



PROGRAMA ECOPLATA  
APOYO A LA  
GESTION INTEGRADA DE LA  
ZONA COSTERA DEL  
URUGUAY

FASE 2006 - 2009

PLAN DE TRABAJO

## **ECOPLATA: APOYO A LA GESTIÓN INTEGRADA DE LA ZONA COSTERA**

El Programa EcoPlata constituye una iniciativa a largo plazo (1997- actual) tendiente a fortalecer a las instituciones, la comunidad científica, los gestores y al público en general, en los aspectos vinculados con la Gestión Integrada de la Zona Costera (GIZC) Uruguaya. Este emprendimiento se basa en un acuerdo inter-institucional entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), representado por las Direcciones Nacionales de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), representado por la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos; el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), representado por el Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada y la Universidad de la República (UdelAR), representada por Facultad de Ciencias y Facultad de Ciencias Sociales.

En sus etapas anteriores se ha contribuido significativamente a reforzar la capacidad de investigación de las instituciones nacionales, a la compilación de datos existentes y a la generación de información necesaria para caracterizar los problemas costeros. Asimismo, es de gran relevancia que se reconozca a EcoPlata como un ámbito de discusión y de articulación de acciones entre los gestores con mandato legal en la zona costera y la comunidad local.

## **NUESTRO LEMA: CONECTAR EL CONOCIMIENTO CON LA ACCIÓN**

El desafío principal que enfrentan las iniciativas que procuran aplicar el conocimiento científico y la tecnología en la GIZC, es conectar el conocimiento con la acción. En esta nueva Fase de ejecución del Programa se promoverá no sólo la generación de conocimiento que permita tomar acciones específicas para una mejor gestión del espacio costero, sino además un cambio cultural que signifique un cambio de comportamiento. EL mismo se implementará tanto a nivel de las autoridades como de los grupos de actores sociales involucrados, con el fin de establecer un proceso interdisciplinario, interinstitucional, con participación pública, sobre la base de información compartida y con un propósito común.

El diseño del organigrama del Programa (Fig. 1) posibilita la conexión entre el conocimiento y la acción garantizando la comunicación directa de los resultados del proyecto con los usuarios y tomadores de decisiones, debido a la participación de éstos en el desarrollo de las actividades. El Programa es conducido a través de una Junta Directiva (JD) en la cual, además de las instituciones ya mencionadas, participan los organismos internacionales que han apoyado a EcoPlata en estos años; Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO). El Programa contará con Grupos Técnicos Temáticos (GTT), con representación de todas las instituciones uruguayas, los cuales organizarán y supervisarán a los equipos de trabajo conforme a las temáticas seleccionadas. A su vez, la creación por Decreto del Poder Ejecutivo de la "Comisión Coordinadora de Apoyo a la Gestión Integrada Costera" (CCA-GIC, Decreto N° 310/001), cuya secretaria técnica es coordinada por EcoPlata, asegura la intervención de nuevos socios referentes en temas costeros. Esta

CCA-GIC tiene como cometidos oficiar de instrumento coordinador de esfuerzos interinstitucionales, definir lineamientos de gestión costera y fomentar la participación de las comunidades locales en la resolución de conflictos. Definidos los lineamientos de gestión, la CCA-GIC propone a la JD de EcoPlata las acciones tendientes a solicitar apoyo a instituciones Públicas o Privadas con experiencia en el tema para contribuir con sus fines.

El Programa EcoPlata es gestionado a través de la Unidad de Gestión y Administración. A través del CIID se ha venido contando también con la cooperación de instituciones canadienses como las Universidades de Dalhousie y Acadia, con el Instituto de Bedford y con el Ministerio de Medioambiente Canadiense (Environment Canada).



