



# **REPÚBLICA DEL ECUADOR**

## **INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

### **TESIS**

#### **SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL PATRIMONIO DE ÁREAS NATURALES DEL ESTADO FRENTE AL PROCESO DE DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN**

**Tesis presentada como requisito para optar al Título de Máster en  
Seguridad y Desarrollo con Mención en Gestión Pública y Gerencia  
Empresarial**

**Autor: Dr. Biólogo Segundo Angel Onofa Guayasamín  
Asesor: Econ. Carlos Rhon Patiño**

**Quito, Junio de 2004**

## INDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
Marco legal e inconstitucional del manejo y administración del Patrimonio de áreas naturales del Estado	6
<b>CAPITULO II</b>	
El Patrimonio de Áreas Naturales del Estado	42
<b>CAPÍTULO III</b>	
Conservación y uso sostenible de la biodiversidad	70
<b>CAPÍTULO IV</b>	
Manejo y administración de áreas naturales protegidas a nivel nacional e internacional	90
<b>CAPÍTULO V</b>	
Propuesta de manejo y administración del patrimonio de áreas naturales del Estado	110
<b>CAPITULO VI</b>	
Conclusiones y recomendaciones	123
<b>Bibliografía</b>	131
<b>Anexos</b>	135



## INTRODUCCION

El Ecuador debido especialmente a su posición geográfica, la presencia de la Cordillera de Los Andes y la influencia que ejercen varias corrientes marinas, es un país con una alta diversidad florística, faunística y cultural distribuidos en su territorio continental e insular, por lo que mundialmente está entre los 17 países mas biodiversos, conocidos como **Megadiversos**, designación que la comparte a nivel continental únicamente con Brasil, Colombia y México

Para proteger y conservar esta biodiversidad, en el Ecuador se estableció el Patrimonio de Areas Naturales del Estado desde 1976 y tiene como objetivo el de **Propender a la conservación de los recursos naturales renovables, acorde con los intereses sociales, económicos y culturales del país**. Este Patrimonio inicialmente estuvo conformado por 9 Areas Naturales y en la actualidad son 33, cubriendo una superficie de 4754,586.00 Has terrestres, equivalentes al 18,55% del territorio nacional.

Desde el punto de vista legal, el sistema de áreas naturales se reconoce por primera vez en el Reglamento General de Aplicación de la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre emitido en 1983, como **Sistema de áreas naturales del Estado**, y aunque en la Ley Forestal se hace mención al **Patrimonio de Areas Naturales del Estado**, se han utilizado estos dos términos como sinónimos.

Desde el punto de vista técnico y de acuerdo con la propuesta de **Ley para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad en el Ecuador**, el Sistema Nacional de Areas Protegidas estaría integrado por: El Patrimonio

Nacional de Areas Naturales Protegidas; las Areas de Protección Ecológica declaradas por los Gobiernos Seccionales Autónomos, y, las Areas Naturales Protegidas Privadas y Comunitarias.

De acuerdo con la Ley Forestal y de Conservación de Areas Protegidas y Vida Silvestre, así como su Reglamento General de aplicación, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, actual Ministerio del Ambiente, es el responsable de la protección, manejo, administración, planificación y monitoreo de las áreas que constituyen el Patrimonio de áreas naturales del Estado. Sin embargo, a partir especialmente de la vigencia de la Nueva Constitución Política de la República y la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada, se plantean cambios estructurales en el país en cuanto a la desconcentración y descentralización de competencias del gobierno central (Ministerio del Ambiente) y, consecuentemente la desconcentración y descentralización del manejo y administración de las áreas que conforman el Patrimonio de áreas naturales del Estado.

Por lo expuesto, actualmente existen ciertos problemas entre el Estado (Ministerio del Ambiente) y los diferentes actores (Comunidades, Gobiernos Seccionales y Organizaciones no Gubernamentales) quiénes reclaman el manejo y administración directa de ciertas áreas que conforman el Patrimonio de áreas naturales del Estado o por lo menos mayor participación de los beneficios de la conservación y usos sustentable de la biodiversidad existente en dicho Patrimonio.

