

INFORME FINAL

**MISIÓN INTERNACIONAL DE EVALUACIÓN AL PROYECTO
URU/92/G31, PROGRAMA DE CONSERVACIÓN DE LA
BIODIVERSIDAD EN LOS HUMEDALES DEL ESTE**

Pablo Canevari, Humedales para las Américas, Buenos Aires, Argentina
Thomas Crisman, Universidad de Florida, Estados Unidos de Norte América
Renato Sales, UICN, São Paulo, Brasil

Montevideo, 28 de noviembre de 1995

La Misión desea expresar sus agradecimientos al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Oficina de Montevideo), a la Intendencia del Departamento de Rocha, a la Universidad de la República, en particular a la Facultad de Ciencias, al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente así como a los representantes de los distintos actores sociales que nos brindaron su tiempo (Asociación de Cultivadores de Arroz, ONGs, pescadores de la laguna de Rocha). Y muy en particular a PROBIDES, en la persona de su Director el Ing. Alvaro Díaz, Pablo Guarino, Francisco Rilla, Mario Clara, Javier Vitancurt y Julio Perez Corbo, y a todo el personal. Todos ellos estuvieron siempre disponibles, dispuestos a ayudar en lo que fuera necesario y brindando la información solicitada con claridad y profesionalidad. Sin su aporte y permanente colaboración este informe no hubiera sido posible.

La Misión visitó el área de desarrollo del proyecto entre los días 21 y 25 de noviembre y trabajó en la ciudad de Montevideo el día 20 y los días 25 al 27 de noviembre.

El día 27 la Misión realizó una presentación del informe preliminar ante la Comisión Tripartita, el que fue considerado como adecuado.

El presente informe es una versión mejorada del presentado en esa oportunidad y sigue el formato de las pautas para la evaluación de proyectos del PNUD.

RELEVANCIA

El proyecto es aun absolutamente válido y pertinente. Dado que ha conseguido avances muy significativos, que todavía necesitan tiempo para consolidarse, la Misión Internacional de Evaluación considera de importancia prioritaria que el proyecto continúe.

La zona en la que se desarrolla el Programa de Conservación de la Biodiversidad en los Humedales del Este (PROBIDES) mantiene todos los importantes valores que dieron lugar a la formulación e inicio del proyecto. Hay valores a nivel internacional y nacional los que se destacan a continuación.

El proyecto es importante a nivel internacional:

- por la importancia crucial de los humedales de la región y la importante biodiversidad que ellos albergan;

- pues puede expandirse a trabajos conjuntos con países vecinos. En este sentido hay contactos previos ya realizados por PROBIDES.

El proyecto es importante a nivel nacional:

- pues es el primer proyecto que se desarrolla en el Uruguay, buscando, en forma integrada, soluciones a problemas de conservación, manejo y desarrollo;

- pues se ha convertido en una referencia obligada a nivel local y nacional, y lo es cada vez más a nivel regional;

- dado que es un modelo para desarrollar acciones similares en otras regiones del país;

- pues el grupo humano del proyecto PROBIDES es por hoy, el más calificado en el país para formular propuestas de legislación y políticas ambientales.

EFICACIA

El proyecto está alcanzando parte de los objetivos originales, los que se describen más adelante. Uno de los problemas identificados por la Misión, para el desarrollo de estos objetivos, es lo ambicioso del proyecto original.

El proyecto original tiene el mérito innegable de identificar la importancia de la zona, y de desarrollar en forma rápida un proyecto bien fundamentado que consiguió financiación por parte del GEF. Al ser uno de los primeros proyectos financiados por este fondo, aparentemente no tuvo la evaluación sumamente cuidadosa que reciben las propuestas que se presentan actualmente, lo que trajo beneficios y problemas al desarrollo del proyecto.

Los beneficios principales son que el proyecto fue aprobado y financiado, está funcionando y ha conseguido logros extremadamente significativos.

Los problemas se originan en los demasiados objetivos, muchos sumamente ambiciosos y sin límites precisos, lo que generó problemas para definir las prioridades.

Por otro lado el proyecto original subvalúa algunas de las dificultades a las que se enfrentaría el proyecto para su desarrollo, entre las que merecen destacarse a nivel general para el Uruguay:

- a) Falta de experiencia en este tipo de trabajos interdisciplinarios
- b) Falta de una política clara en lo que hace a la responsabilidad administrativa para la gestión territorial
- c) Falta de una ley Nacional de Areas Protegidas

Estos aspectos dificultaron en forma significativa, el avance en los períodos iniciales del Proyecto, pero aún lo dificultan. Se buscaron soluciones a partir del cambio en la dirección, pero el período de trabajo aún no ha sido lo suficientemente extenso como para capitalizar en resultados definitivos.

