos retiros de los cursos de agua obligatorios y restricciones en la aplicación, entre otros aspectos. Como se ilustra en la cita anterior,

actores locales manifestaron haber tenido expectativas de que se prohibiera el uso de agroquímicos, así como se hizo con la sustitución de la cobertura vegetal natural. Sin embargo, las regulaciones acordadas al ingresar al SDAPA mediante Medidas cautelares (Junta Departamental de Canelones, 2018) apuntaron a mantener la gestión actual del territorio y a avanzar en restricciones caso a caso en el marco del Plan de Manejo.

Mediante una negociación mediada, se logró un acuerdo implementable con relación a un conflicto de usos e intereses, que permitió que las partes pudieran avanzar en el proceso de planificación y definición de un área protegida, con perspectivas de profundizar las definiciones a futuro con mejor información.

La implementación de acciones de conservación en tierras privadas depende principalmente de la voluntad de los propietarios para colaborar con el proyecto de conservación (*e.g.* en términos de inscripción, permanencia y seguridad de los acuerdos de conservación) y de sus capacidades de gestión (p. ej., en términos de recursos y conocimientos) (Cortés-Capano *et al.*, 2019). El involucramiento de privados es un desafío ineludible para la conservación en Uruguay, así como también para el manejo costero, ya que la costa concentra la mayor parte de la población y usos productivos (MA, 2021). En general, el éxito de las políticas de conservación que involucran a privados depende del diseño y la implementación de instrumentos acordes a los contextos geográficos, las necesidades, valores y capacidades de los actores. Si bien los investigadores y los formuladores de políticas son

cada vez más conscientes de la importancia de comprender estos aspectos, no es común que la formulación de políticas se informe de estos aspectos en las etapas de diseño (Cortés-Capano *et al.*, 2020). En este sentido, el caso de estudio presentado sí empleó estrategias para el relevamiento de varios de estos aspectos, aunque de todas formas varios entrevistados refieren situaciones puntuales en las que hubo dificultades en el involucramiento de privados. Además, se identificaron barreras vinculadas al desinterés o desmotivación para la participación en el proceso del APA así como también una falta de apropiación del proceso. Sin embargo, se destaca un importante logro en términos del involucramiento de privados que se vincula con el acuerdo alcanzado con los propietarios de la tierra para integrar el área protegida. Mediante el trabajo colaborativo entre actores institucionales y locales se logró la inclusión de una superficie cuatro veces mayor a la propuesta inicial, a partir de sugerencias de actores locales y el acuerdo de los propietarios.

La Intendencia de Canelones afronta actualmente el desafío de liderar un nuevo proceso de planificación para elaborar un Plan de manejo que permita capitalizar estas oportunidades y lecciones aprendidas superando las barreras. El éxito de ese proceso dependerá – como en toda iniciativa de conservación con privados - de que se destinen adecuadamente capacidades y recursos para planificar, implementar y monitorear la efectividad de acciones de conservación (Cortés-Capano *et al.*, 2020).

6. Conclusiones

Se relevó la opinión de los actores clave de la creación de la primera área protegida en integrar un reciente y novedoso sistema de áreas protegidas de escala sub-nacional en Uruguay. Se empleó el método de la

Teoría Fundamentada Constructivista para desarrollar conceptos y teorizar en base a las construcciones sociales de los participantes. Mediante el análisis de entrevistas y documentos clave se identificaron desa-

fios, oportunidades y lecciones aprendidas relativas al proceso de planificación estudiado. Se hacen aportes conceptuales y prácticos para el desarrollo del MCI en Uruguay integrando literatura y experiencia relativas a la conservación de la naturaleza sobre todo vinculada con actores privados. Por último, se exponen alternativas concretas para el abordaje de desafíos clave del MCI en el contexto uruguayo, como lo son la integración de campos de conocimiento y sistemas de valores, el trabajo en la interfaz ciencia-política y el involucramiento de privados en iniciativas de conservación. Las alternativas incluyen el relevamiento de conocimientos y opiniones de actores clave para informar un proceso de planificación integradora, la

negociación facilitada por un actor borde y la articulación de instrumentos para la gestión costera y de áreas protegidas.