Figura 1.- Organigrama del Programa EcoPlata

***PROBLEMÁTICA A SER INVESTIGADA***

Una preocupación creciente se ha desarrollado a nivel nacional por los problemas sociales y ecológicos derivados de la degradación de los recursos naturales costeros cuando son sometidos a las crecientes presiones resultantes de los sistemas sociales (Fig. 2). Se estima que en Uruguay un 68% de su población reside en la zona costera. Estudios realizados en el marco del Programa EcoPlata indican que más de dos tercios de la actividad económica y de ingresos generados en el Uruguay tienen vinculación directa o indirecta con la costa y en el caso de los Departamentos costeros, el 44% del Valor Agregado responde a las actividades costeras. En consecuencia, los procesos naturales de las costas uruguayas confluyen con una diversidad de actividades y usos que compiten por el espacio y los recursos con la consiguiente generación de conflictos y degradación costera.

La demanda de políticas que orienten la gestión ambiental y costera del Uruguay es reivindicada por diversos actores y grupos de interés vinculados a la costa. Uruguay cuenta con una batería de normativas que regulan la gestión

en el espacio costero. Sin embargo, de acuerdo a estudios realizados por EcoPlata, y a manifestaciones de gestores del Gobierno Central y de algunos Gobiernos Departamentales del Uruguay, es necesario cubrir ciertos vacíos normativos, así como precisar los mandatos otorgados por algunas normas para eliminar la sobreposición de competencias, de modo de otorgar al espacio costero con un sistema de reglamentaciones que permita la eficiencia en la gestión de las actividades de la costa.