El mismo director del Proyecto en su documento: "Probides en marcha: una visión desde su interior a noviembre de 1995" destaca: *La carencia de antecedentes en emprendimientos ambiciosos de esta naturaleza, y también la falta de técnicos a nivel local y/o nacional con formación específica, motivó que al inicio del Proyecto se presentaran muchas dificultades. Los objetivos no parecían siempre claros, ni las prioridades suficientemente explícitas, de modo que las acciones se desarrollaban con frecuencia sin el marco de una estrategia que fuera de lo general a lo específico y que tuviera la capacidad de integrar los trabajos de las diferentes disciplinas. Se generó así un estilo de trabajo caracterizado por acciones dispersas, donde la energía movilizada y la voluntad de hacer no siempre estuvieron orientadas por un eje conceptual, donde apareciera claramente definido el propio rol del Proyecto, con prioridades bien establecidas, metas precisas y metodologías adecuadas.*"

EFICIENCIA

En esta sección se describen los logros principales, por cada una de las áreas, así como también los problemas detectados en cada una de ellas

Dirección

Positivo:

La dirección de Proyecto se considera excelente. Hay consenso general, según las consultas realizadas por esta Misión, que el cambio en la dirección del proyecto fue fundamental para dinamizarlo y conseguir los logros actuales.

El director tuvo una muy clara visión de los grandes problemas del Proyecto y de la necesidad de cambios.

Se dinamizaron o se iniciaron y en algunos casos se concretaron muchos de los objetivos del proyecto (Reservas, educación e informaciones a grupos sociales, estudios hidrológicos, geomorfológicos, legales, arqueológicos). También se iniciaron relaciones con grupos relevantes para el Proyecto, en particular con los productores regionales, con grupos internacionales de investigación ambiental y con las ONGs.

Negativo:

Pese a que se tuvo la adecuada percepción del sesgo muy grande del proyecto en el área biológica, no se propuso una diversificación a personal técnico de otras ciencias. Merece destacarse que en algunos casos se tomaron consultores para suplir esta deficiencia. La diversificación profesional del personal, hubiera brindado las bases para un trabajo interdisciplinario que a su vez hubiera permitido la elaboración e implementación de un efectivo plan de gestión de los humedales. La falta de este plan motivó que algunos de los resultados de las áreas, no sirvieran para apoyar decisiones de manejo tendientes a lograr el objetivo final del proyecto.

Administración:

La Administración del proyecto es muy eficiente, las instalaciones de la Estación Regional están muy bien diseñadas, ejecutadas y mantenidas, al igual que el equipamiento de vehículos y otros elementos del proyecto. Lo mismo se puede decir del área protegida Potrerillo de Santa Teresa.

Sería conveniente contar con facilidades de alojamiento en la Estación Regional para investigadores visitantes o estudiantes por ejemplo, y para períodos cortos de tiempo.

Asesoría Legal:

Este cargo nunca fue cubierto, si bien se contrató a un consultor para un problema específico. Dado que falta legislación nacional adecuada, resulta fundamental que se cubra el cargo y se trabaje mucho más activamente en esta área. Las bases legales son fundamentales para dar solidez y estabilidad institucional a muchas de las acciones de PROBIDES. El proyecto de ley de áreas protegidas es un logro muy importante y las discusiones de PROBIDES con el parlamento son muy alentadoras.

Unidad Técnica de Manejo de Humedales:

Positivo:

- Se inicia la relación con las ONGs
- Se inicia el programa de Reservas Privadas (cuatro funcionando, una de ellas con desarrollo inicial de ecoturismo)
- Se pone en funcionamiento Potrerillo de Santa Teresa
- Se cuenta con una propuesta de Plan de Regulación Hídrica
- Se desarrolla el Proyecto de Reserva de la Biosfera y la idea de asociarlo con la Reserva de la Biosfera de la Mata Atlántica en Brasil (FEPAM).
- Se cuenta con planes avanzados de reintroducción de especies en peligro de extinción
- Se desarrollan estudios Arqueológicos con el Departamento de Arqueología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Negativo:

- Faltó mayor relación con las ONGs, a fin de limar asperezas que existen y buscar formas de asimilarlas más al proyecto. La Misión es consciente de las dificultades que esto implica.
- Hay fallas en el establecimiento de criterios para el diseño de la reserva de la Biosfera, pues no se utiliza una visión totalizadora.
- Falta la elaboración de lineamientos generales para un plan de gestión de los humedales, que sería la base para la integración entre las distintas áreas.
- Falta poner en pleno funcionamiento del Sistema de Información Geográfica y consecuentemente no se cuenta con la adecuada información cartográfica