Los problemas se agravan cuando los actores que solicitan el manejo y administración de las áreas protegidas presentan ciertos enfoques eminentemente políticos sin el respaldo técnico y económico que garanticen

la conservación in situ de la biodiversidad y su contribución al desarrollo sustentable del país.

Finalmente el Ministerio del Ambiente, no cuenta con Políticas de Estado, Estrategias, Planes y Proyectos específicos respecto a la desconcentración y descentralización de la administración y manejo del Patrimonio de áreas naturales del Estado+, propiciando una mayor participación de actores especialmente locales, garantizando la integridad de dicho Patrimonio, conservando y usando sustentablemente la biodiversidad y procurando una repartición justa y equitativa de sus beneficios.

Por lo expuesto anteriormente, en el presente trabajo se efectuó un análisis de la Situación y Perspectivas del Patrimonio de Areas Naturales del Estado+ durante el periodo 1998 . 2003, con el fin de diseñar una propuesta que considere opciones o alternativas de manejo y administración del Patrimonio de áreas naturales del Estado+, procurando mejorar su eficiencia a corto, mediano y largo plazo; contribuir técnicamente en la toma de decisiones respecto a la implementación de políticas y estrategias que propicien la participación de actores en la administración y manejo del Patrimonio de áreas naturales del Estado+; fortalecer la participación de comunidades y otros actores especialmente locales en el manejo y administración del Patrimonio de áreas naturales del Estado+, manteniendo la integridad de dicho Patrimonio, la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, así como la repartición justa y equitativa de sus beneficios; y contribuir al fortalecimiento y consolidación del Ministerio del Ambiente como autoridad ambiental nacional mediante la implementación de políticas y estrategias que propicien e impulsen la participación de actores en el manejo y administración de las áreas que constituyen el Patrimonio de áreas naturales del Estado+.

Para cumplir con lo citado anteriormente, en el primer capítulo se mencionan ciertos artículos de la Constitución de la República y demás Leyes relacionadas con la desconcentración y descentralización, así como con el manejo y administración de las áreas protegidas, a fin de que dicho marco legal se constituya en una herramienta que permita contar con elementos de juicio que se consideraron en el desarrollo del presente trabajo.

En el segundo capítulo se efectúa un breve resumen de los aspectos más sobresalientes de la situación del denominado «Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas».

En el tercer capítulo se analizan aspectos relacionados con la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, especialmente en lo relacionado a las políticas básicas, la relación entre biodiversidad, economía, y desarrollo sustentable y la biodiversidad como uno de los recursos estratégicos que tiene nuestro país.

En el cuarto capítulo se efectúa una síntesis de ciertos aspectos especialmente legales e institucionales que rigen la administración y manejo de áreas protegidas en algunos países de Centro y Sur América (Costa Rica, México, Colombia y Perú), a fin de contar con elementos de juicio que permitan conocer cuales son las tendencias existentes a nivel de Latinoamérica, respecto al manejo y administración de áreas naturales protegidas.

En el capítulo quinto en base a la experiencia del autor y las entrevistas efectuadas a expertos en el manejo y administración de áreas naturales protegidas se analiza la situación actual de los procesos de desconcentración, descentralización y delegación del manejo y



**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

administración de las áreas protegidas que conforman el Patrimonio de áreas naturales del Estado como principales instrumentos para impulsar la participación de los actores especialmente locales en el manejo y administración de las áreas naturales protegidas.

Finalmente en el capítulo sexto se presentan las conclusiones y recomendaciones correspondientes, a fin de contribuir entre otros aspectos, en la toma de decisiones respecto al manejo y administración bajo los posibles modelos de desconcentración, descentralización y delegación de las áreas que constituyen el Patrimonio de áreas naturales del Estado.

## CAPITULO I

### **MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DEL MANEJO Y ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO DE AREAS NATURALES DEL ESTADO.**

El presente capítulo no pretende convertirse en un compendio del marco legal relacionado con el manejo y administración de la biodiversidad de nuestro país, mucho menos realizar un análisis jurídico del mismo. Sin embargo, se citan ciertos artículos y leyes, a fin de que se constituyan en una herramienta que permita contar con elementos de juicio que deberán considerarse en el desarrollo de la presente investigación.