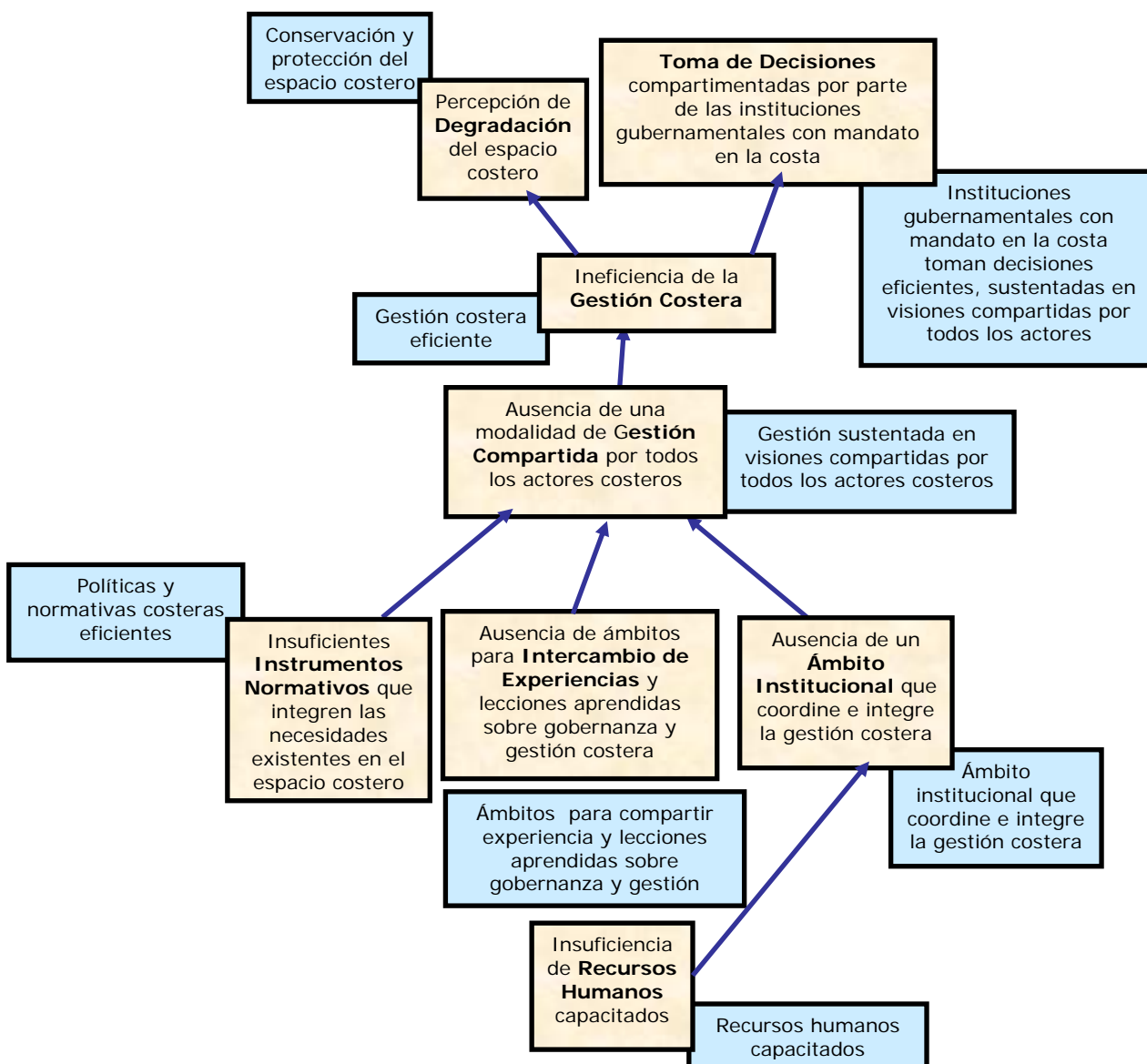


Figura 2.- Lista de problemas percibidos por gestores y actores vinculados a la zona costera. Fuente: Marco Lógico, Modificado González 2005.

Las instituciones con mandato en la costa han manifestado su interés en promover el desarrollo social y productivo que, en la actualidad, presenta grandes carencias en el espacio costero. Esta política conduce a la necesidad

de generar conocimiento sobre los ecosistemas y la interacción hombre-ambiente en la zona costera.

### ***ESTABLECIMIENTO DE LA VISIÓN DEL PROGRAMA***

---

Conforme a las manifestaciones expresadas por gestores y actores vinculados a la zona costera (Fig. 2) el Programa estableció la siguiente Visión:

*“La Gestión Integrada de la Zona Costera está institucionalizada y fortalecida, y es una práctica corriente a nivel local y nacional. El desarrollo sustentable de los espacios costeros integra diferentes objetivos de conservación ambiental, desarrollo productivo, desarrollo de infraestructuras y cohesión social, en torno a visiones compartidas de mediano y largo plazo. Se consolida una protección eficaz de las áreas sensibles y se asegura la sustentabilidad en los distintos usos sociales y productivos de la costa”.*

### ***CONTRIBUCIÓN AL CONOCIMIENTO DEL PROBLEMA***

---

EcoPlata promoverá entonces un modelo de gestión participativo y adaptativo basado en la investigación científica y capacitación de las instituciones y los actores locales para hacer uso del conocimiento en el diseño e aplicación de políticas y acciones colectivas. El Programa apoyará a los actores gubernamentales, académicos y de la sociedad civil en la generación y el uso de conocimientos como instrumentos del proceso de toma de decisión sobre la gestión costera. El Programa también involucrará a socios externos nacionales e internacionales en la búsqueda de soluciones creativas y prácticas. Estas tareas incluyen llevar a cabo acciones que impulsen el desarrollo social y productivo basado en la sustentabilidad de los recursos naturales y en la protección del ambiente.

Conforme a este marco conceptual se plantea la siguiente Hipótesis de Trabajo:

*“La participación conjunta de las diferentes instituciones con mandato en los asuntos costeros, junto a representantes de distintos grupos de interés de la comunidad, contribuye a la adopción de medidas de gestión costera efectivas, que son ampliamente aceptadas y respaldadas por la comunidad de usuarios del área costera”.*

La aceptación o rechazo de la Hipótesis surgirá en la última etapa de la Fase que se inicia, comparando la situación existente al final del proceso con la situación de partida.