Area de Investigación y Monitoreo

Positivo:

- Hay numerosos trabajos de investigación en marcha, algunos de muy buena calidad
- Están desarrollándose trabajos en conjunto con la Universidad de la República

Negativo:

- Se da demasiada importancia al área biológica en desmedro de otras ciencias, como la hidrología, la geología, la geografía o las ciencias sociales.
- Faltaron trabajos aplicados a resolver problemas de manejo relacionados con el proyecto.
- Hubo poco trabajo conjunto con otras áreas del proyecto, en particular para proveerlas de información técnica.
- Faltó coordinación para generar trabajos tendientes a conseguir una visión sistémica de los humedales.
- No se compararon los resultados de este proyecto en relación con otros sistemas, a nivel nacional, regional e internacional.

Area de Desarrollo Sustentable

Positivo:

- Se identificaron diversas posibilidades de trabajos a desarrollar por parte de las comunidades locales, en base a recursos regionales, en varios casos trabajando en estrecha colaboración

con la Universidad de la República.

- Están avanzados varios proyectos que presentan un alto potencial de sustentabilidad y replicabilidad.
- Se realizaron muestras regionales de promoción de los productos elaborados con apoyo de PROBIDES.

Negativo:

- Al faltar un plan de gestión no fueron identificadas prioridades en un marco conceptual mayor, en particular en relación a las áreas protegidas.

Area de Educación Ambiental y Divulgación Técnica

Positivo:

- Se desarrollaron numerosas actividades personalizadas y por medios de difusión, para varias regiones y en diversos niveles sociales, alcanzando ampliamente a la población del Departamento de Rocha.
- Se destaca la excelente calidad del contenido y de la presentación del material didáctico y de los informes técnicos.
- Son muy innovadores los cursos ambientales a distancia.
- Se formaron numerosas personas (por ejemplo guardaparques y maestros) muchas de las cuales se han convertido en multiplicadoras de los mensajes de PROBIDES.
- Merecen destacarse los cursos brindados a los agentes de policía del Departamento de Rocha, que han conseguido despertar una notable preocupación ambiental en el cuerpo.

Negativo:

- La educación, en particular a distancia, está enfocada exclusivamente a aspectos biológicos, sin considerar la complejidad de los temas que componen la problemática ambiental.

IMPACTO

- El proyecto está creando en la región y en el país, una mayor conciencia y preocupación por los temas ambientales y está demostrado a la sociedad en general y a la economía en particular, los valores de la conservación de los humedales.
- Hay una mayor conciencia de productores y organizaciones gubernamentales, sobre la necesidad de desarrollar políticas y leyes ambientales en el país, a partir de articulaciones realizadas por la dirección del Proyecto.
- Se está desarrollando en la región una nueva forma de pensar en la producción de bienes tradicionales (ganadería y agricultura) en forma más racional y sustentable de acuerdo a las características naturales de la región.
- Diversos segmentos sociales recibieron información sobre la importancia de la conservación de las funciones, espacios y recursos naturales.
- Un grupo de pequeños productores fue asesorado para optimizar su producción y al mismo tiempo se los informó sobre el uso racional de los recursos naturales.

- Se formaron guardaparques y agentes multiplicadores del Proyecto.
- Se mejoraron los conocimientos ambientales de maestros y profesores de escuelas del Departamento.

SUSTENTABILIDAD

El proyecto como un todo presenta un potencial razonable de sustentabilidad por las siguientes razones

- Está reconocido oficialmente en el presupuesto del MVOTMA.
- La propia importancia del tema del que se ocupa, que garantiza que deba seguir recibiendo la debida atención.
- Los impactos positivos en el Departamento de Rocha y la repercusión del proyecto a nivel nacional.
- Los resultados ya obtenidos por el proyecto, incluso pese a los problemas apuntados más arriba.
- Los contactos internacionales que están siendo realizados por la dirección y que pueden propiciar nuevas fuentes de financiación.
- La participación de la Universidad de la República que puede financiar proyectos de investigación mediante el sistema de licitación de proyectos.

En relación a los proyectos de las areas.