#### **1. MARCO LEGAL**

A continuación se citan los principales artículos relacionados con el manejo y administración de la biodiversidad, así como la desconcentración y descentralización de funciones del Estado ecuatoriano que constan en la Constitución Política del Ecuador, Ley Especial de descentralización del Estado y Participación Social, Ley de Modernización del Estado Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, entre otras.

## 1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ECUADOR.<sup>1</sup>

La Constitución Política vigente desde agosto de 1998, es el instrumento de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico de nuestro país y, por lo tanto, constituye el marco legal fundamental para la definición de las políticas nacionales en diferentes temas, entre éstos el de la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, así como la desconcentración y descentralización de funciones del Estado. Entre las disposiciones más relevantes para dicha conservación y uso sustentable de la biodiversidad se puede mencionar los siguientes artículos:

**Art. 3.** Son deberes primordiales del Estado:

3. Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente.

**Art. 84.** El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.

6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural.

**Art. 86.** El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza. Se declaran de interés público y se regularán conforme a la ley:

1. La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país.

---

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador.1998

2. La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas.

3. El establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales.

**Art. 248.** El Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales. Su conservación y utilización sostenible se hará con participación de las poblaciones involucradas cuando fuere del caso y de la iniciativa privada, según los programas, planes y políticas que los consideren como factores de desarrollo y calidad de vida y de conformidad con los convenios y tratados internacionales.

Entre las disposiciones relacionadas con la desconcentración y descentralización de funciones del Estado están los siguientes artículos:

**Art. 1.** El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

**Art. 124.** La administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada.

**Art. 225.** El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

**Art. 226.** Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.

En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

La Constitución de la República de 1998 a través, especialmente de sus artículos 248, 225 y 226 dan una nueva visión y mandato respecto al manejo y administración de nuestra biodiversidad, pues por un lado se reconoce que el Estado ecuatoriano tiene derecho soberano sobre las áreas naturales protegidas y la diversidad biológica, su conservación y utilización sustentable. Y, por otro lado, también dicha Constitución dispone que el Estado debe impulsar la desconcentración y descentralización, la transferencia de funciones, atribuciones y competencias, con lo cual se propicia la participación de otros actores en la conservación y uso sustentable de nuestra biodiversidad.

Lo expuesto anteriormente, a criterio del autor es positivo para el manejo y administración de las áreas protegidas que conforman el Patrimonio de áreas naturales del Estado, pues solo mediante la participación de los actores tanto de los beneficios, así como de las responsabilidades que involucran la conservación y uso sustentable de la biodiversidad que se encuentra de las citadas áreas protegidas, se podrá disminuir las diferentes presiones antropogénicas que actualmente existen, se lograra el uso sustentable de la biodiversidad, la repartición justa y equitativa de sus beneficios y consecuentemente sentar las bases para la

construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico que requiere el país, es decir un modelo de desarrollo sustentable.

## **1.2. LEY ESPECIAL DE DESCENTRALIZACION DEL ESTADO Y PARTICIPACION SOCIAL<sup>2</sup>.**

Ley No. 27. RO/ 169 de 8 de Octubre de 1997.

A continuación se citan los principales artículos relacionados con el Patrimonio de Areas Naturales del Estado, así como la descentralización de las funciones del Estado y la Participación Social.

**Art. 1.- OBJETO.-** La presente Ley tiene por objeto impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la gestión pública, así como poner en práctica la categoría de Estado descentralizado.

**Art. 2.- AMBITO DE APLICACION.-** Las disposiciones contenidas en esta Ley se aplicarán a las entidades, organismos, dependencias del Estado y otras del Sector Público; las que integran el Régimen Seccional Autónomo; y, las personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos descentralizados o para desarrollar actividades económicas de responsabilidad del Estado.

**Art. 5.- PRINCIPIOS DE LA DESCENTRALIZACION.-** La Descentralización del Estado se sustentará en los principios de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social.

**Art. 6.- PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACION SOCIAL.-** La participación social se sustentará en los principios de democracia, equidad social y de género, pluralismo, respeto y reconocimiento a los valores de los pueblos indígenas, negros y más grupos étnicos.