La sistematización del primer proceso de planificación en el marco de un nuevo instrumento de ordenamiento territorial será útil para informar futuras planificaciones en este mismo ámbito. En lo inmediato, se espera que estos resultados sirvan de insumo para la creación e implementación del plan de manejo del área protegida estudiada y los procesos de creación de otras dos áreas costeras que al momento de la escritura de este artículo están siendo consideradas para su integración al SDAPA: los entornos de los arroyos Coronilla y del Bagre, y sus desembocaduras.

7. Referencias

- Ahmed, F. 2010. Approaches to and tools for managing environmental conflicts in coastal zones in Africa: Challenges and prospects in relation to Integrated Coastal Zone Management (ICZM). *African Journal on Conflict Resolution*, 10(2).
- Abrams, P., Borrini, G., Gardner, J. & Heylings, P. 2003. Evaluating governance: a handbook to accompany a participatory process for a protected area. <https://policycommons.net/artifacts/1369093/evaluating-governance/1983266/> on 09 Nov 2022. CID: 20.500.12592/c8nc0d.
- Alonso-Yanez, G., House-Peters, L., Garcia-Cartagena, M., Bonelli, S., Lorenzo-Arana, I. & Ohira, M. 2019. Mobilizing transdisciplinary collaborations: Collective reflections on decentering academia in knowledge production. *Global Sustainability*. <https://doi.org/10.1017/sus.2019.2>
- Bennett, N. J. & Dearden, P. 2014. Why local people do not support conservation: Community perceptions of marine protected area livelihood impacts, governance and management in Thailand. *Marine Policy*, 44, 107-116. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2013.08.017>
- BM (Banco Mundial). 2018. Áreas terrestres protegidas. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Centro de Seguimiento de la Conservación Mundial, según la recopilación del Instituto de Re-
- cursos Mundiales sobre la base de datos de autoridades nacionales, legislación nacional y acuerdos internacionales. <https://datos.bancomundial.org/>
- Cortés-Capano, G., Toivonen, T., Soutullo, A. & Di Minin, E. 2019. The emergence of private land conservation in scientific literature: A review. *Biological Conservation*, 237: 191-199. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.07.010>
- Cortés-Capano, G., Toivonen, T., Soutullo, A., Fernández, A., Dimitriadis, C., Garibotto-Carton, G. & Di Minin, E. 2020. Exploring landowners' perceptions, motivations and needs for voluntary conservation in a cultural landscape. *People and Nature*, 2(3): 840-855.
- Carmichael, T. & Cunningham, N. 2017. Theoretical data collection and data analysis with gerunds in a constructivist grounded theory study. *Electronic Journal of Business Research Methods*, 15(2): 59-73.
- Charmaz, K. 2008. Constructionism and the grounded theory method. *Handbook Of Constructionist Research*, 1(1): 397-412.
- Charmaz, K. 2014. Constructing grounded theory. sage.
- Cicin-Sain, B., Knecht, R. W., Knecht, R., Jang, D. & Fisk, G. W. 199). Integrated coastal and ocean management: concepts and practices. Island press.
- Clarke, A. & Charmaz, K. 2019. Grounded Theory and Situational Analysis. SAGE. <https://methods.sage->