Unidad técnica de Manejo de Humedales:

- La reserva de Santa Teresa ya está desarrollada y equipada y todo indica que continuará como area protegida. Cuando comience a ser visitada, el cobro de entradas y la venta de productos garantizarán un ingreso de dinero para la reserva.
- El sistema de areas protegidas privadas ha despertado mucho interés y todo indica que continuará debido al interés de los mismos dueños de las tierras que obtienen ingresos brindando servicios al ecoturismo.

Desarrollo Sustentable:

- Los productores ya incorporaron algunas de las nuevas técnicas productivas, y además existe interés de FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) y de Facultades de la Universidad Nacional, en dar continuidad a los proyectos.

Educación:

- Las técnicas y temática ya están incorporados en varias organizaciones, principalmente en institutos de formación de profesores y en clubes de ciencias.

SUGERENCIAS

Generales

- 1 Los integrantes de la misión apoyan la nueva división en una unidad técnica y dos áreas, que esta propuesta para PROBIDES en su segunda fase. Se considera que se debe contar con un grupo humano pequeño, pero multidisciplinario
- 2 Se aconseja aumentar la interrelación entre las diversas áreas del proyecto, asegurando un adecuado y sistemático intercambio de información. Esto se puede realizar mediante seminarios periódicos, donde participe todo el personal de PROBIDES.
- 3 Los integrantes de la misión sugieren que en la nueva junta directiva de PROBIDES haya mayor participación de la sociedad civil. A fin de no crear una junta muy numerosa, se propone contar con un consejo de productores que se reúnan antes de cada reunión de la junta para elaborar una propuesta con sus recomendaciones y demandas. Un representante de este consejo debería ser parte de la junta directiva de PROBIDES, además del representante de las ONGs ya propuesto.
- 4 Tener mayores relaciones con ONGs, productores, empresarios turísticos, y turistas para involucrarlos y mejorar así el manejo de las áreas protegidas.
- 5 Mejorar las relaciones con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a fin de encontrar soluciones para problemas y áreas comunes.
- 6 Incrementar la relación con grupos internacionales con experiencia en temas de actuación similares a los del presente proyecto, a fin de capitalizar en la experiencia ya existente en otros países.
- 7 Establecer una contribución voluntaria al turismo (hoteles, taxis, restaurantes y otras actividades) para ser utilizado en proyectos de conservación y mejoría del equipamiento de servicios públicos a las poblaciones locales relacionadas con áreas protegidas.

Unidad técnica de manejo de Humedales

- 1 Iniciar las discusiones sobre las directrices de zonificación ecológico-económica de los humedales y sobre la definición de temas y grados de complejidad de los mismos, para servir como bases cartográficas que subsidien la zonificación de estos ambientes
- 2 Poner el pleno funcionamiento el Sistema de Información Geográfico, para la elaboración de la zonificación ecológico-económica de las principales áreas de los humedales (Incluyéndose los modificados por acciones antropicas) para que sean identificados o confirmados los principales puntos críticos, las prioridades de acción y que sean delimitadas las áreas protegidas. *Se trata de una de las principales prioridades del proyecto dado que una argumentación técnico científica consistente, es uno de los más eficientes instrumentos para los procesos de negociación con miras a la implantación de áreas protegidas, legislación o políticas ambientales.*

- 3 A partir de investigaciones sobre legislación ambiental nacional e internacional, elaborar y/o mejorar propuestas de leyes y otros instrumentos jurídicos que propicien la conservación ambiental y el desarrollo sustentable del país.