---

<sup>2</sup> Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social

**Art. 9.- MUNICIPIOS.-** La Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los municipios las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que se detallan a continuación:

i) Controlar, preservar y defender el medio ambiente.

j) Velar y tomar acción para proteger la inviolabilidad de las áreas naturales delimitadas como de conservación y reserva ecológica.

**Art. 12.- SUSCRIPCION DE CONVENIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES.-** Para la transferencia de las atribuciones, funciones y responsabilidades señaladas en esta Ley, el Presidente de la República conjuntamente con el Ministro de Finanzas y Crédito Público y con los demás ministros que correspondan según la materia suscribirán con los representantes legales de los municipios y consejos provinciales, según el caso, los convenios respectivos en los que deberán señalarse con precisión absoluta los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios que serán obligatoriamente transferidos para atender las nuevas atribuciones, funciones y responsabilidades.

Los recursos a los que se refiere este artículo no podrán ser inferiores a los que las entidades de la Función Ejecutiva dedican para el financiamiento de la prestación de los servicios públicos a transferirse.

Será obligatorio para la Función Ejecutiva las transferencias definitivas a las que se refieren los artículos 9 y 10 de esta Ley que le sean solicitadas por el respectivo municipio y consejo provincial que cuenten con las condiciones para ello.

**Art. 13.- SUSCRIPCION DE CONVENIOS PARA LA DELEGACION DE FUNCIONES.-** Sin perjuicio de las transferencias dispuestas en esta Ley, la Función Ejecutiva podrá, mediante convenio con la respectiva institución del Régimen Seccional Autónomo o persona jurídica creada por Ley para la prestación de servicios públicos descentralizados, delegar por el tiempo que fije el convenio y en las condiciones que éste determine, la responsabilidad y las atribuciones inherentes al cumplimiento de determinadas actividades y funciones, así como la prestación de servicios públicos específicos.

En el convenio en cuya virtud se concrete la delegación, se determinarán los recursos financieros, materiales y tecnológicos que se asignen para la ejecución de las actividades, funciones y servicios delegados.

Las municipalidades, consejos provinciales y personas jurídicas creadas por Ley para la prestación de servicios públicos descentralizados, podrán dar por terminado el convenio por resolución unilateral, en el caso de que no se haga efectiva la entrega de los recursos determinados para la delegación respectiva.

**Art. 14.- CONVENIOS DE MANCOMUNIDAD.-** El Presidente de la República y los ministros de Estado competentes en función de la materia, procurarán firmar convenios con dos o más entidades del régimen seccional autónomo con el objeto de establecer la gestión común de programas, proyectos y servicios a ejecutarse en forma conjunta.

**Art. 26.- DESCONCENTRACION DE FUNCIONES.-** Además de las transferencias previstas en la presente Ley, es obligación de cada entidad y organismo del sector público, sin perjuicio de lo que dispongan sus leyes constitutivas o las que rijan sus actividades, establecer e implementar programas permanentes de desconcentración de funciones y recursos, en los términos previstos en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada y su Reglamento.

**Art. 36.- FORMAS DE PARTICIPACION LOCAL Y COMUNITARIA.-** Sin perjuicio de otras formas de participación reconocidas en la Constitución Política y las Leyes de la República, los alcaldes, prefectos provinciales y organismos de desarrollo regional, con la finalidad de lograr el desarrollo de la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las respectivas circunscripciones, promoverán e impulsarán la participación social e iniciativa popular.

La Ley Especial de Desconcentración del Estado y Participación Social, entre otros aspectos promueve la suscripción de convenios de transferencia de funciones, de delegación de funciones y de mancomunidad, existiendo alternativas de participación especialmente de gobiernos seccionales, los mismos que pueden asociarse con el objeto de establecer la

gestión común de planes, programas o proyectos. Además, en el caso de la delegación se promueve la evaluación, seguimiento y terminación del convenio en casos de incumplimiento.

El limitante de ésta Ley sería la participación únicamente de los gobiernos seccionales y no de otros actores para temas específicos como el de participación en el manejo y administración de áreas naturales protegidas.

### **1.3 LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO, PRIVATIZACIONES Y PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS POR PARTE DE LA INICIATIVA PRIVADA<sup>3</sup>**

Ley No. 50. RO/ 349 de 31 de Diciembre de 1993.