- pub.com/base/download/FoundationEntry/grounded-theory-and-situational-analysis
- Clarke, A. E., Friese, C. & Washburn, R. S. 2017. Situational analysis Grounded theory after the interpretive turn (Vol. 1). SAGE.
- Conservation Measures Partnerships (CMP). 2013. The Open Standards for the Practice of Conservation. English Version 3.0. Washington, D.C., USA: CMP:7 <https://conservationstandards.org/wp-content/uploads/sites/3/2020/10/CMP-OS-V3.0-Final-minor-update-May-2107.pdf>
- Conservation Measures Partnerships (CMP). 2020. Estándares abiertos para la práctica de la conservación. Versión 4.0. <https://conservationstandards.org/wp-content/uploads/sites/3/2020/10/CMP-Open-Standards-V3-Spanish.pdf>
- Coffey, B. & O'Toole, K. 2012. Towards an Improved Understanding of Knowledge Dynamics in Integrated Coastal Zone Management: A Knowledge Systems Framework. *Conservation and Society*,10(4), 318–329. <http://www.jstor.org/stable/26393087>
- Conde, D. 2014. La zona costera de Uruguay: relevancia, problemáticas y desafíos para el manejo sostenible. Nuestro Tiempo. Libro de los bicentenarios. IMPO. 68pp.
- GeoCanelones 2022. Informe ambiental GeoCanelones. PNUMA, Intendencia de Canelones. Documento borrador para consulta pública. <https://www.imcanelones.gub.uy/es/noticias/consulta-publica-del-informe-ambiental-geo-canelones-2022>
- Grupo de Expertos de la IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP sobre Aspectos Científicos de Protección Marino Ambiental (GESAMP) Las contribuciones de la ciencia al manejo de la zona costera. Informes y Estudios, GESAMP. No.61. Roma, FAO, 1999. 65 p. <https://www.fao.org/3/w1639s/w1639s00.htm>
- Griffero, L., Alcántara-Duran, J., Alonso, C., Rodríguez-Gallego, L., Moreno-González, D., García-Reyes, J. F. & Pérez-Parada, A. 2019. Basin-scale monitoring and risk assessment of emerging contaminants in South American Atlantic coastal lagoons. *Science of the Total Environment*, 697: 134058. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.134058>
- Informe Ambiental Estratégico (IAE). 2015. Sistema Departamental de Áreas de Protección Ambiental de Canelones. Gobierno de Canelones, Dirección General de Gestión Ambiental. https://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/AreasProtegidas/Documento/2015_2020_informe_ambiental_estrategico_sda_pa_0.pdf
- Junta Departamental de Canelones. 2018. ingreso al Sistema de Áreas de Protección Ambiental a la Cuenca del A° Solís Grande. D.0009/018. N° Sesión: 0022/018. https://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/decreto_0009-018_de_la_junta_departamental_de_canelones.pdf
- Junta Departamental de Canelones. 202. “Plan Parcial Jaureguiberry - Balneario Sustentable”. D.0013/020. N° Sesión: 0016/020. https://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/d_0013_020.pdf
- IPBES. 2019. Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio, H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 56 pages. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>
- Knight, A. T., Cowling, R. M., Rouget, M., Balmford, A., Lombard, A. T. & Campbell, B. M. 2008. Knowing but not doing: selecting priority conservation areas and the research–implementation gap. *Conservation Biology*, 22(3), 610-617. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2008.00914.x>
- Ministerio de Ambiente. 2021. Proyecto GEF URU/21/G31 Consolidando políticas de conservación de la biodiversidad y la tierra como pilares del desarrollo sostenible. Programa de las Naciones unidas para el Desarrollo (PNUD). Montevideo, Uruguay. <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/URY/U21G31A.pdf>
- Ministerio de Ambiente. 2022. Informe del estado del ambiente. Período 2016-2019. https://www.ambiente.gub.uy/oan/documentos/DCA_Informe_del_Estado_del_Ambiente_2020.pdf