### ***DELIMITANDO NUESTRO OBJETIVO***

---

Basados en la Visión y en la Hipótesis de Trabajo establecidas, el Programa se plantea como objetivo:

*“Apoyar la obtención de evidencia y su validación para contribuir al desarrollo social y productivo sustentable de la zona costera uruguaya fundamentado en la conservación de los ecosistemas costeros a través del desarrollo de un modelo de gobernanza sustentado en un sistema participativo de gestión integrada”.*

## **ESTRATEGIA A SEGUIR**

El Programa apoyará a los actores gubernamentales, académicos y de la sociedad civil en la generación y el uso de conocimientos como instrumentos del proceso de toma de decisión sobre la gestión costera. El Programa dará énfasis al trabajo de EcoPlata junto a las comunidades locales y a su involucramiento en la gestión de los recursos costeros. Brindará apoyo a las instituciones nacionales y Gobiernos Departamentales en el desarrollo de sistemas productivos basados en los recursos costeros, a las actividades de servicio vinculadas al turismo y a otras actividades costeras.

EcoPlata desarrollará una estrategia de comunicación y divulgación de sus resultados y de la labor de su equipo de trabajo, dirigida principalmente a la sociedad civil y a las instituciones del Gobierno Central y Departamental.

En base a estos lineamientos y los problemas percibidos por los gestores y actores vinculados a la GIZC, EcoPlata plantea cinco Áreas Temáticas (AT) a ser implementadas durante esta nueva Fase. Las Áreas identificadas son, Gobernanza, Vulnerabilidad de la Zona Costera, Desarrollo Productivo Sustentable, Infraestructuras Costeras y Sistema de Información Ambiental Costera cuyos principales objetivos se detallan en la Fig. 3.



Figura 3.- Sinopsis del Programa EcoPlata. Áreas Temáticas, Vinculación y Acciones Prioritarias.

Cada una de las AT será abordada involucrando a representantes de diferentes sectores de la población costera a través de talleres de información y de participación, de modo que formen parte del proceso de identificación de problemas y de la formulación de soluciones. Este proceso iniciado en fases anteriores del Programa se verá fortalecido al ponerse en práctica la política manifestada por el Gobierno actual del Uruguay en lo referente a fomentar procesos de descentralización del sistema de toma de decisiones y así otorgar mayor poder de decisión a los actores directamente involucrados con las problemáticas, en este caso, costeras.

Por otra parte, EcoPlata apoyará el fortalecimiento institucional y la capacitación de actores a través de la capacitación no formal y la participación en talleres orientados a esos fines. Se promoverá la investigación y generación de conocimiento en temáticas de interés para las instituciones con competencia en el espacio costero.

## **GOBERNANZA**

---

Tradicionalmente el mandato de protección y del uso sostenible de los ecosistemas costeros ha recaído en varias instituciones con responsabilidad en aspectos específicos de la administración, manejo, supervisión y protección del espacio geográfico y los recursos de la zona costera, con poca coordinación e integración de esfuerzos entre las instituciones competentes.

### **Metas**

- EcoPlata como ámbito de articulación de las Instituciones y los Actores Sociales
- Desarrollo de un Proceso Participativo
- Generación de Conocimiento al servicio de la innovación en Políticas de Gestión
- Fortalecimiento Institucional y Capacitación

En esta Fase se avanzará en el análisis, recomendación y promoción de un modelo de gobernanza que permita el funcionamiento de una estructura interinstitucional de toma de decisiones en los asuntos costeros, con participación de la comunidad, apoyada por EcoPlata como generadora interdisciplinaria

de la información necesaria para la gestión costera.

El desarrollo de este modelo de gobernanza será el resultado de aproximaciones sucesivas siguiendo un proceso de retroalimentación en el que los actores involucrados discuten y establecen sus propias prioridades y diseñan un modelo de gestión. Las propuestas resultantes se evaluarán por su factibilidad y compatibilidad a nivel técnico y político, realizándose los ajustes necesarios para lograr un consenso.

## **VULNERABILIDAD DE LA ZONA COSTERA**

---

Las instituciones con mandato en la costa han manifestado su interés en promover el desarrollo social y productivo, que en la actualidad presenta grandes carencias en el espacio costero. Esta política conduce a la necesidad

de generar conocimiento sobre los ecosistemas y la interacción hombre-ambiente en la zona costera.