A continuación se citan algunos artículos relacionados con la desconcentración y descentralización de funciones.

**Art. 1.- OBJETO.-** La presente ley tiene por objeto establecer los principios y normas generales para regular:  
b) La descentralización, la desconcentración y la simplificación;

**Art. 3.- PRINCIPIOS.-** Los procesos de modernización se sujetarán a los principios de eficiencia, agilidad, transparencia, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social.

**Art. 5.- AREAS DE APLICACION.-** El proceso de modernización del Estado, comprende las siguientes áreas:  
b) La descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público.

**Art. 34.- COMPETENCIA Y FINES.-** El Concejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, coordinará, supervisará y controlará la

---

<sup>3</sup> Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada.

ejecución de las políticas de descentralización que tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales, en coordinación con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME, y con el Consorcio de Consejos Provinciales CONCOPE, en lo que sea pertinente. Así mismo coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de desconcentración cuya finalidad es transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales.

Hace una década atrás, la presente Ley preveía la necesidad de que el Estado, a través de políticas de descentralización delegue el poder político, económico y administrativo especialmente a gobiernos seccionales, a fin de lograr un Estado eficaz, eficiente, moderno, transparente, con coparticipación en la gestión pública y solidaridad social.

Lamentablemente los procesos mencionados anteriormente involucran el rompimiento de paradigmas, lo cual en nuestra sociedad es muy difícil y complicado, razón por lo que a pesar de que nuestro país cuenta con ésta y otras leyes, no se han podido aplicar y consecuentemente no se ha logrado estructurar y consolidar un Estado moderno.

#### **1.4. LEY FORESTAL Y DE CONSERVACIÓN DE AREAS NATURALES Y VIDA SILVESTRE <sup>4</sup>.**

La presente Ley tiene vigencia desde 1981 y es la que hasta la actualidad rige el manejo y administración del Patrimonio de Areas Naturales del Estado. Por lo tanto, a continuación se citan algunos artículos:

**Art. 69.** El patrimonio de áreas naturales del Estado se halla constituido por el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector,

---

<sup>4</sup> Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre.

científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente.

Corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería, mediante Acuerdo, la determinación y delimitación de las áreas que forman este patrimonio, sin perjuicio de las áreas ya establecidas por leyes especiales, decretos o acuerdos ministeriales anteriores a esta Ley.

**Art. 70.** Las áreas naturales del patrimonio del Estado se clasifican para efectos de su administración, en las siguientes categorías: Parques nacionales; Reserva ecológica; Refugio de vida silvestre; Reservas biológicas; Areas nacionales de recreación; Reserva de producción de fauna; y, Area de caza y pesca.

**Art. 72.** La planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control del patrimonio de áreas naturales del Estado, estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería. La utilización de sus productos y servicios se sujetará a los Reglamentos y disposiciones administrativas pertinentes.

**Art. 76.** La flora y fauna silvestres son de dominio del Estado y corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería su conservación, protección y administración, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

- a) Controlar la cacería, recolección, aprehensión, transporte y tráfico de animales y otros elementos de la fauna y flora silvestres;
- b) Prevenir y controlar la contaminación del suelo y de las aguas, así como la degradación del medio ambiente;
- c) Proteger y evitar la eliminación de las especies de flora y fauna silvestres amenazadas o en proceso de extinción;
- d) Establecer zocriaderos, viveros, jardines de plantas silvestres y estaciones de investigación para la reproducción y fomento de la flora y fauna silvestres;
- e) Desarrollar las actividades demostrativas de uso y aprovechamiento doméstico de la flora y fauna silvestres, mediante métodos que eviten menoscabar su integridad;
- f) Cumplir y hacer cumplir los convenios nacionales e internacionales para la conservación de la flora y fauna silvestres y su medio ambiente; y,
- g) Las demás que le asignen la Ley y el Reglamento.