Investigación y Desarrollo

- 1 Diversificar los recursos humanos en cuanto su formación para que se posibilite la realización de investigaciones y análisis transdisciplinarios. Se sugiere la incorporación de profesionales vinculados a las siguientes áreas: hidrología y limnología, geología, geografía, sociología y/o antropología, economía, agronomía, derecho ambiental, oceanografía e ictiología.
- 2 Iniciar investigaciones y sistematizar informaciones sobre geología, pedología, recursos hídricos, limnología, biología (fauna y flora), clima, socioeconomía y legislación vigente, asegurando la elaboración (por medio del SIG) de una propuesta de zonificación ecológico-económica de los humedales y sus entornos, que tenga por objetivos detectar y/o confirmar puntos críticos (ambientales y socioeconómicos) y áreas y temas prioritarios para acciones de desarrollo sustentable, además de delimitar criteriosamente las áreas protegidas.
- 3 Al mismo tiempo apoyar a través de investigaciones aplicadas los trabajos de desarrollo sustentable en ejecución, priorizando sus temas vinculados a pesca lagunar y marítima, manejo de recursos vegetales (principalmente los palmares) y manejo de animales silvestres.
- 4 Después de la zonificación ecológico-económica iniciar o continuar las investigaciones sistémicas, garantizando la elaboración de planes de manejo de las áreas protegidas (y sus entornos) y del monitoreo de las mismas.
- 5 Dado que las principales áreas protegidas se localizan en la zona costera del departamento, la zonificación ecológico-económica y los futuros planes de manejo y monitoreo deben ser realizados asegurando su generalización para toda la costa del país a fin de posibilitar un futuro plan de gerenciamiento costero nacional.
- 6 Iniciar investigaciones con el objetivo de detectar y sistematizar informaciones sobre acciones y obras irregulares existentes, principalmente en lo que respecta a ocupación turística y utilización de recursos hídricos.
- 7 Iniciar o continuar investigaciones específicas relativas a impactos ambientales, principalmente los relacionados a contaminación y alteración de los regímenes de los cuerpos de agua.
- 8 Dado que ya existen investigaciones en desarrollo (principalmente del área biológica), se propone que los esfuerzos y tiempos invertidos en las mismas sean reducidos al menos en un 60%, de forma que los investigadores se puedan dedicar a las nuevas tareas sugeridas como prioridades.
- 9 Continuar con los trabajos de desarrollo sustentable en marcha, enfatizando en los esfuerzos para posibilitar la replicabilidad y sustentabilidad de los mismos.
- 10 Luego de definidas las áreas protegidas prioritarias, concentrar los trabajos de desarrollo sustentable junto a las poblaciones residentes (o dependientes) en (de) ellas y sus entornos, contando para ello con mayor intercambio con profesionales de las otras áreas.

- 11 Como forma de garantizar mayor sustentabilidad ambiental y económica a los sub proyectos se sugiere intensificar las investigaciones sobre nuevas alternativas de comercialización de productos y sobre las posibilidades de certificación (oficial) sanitaria y ambiental de los mismos.
- 12 La Misión apoya la propuesta de la Dirección del Proyecto, de certificar productos provenientes de establecimientos que estén conservando áreas naturales (áreas protegidas privadas por ejemplo), que utilicen pesticidas moderadamente, o que practiquen otras actividades benéficas para la conservación del medio.
- 12 Después de la zonificación ecológico-económica, priorizar subproyectos de desarrollo sustentable que posibiliten la optimización en la conservación y manejo de recursos naturales renovables amenazados (por ejemplo palmares y algunas especies de peces) o subexplorados económicamente (hierbas medicinales y aromáticas y especies de peces y moluscos).
- 13 Establecer sistemas de Evaluación Rápida de las características biológicas de áreas, sistema para el que existe amplia experiencia internacional.
- 14 Establecer sistemas de monitoreo de la calidad del agua para las lagunas, bañados y canales.
- 15 Incorporar un sistema de modelado de ecosistemas, para brindar una síntesis de las distintas partes del proyecto, en particular la relación entre los sistemas naturales y económicos.
- 16 Es necesario poner la información biológica en un contexto hidrológico, físico y químico.

Educación

- 1 Continuar los trabajos en desarrollo, disminuyendo el énfasis en los temas biológicos y agregando temas como socioeconomía, legislación ambiental (vigente y propuesta), derechos de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la gestión de áreas protegidas, etc.
- 2 Aumentar el número de agentes multiplicadores de PROBIDES y ampliar sus funciones como intermediarios entre las poblaciones y el proyecto. Se sugiere que los agentes sean responsables de la obtención de informaciones ambientales y socio-económico-culturales locales. Estos agentes serán los responsables de responder cualitativamente las preguntas de formularios que deberán ser preparados por profesionales de las áreas afines.
- 3 Utilizar ejemplos concretos de situaciones que demanden estudios y acciones en relación a impactos ambientales y/o desarrollo sustentable, a fin de evidenciar, informar y preguntar a la población sobre las complejidades de la problemática ambiental, así como sobre las posibilidades y derechos del ciudadano para participar en la toma de decisiones. Se sugieren como ejemplos los temas relacionados con la reglamentación hídrica (en particular el Canal Andreoni) y la ocupación turística y sus consecuencias.
- 4 Después de la delimitación de las áreas protegidas prioritarias, concentrar los esfuerzos de los trabajos de campo, a los segmentos sociales y económicos relacionados directa o indirectamente a la creación y gestión de esas áreas.

En síntesis esta misión considera que si bien el proyecto necesita de algunos cambios, en particular tendiendo a una visión mas holística de la problemática ambiental, ha tenido avances excelentes, es sumamente positivo y las organizaciones involucradas en el mismo deben realizar los esfuerzos necesarios para asegurar su continuidad.