Se desarrollarán entonces actividades para identificar los principales riesgos de degradación de los ecosistemas costeros, incluyendo la contaminación y la vulnerabilidad frente a factores climáticos y antrópicos.

#### **Metas**

- *Identificación de Peligros y Riesgos*
- *Zonificación y Evaluación de Áreas de Valor Ecológico, Patrimonial y Paisajístico*
- *Desarrollo de Indicadores (Estado, Presión y Adaptación)*
- *Identificación de Sectores de mayor Vulnerabilidad y Situación Crítica*
- *Monitoreo*

Se identificarán los focos de contaminación ambiental de mayor riesgo para la zona costera y las áreas costeras más vulnerables desde el punto de vista de riesgos generados por procesos naturales y antrópicos, a fin de desarrollar planes de contingencia adaptados a las condiciones existentes.

Se considerará fundamentalmente las actividades antrópicas que afectan a los ecosistemas y los impactos

potenciales de la elevación del nivel del mar y otras resultantes del cambio climático global. Los resultados proveerán información de base para el desarrollo de los lineamientos de gestión a medida que se avanza en el diseño y adopción de un modelo de gobernanza para la gestión costera. Se construirá una red de análisis, de información de actores públicos y privados y de monitoreo de las condiciones de implementación de los planes de contingencia a promover.

### **DESARROLLO PRODUCTIVO SUSTENTABLE**

---

Se evaluarán las condiciones para el desarrollo productivo en temas prioritarios para la comunidad local, en base a la disponibilidad de recursos naturales locales.

#### **Metas**

- *Diseños de Estrategias participativas de Investigación, Desarrollo y Comunicación que permita la utilización del potencial productivo*
- *Fortalecimiento e Implementación de Acciones concretas: Pesca Artesanal, Acuicultura, Turismo, etc.*

Se anticipan actividades seleccionadas vinculadas a la pesca artesanal, acuicultura, turismo, procesamiento artesanal de alimentos o artesanías basadas en productos locales. Se pondrá énfasis en el desarrollo sociocultural de la comunidad y en la minimización de los posibles impactos sobre el ambiente, los recursos naturales y la vulnerabilidad costera.

El proyecto apoyará a la comunidad local en la consolidación de procesos de autogestión, mediante la apropiación de procesos de desarrollo iniciados. Para ello se promoverá el desarrollo participativo de estrategias productivas que beneficien a la comunidad local con el menor impacto ambiental o efecto de degradación de los recursos costeros.

## **INFRAESTRUCTURAS COSTERAS**

---

El proyecto contribuirá a evaluar la situación de las infraestructuras existentes en la costa y de los proyectos de construcción de infraestructura a mediano plazo, indicando su potencial de impacto en el medio ambiente, su efecto en los recursos naturales costeros y en la vulnerabilidad de la zona costera.

### **Metas**

- *Estado de Situación de las Infraestructuras actuales*
- *Determinación del potencial Impacto y sus Efectos sobre los Recursos Naturales*
- *Eliminación o Mejora de Infraestructuras de la Costa*
- *Análisis de viabilidad de construcciones a desarrollarse en el corto plazo*

Se analizará además la necesidad de la infraestructura mínima necesaria para las actividades productivas a efectos de promover el desarrollo con exiguo impacto ambiental de las actividades productivas locales definidas de interés para el Programa.

## **SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL COSTERA**

---

Finalmente, la necesidad de disponer de información adecuada para apoyar la toma de decisiones contribuirá a desarrollar la capacidad de generar conocimiento científico orientado a la resolución de problemas, fortaleciendo a las instituciones con competencia en el espacio costero.

### **Metas**

- *Inventario y Colecta de Datos*
- *Acceso a los Datos y Manipulación: generación de herramientas para cargar, visualizar y agregar los datos*
- *Retroalimentación: comentarios y recarga de datos agregados. Soporte para la distribución de la información*

Complementariamente el proyecto se orientará al desarrollo de herramientas que contribuyan a la toma de decisiones a través de un uso adecuado de la información socio-económica y ambiental a través de la generación de un Sistema de Información Ambiental Costera (SIAC).