La presente Ley rige a partir de 1981 y su reglamento desde 1983, es decir han pasado más de dos décadas, tiempo a través del cual han existido varias modificaciones a dicha Ley. Sin embargo, aún persisten varios artículos que no están acordes con las nuevas visiones y exigencias del manejo y administración de las áreas protegidas a nivel mundial, lo cual dificulta la gestión de los funcionarios de Estado, siendo ésta una de las principales causas de la resistencia que tienen los servidores públicos del Ministerio del Ambiente para no tener la suficiente apertura frente a los actuales procesos de desconcentración, descentralización y delegación del manejo de áreas protegidas.

Por lo expuesto, y a fin de contar con un marco legal acorde a la situación actual de las áreas naturales protegidas del país, es indispensable y urgente la aprobación de la Ley Especial para la Conservación y uso Sustentable de la Biodiversidad, la misma actualmente se encuentra en el Honorable Congreso Nacional.

### **1.5. LEY DE GESTION AMBIENTAL<sup>5</sup>.**

A continuación se citan algunos artículos que tienen relación con el manejo y administración de la biodiversidad, así como con la desconcentración y descentralización de funciones del Estado.

**Art. 5.** Se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales. En el sistema participará la sociedad civil de conformidad con esta Ley.

---

<sup>5</sup> Ley de Gestión Ambiental

**Art. 6.** El aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles, tendrán lugar por excepción previo un estudio de factibilidad económico y de evaluación de impactos ambientales.

**Art. 7.** La gestión ambiental se enmarca en las políticas generales de desarrollo sustentable para la conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que establezca el Presidente de la República al aprobar el Plan Ambiental Ecuatoriano. Las políticas y el Plan mencionados formarán parte de los objetivos nacionales permanentes y las metas de desarrollo. El Plan Ambiental Ecuatoriano contendrá las estrategias, planes, programas y proyectos para la gestión ambiental nacional y será preparado por el Ministerio del ramo.

**Art. 9.** Le corresponde al Ministerio del ramo:

f) Establecer las estrategias de coordinación administrativa y de cooperación con los distintos organismos públicos y privados;

g) Dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre los organismos integrantes del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental; la resolución que se dicte al respecto causará ejecutoria. Si el conflicto de competencia involucra al Ministerio del ramo, éste remitirá el expediente al Procurador General del Estado, para que resuelva lo pertinente. Esta resolución causará ejecutoria;

**Art. 13.** Los consejos provinciales y los municipios, dictarán políticas ambientales seccionales con sujeción a la Constitución Política de la República y a la presente Ley. Respetarán las regulaciones nacionales sobre el Patrimonio de Areas Naturales Protegidas para determinar los usos del suelo y consultarán a los representantes de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica.

A pesar de que esta Ley contribuye a mejorar la gestión ambiental del país, el Art. 6 de dicha Ley hace que las áreas naturales protegidas sean más vulnerables ante proyectos de desarrollo, los mismos que bajo el criterio de **interés nacional** pueden ejecutarse dentro de áreas protegidas teniendo como único requisito un estudio de factibilidad económica y uno de

evaluación de impactos ambientales. De igual manera, éste artículo ratifica la predisposición del Estado ecuatoriano de impulsar las actividades extractivitas, es decir la existencia de un predominio de los intereses económicos frente a uno de los Objetivos Nacionales Permanentes, cual es la "Reservación del Medio Ambiente", el mismo que consta en el Decreto Presidencial No. 1290 del 19 de enero del 2004 y publicado en el Registro Oficial No. 261 del 28 de enero del presente año.

#### **1.6. PROYECTO DE LEY ESPECIAL PARA LA CONSERVACIÓN Y MANEJO SUSTENTABLE DE LA BIODIVERSIDAD <sup>6</sup>.**

A continuación se citan algunos artículos relacionados con la conformación, manejo y administración del Sistema Nacional de Areas Protegidas:

**Art.5.** La aplicación de las disposiciones de esta Ley estará sometidas a los siguientes principios:

f).- Participación, cooperación y descentralización.- La gestión de la conservación y la utilización sustentable de la biodiversidad y sus funciones tendrá un enfoque ecosistémico e intersectorial y deberá ser realizada en forma desconcentrada y descentralizada, promoviendo la participación, coordinación y cooperación con el sector gubernamental y la sociedad civil en todos sus niveles.