- Millennium Ecosystem Assessment (MA). 2005. Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis. Island Press. Washington, DC. <http://biblioteca.cehum.org/bitstream/123456789/143/1/Millennium%20Ecosystem%20Assessment.%20ECOSYSTEMS%20AND%20HUMAN%20WELL-BEING%20WETLANDS%20AND%20WATER%20Synthesi.pdf>
- Mantyka-Pringle, C. S., Jardine, T. D., Bradford, L., Bhardwaj, L., Kythreotis, A. P., Fresque-Baxter, J., ... & Lindenschmidt, K. E. 2017. Bridging science and traditional knowledge to assess cumulative impacts of stressors on ecosystem health. *Environment International*, 102: 125-137. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2017.02.008>
- McCreary, S., Gamman, J., Brooks, B., Whitman, L., Bryson, R., Fuller, B., ... & Glazer, R. 2001. Applying a mediated negotiation framework to integrated coastal zone management. *Coastal Management*, 29(3), 183-216. DOI:10.1080/08920750152102035
- Menafrá, R., Conde, D., Roche, I., Gorfinkiel, D., Píriz, C., Baliero, W., ... & Fournier, R. 2009. Challenges and opportunities for integrated coastal management in Uruguay. *Ocean Yearbook Online*, 23(1): 403-432. <https://doi.org/10.1163/22116001-90000202>
- Ministry for the Environment & Stats NZ. 2019. New Zealand's Environmental Reporting Series: Our marine environment 2019. Available from <https://environment.govt.nz/assets/publications/Files/our-marine-environment-2019.pdf>.
- Montes, C. & Palomo, I. 2015. Áreas protegidas y planificación socio-ecológica del territorio. Barborak, J., Cuesta, F., Montes, C. y Palomo, I. Planificación en Áreas Protegidas: Territorio y Cambio Climático. Proyecto Iniciativa Trinacional-Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Áreas Naturales Protegidas en Colombia, Ecuador y Perú. <https://www.bivica.org/files/planificacion-areas-protegidas-territorio.pdf>
- Nagy, G. & Gómez Erache, M. & Kay, R. 2015. Un enfoque participativo y basado en el riesgo para evaluar la vulnerabilidad climática y mejorar la gobernanza en la costa de Uruguay. 10.1201/b18053-23.
- National Oceanic and Atmospheric Administration. 2021. What is the biggest source of pollution in the ocean? Most ocean pollution begins on land. <https://oceanservice.noaa.gov/facts/pollution.html>
- Nurse-Bray, M. J., Vince, J., Scott, M., Haward, M., O'Toole, K., Smith, T., ... Clarke, B. 2014. Science into policy? Discourse, coastal management and knowledge. *Environmental Science & Policy*, 38, 107-119. doi:10.1016/j.envsci.2013.10.010
- Olsen SB Tobey J & LZ Hale 2004. ¿Qué estamos aprendiendo en el Manejo Costero Integrado? Versión en español preparada por EcoCostas, Enero de 2004. 15 pp. www.ecocostas.org
- Olsen, S. B., Tobey, J. & Hale, L. Z. 1999. A learning-based approach to coastal management. *Ambio*, 27(8): 611-619.
- Ostrom, E. 2009. A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. *Science* 325: 419-422. <https://www.science.org/doi/abs/10.1126/science.1172133>
- Palomo, I., Montes, C., Martín-López, B., González, J. A., García-Llorente, M., Alcorlo, P. & Mora, M. R. G. 2014. Incorporating the social-ecological approach in protected areas in the Anthropocene. *BioScience*, 64(3): 181-191. <https://doi.org/10.1093/biosci/bit033>
- Post, J. C. & Lundin, C. G. 1996. Guidelines for integrated coastal zone management. <https://doi.org/10.1596/0-8213-3735-1>
- Quesada, G. C., Klenke, T. & Mejía-Ortiz, L. M. 2018. Regulatory Challenges in Realizing Integrated Coastal Management—Lessons from Germany, Costa Rica, Mexico and South Africa. *Sustainability*, 10(10), 3772. MDPI AG. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.3390/su10103772>
- Reed, M. S. 2008. Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological Conservation*, 141(10): 2417-2431. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2008.07.014>
- Rodríguez-Gallego, L., Cabrera, A. B. C., Kruk, C., Nin, M. & Mauttone, A. 2019. Establishing limits to agriculture and afforestation: A GIS based multi-objective approach to prevent algal blooms in a coastal lagoon. *Journal of Dynamics & Games*, 6(2): 159.
- Snorek, J. & Bolger, D. 2022. Can the center hold? Boundary actors and marginality in a community-based natural resource management network. *Ecology and Society*, 27(3).
- Salafsky, N., Margoluis, R. & Redford, K. 2001. Adaptive management. A tool for conservation practitioners. (Washington DC: Biodiversity Support Programme). https://planet.uwc.ac.za/nisl/Conservation%20Biology/Fifth_World_Parks_congress_Durban_2003/