El objetivo principal del SIAC es de apoyar las funciones básicas del flujo y manejo de la información ambiental dentro del área costera, que iniciando con un nodo central, persigue en fases posteriores la consolidación de nodos satélite en las instituciones pertenecientes al Programa y otros asociados. El sistema pretende registrar datos sistemáticamente recolectados, interiorizándolos y organizarlos significativamente para la toma de decisiones en materia de gestión ambiental. Atendiendo a su objetivo general, es claro que el SIAC pretende ser mucho más que una simple herramienta de almacenamiento de datos, para constituirse en un instrumento de apoyo a las funciones básicas del flujo y análisis de la información hacia la toma de decisiones relativas a la gestión costera.

## **METODOLOGÍA**

---

La identificación de actores relevantes, su involucramiento en el proceso y participación constructiva en la toma de decisiones, especialmente en los grupos más vulnerables, permitirá reunir valiosa experiencia y conocimientos de posible aplicación en otros ámbitos socio-económicos. La facilitación de talleres en los que participarán actores de diverso poder económico y político exigirá aplicación de técnicas ajustadas al caso, contribuyendo al desarrollo de enfoques adaptados a diversas necesidades. La aplicación de técnicas de resolución de conflictos en un medio socio-económico tan diverso enriquecerá la escasa experiencia existente a nivel regional en la materia. En ese sentido, el proyecto deberá encarar actividades propias de la investigación-acción para avanzar en el proceso.

En resumen, el ciclo general metodológico del proyecto se basa en los siguientes componentes:

- ✓ Análisis de base;
- ✓ Promoción del debate,
- ✓ Enriquecimiento y validación de la evidencia y la agenda de trabajo,
- ✓ Desarrollo de capacidades,
- ✓ Síntesis participativa;
- ✓ Elaboración y presentación de recomendaciones;
- ✓ Seguimiento y aprendizaje institucional.

La experiencia recogida durante la ejecución de la nueva Fase del Programa contribuirá al conocimiento del proceso de integración institucional y de participación pública en el proceso de toma de decisiones. Además, asistirá al desarrollo de modelos de gobernanza adaptados a la gestión de los recursos naturales costeros, con aplicación a otros ambientes socio-ecológicos. Al mismo tiempo, favorecerá el desarrollo del conocimiento sobre la construcción de modelos de gobernanza adaptables a situaciones similares de estructura social compleja que interactúan con un ambiente ecológico sensible a las intervenciones humanas.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

---

Bittencourt, G. *et al.* 2003 Avances en la valoración de los recursos costeros. Informe de Trabajo ECOPLATA. Noviembre 2003.

Convenio Programa ECOPLATA 1997 5 pp.

Decreto 186/001 del Poder Ejecutivo 2001. Comisión Coordinadora de Apoyo a la Gestión Integrada Costera 2 pp.

González, P. 2005 Informe de Actividades y Resultados. Proyecto “ECOPLATA”. Apoyo a la gestión integrada de la zona costera uruguaya del Río de la Plata. Fase 2002 – 2005 29 pp.

González, P. 2005 Programa EcoPlata. Apoyo a la Gestión Integrada de la Zona Costera del Uruguay. Propuesta de Proyecto. Fase 2006 – 2009. 27 pp.

Gorfinkiel, D. 2004 Contribución Económica de las Zonas Costeras del Uruguay. Compilación de Investigaciones Económicas en las Costas del Uruguay. ECOPLATA. Montevideo, Uruguay.

Izuibejeres, G. y R. Díaz 1996 Recopilación de Normas y Reglamentos Relacionados con la Gestión Costera del Río de la Plata. ECOPLATA 170 pp.

Walton, P. F. y E. Ochoa 2003 IDRC EcoPlata Corporate Project. External Review. Final Evaluation Report Commissioned by the Evaluation Unit, IDRC, Ottawa.