- stream%20outputs/session%202b-3b%20learning%20from%20experience/Salafsky%20&%20Margoluis%20paper.pdf
- Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). 2012. Directrices para la planificación de áreas protegidas de Uruguay. Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del SNAP. Montevideo, Uruguay. <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/informe31.pdf>
- Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). 2018. 10 años, Primera década del SNAP. Avances y perspectivas. Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Montevideo, Uruguay. https://www.ambiente.gub.uy/oan/documentos/SNAP_10.pdf
- Soriani, S., Buono, F., Tonino, M. & Camuffo, M. 2015. Participación en iniciativas de GIZC: aspectos críticos y lecciones aprendidas de las experiencias del Mediterráneo y el Mar Negro. *Marine Pollution Bulletin*, 92(1-2): 143-148.
- Sorensen, J. 1997. National and international efforts at integrated coastal management: definitions, achievements, and lessons. *Coastal Management*, 25(1): 3-41.
- Soutullo, A.; Cortés, G.; Fernández, A.; Ligrone, A.; Nin, M. 2018. Solicitud de Ingreso al Sistema Departamental de Áreas de Protección Ambiental (SDAPA) – (Decreto 11/16) - Área de Protección Ambiental “Cuenca Media del Arroyo Solís Grande”. Centro Universitario Regional del Este (CURE), Universidad de la República (UDELAR) en convenio con la Intendencia Departamental de Canelones. https://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/AreasProtegidas/Documento/solicitud_de_ingreso_apa_solis_grande1_0.pdf
- Soutullo, A.; Fernández, Nin, M. 2020. Propuesta de Plan de Manejo. Área de Protección Ambiental “Cuenca Media del Arroyo Solís Grande”. Centro Universitario Regional del Este (CURE), Universidad de la República (UDELAR) en convenio con la Intendencia Departamental de Canelones. <https://www.imcanelones.gub.uy/es/conozca/departamento/listado-areas-protegidas/sistema-departamental-de-areas-de-proteccion-ambiental-0>
- Syvitski, J. P., Vorosmarty, C. J., Kettner, A. J. & Green, P. 2005. Impact of humans on the flux of terrestrial sediment to the global coastal ocean. *Science*, 308(5720), 376-380.
- Te Rūnanga o Kaikōura. 2007. Te Poha o Tohu Raumati – Te Rūnanga o Kaikōura Environmental Management Plan. <https://ngaitahu.iwi.nz/wp-content/uploads/2013/08/Te-Runanga-o-Kaikoura-Environmental-Management-Plan.pdf>.
- Toomey, A. H., Knight, A. T. & Barlow, J. (2017). Navigating the space between research and implementation in conservation. *Conservation Letters*, 10(5): 619-625. <https://doi.org/10.1111/conl.12315>
- Uprety, Y., Asselin, H., Bergeron, Y., Doyon, F. & Boucher, J. F. 2012. Contribution of traditional knowledge to ecological restoration: practices and applications. *Ecoscience*, 19(3): 225-237. <https://doi.org/10.2980/19-3-3530>
- Vimal, R., Navarro, L. M., Jones, Y., Wolf, F., Le Moguec, G. & Réjou-Méchain, M. 2021. The global distribution of protected areas management strategies and their complementarity for biodiversity conservation. *Biological Conservation*, 256, 109014. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2021.109014>
- World Wildlife Fund (WWF). 2018. Informe Planeta. Apuntando más alto. Instituto de Zoología (Sociedad Zoológica de Londres)/WWF. https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/resumen_informe_planeta_vivo_2018_apuntando_mas_alto_compressed.pdf
- Xiangming, C. 1999. Thoughts and methods of grounded theory. *Educational Research and Experiment*, 4, 58-63.