**Art. 19.** El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegida es el conjunto de áreas terrestres y marinas, que incluye muestras representativas de los ecosistemas del país, con diferentes categorías de manejo, apoyadas por zonas de amortiguamiento y corredores ecológicos, que relacionadas entre sí y a través de su protección y manejo contribuyen al cumplimiento de los objetivos de conservación establecidos en esta Ley.

---

<sup>6</sup> Proyecto de Ley Especial para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad. Versión del 3 de septiembre del 2001.

El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas compatibilizará usos múltiples bajo el concepto de manejo integral de ecosistemas. Constituyen el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas los siguientes subsistemas de áreas:

- a) Las áreas del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas;
- b) Las áreas de protección ecológica declaradas por los Gobiernos Seccionales Autónomos; y,
- c) Las áreas naturales protegidas privadas y comunitarias.

Las áreas de los subsistemas definidos en esta Ley se clasifican en distintas categorías de manejo. El procedimiento para la creación, declaratoria y manejo de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas será establecido por el Ministerio del Ambiente en el Reglamento General de Aplicación de la presente Ley.

**Art. 22.** Corresponde al Ministerio del Ambiente planificar, coordinar, controlar y evaluar el manejo del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, especialmente con la participación de otras entidades del sector público, entidades del régimen seccional autónomo, los pueblos indígenas, afroecuatorianos y comunidades locales, organizaciones no gubernamentales de conservación, instituciones de investigación, el sector privado y otros actores vinculados, según corresponda.

Las actividades que se desarrollen dentro de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas estarán limitadas de acuerdo a su categoría y plan de manejo. Los planes de manejo serán aprobados por el Ministerio del Ambiente, pudiendo delegar su formulación y ejecución en personas jurídicas de derecho público o privado debidamente calificadas por dicho Ministerio, de conformidad con lo que señale el Reglamento General de Aplicación de esta Ley.

**Art. 28.** El Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas es el conjunto de áreas naturales de interés nacional, integrado tanto por áreas de dominio público como de propiedad privada, establecido para cumplir con los objetivos de conservación determinados en esta Ley.

Las áreas del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas, deberán ser conservadas y utilizadas de manera sustentable bajo los términos de esta Ley. Las áreas de dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. En los predios que sean de propiedad privada podrán constituirse derechos reales con las limitaciones señaladas en esta Ley.

**Art. 30.** El Ministerio del Ambiente podrá constituir derechos de uso y manejo sustentable sobre las áreas y los bienes y servicios del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales a favor de entidades públicas, privadas o mixtas, a través de concesión, delegación y otras figuras legales, en función de los principios de esta ley, con excepción a lo establecido en el artículo 78 y siguientes del Capítulo VI referente al Acceso a los Recursos Genéticos.

El Ministerio del Ambiente deberá establecer en todos los contratos de concesión, delegación u otros, cláusulas de revocatoria unilateral por incumplimiento de las obligaciones contraídas por el beneficiario del contrato.

**Art. 35.** Los Gobiernos Seccionales Autónomos podrán establecer Áreas de Protección Ecológica en coordinación con el Ministerio del Ambiente, sobre la base de un estudio de alternativas de manejo. El procedimiento para la declaratoria y manejo de estas áreas será establecido por el Ministerio del Ambiente, mediante Reglamento Especial.

A pesar de que la citada Ley es solo un proyecto y actualmente esta en el Honorable Congreso Nacional, dicha Ley contiene una propuesta nueva para la conformación, manejo y administración de un verdadero Sistema Nacional de Areas Protegidas, tiene una visión a futuro con principios de participación, cooperación y descentralización. Además como se mencionó anteriormente ésta nueva Ley se constituiría el marco legal propicio para un manejo y administración del Sistema Nacional de Areas Protegidas con la participación de diferentes actores pero bajo las políticas, normas y control del Estado.

### **1.7. COMITES DE GESTION <sup>7</sup>.**

A continuación se describe la estructura y funcionamiento del Comité de Gestión en el Patrimonio Nacional de Areas Protegidas<sup>7</sup>, establecido por el

---

<sup>7</sup> Acuerdo ministerial 051 del Ministerio del Ambiente. Registro Oficial 583 del 27 de mayo del 2002.

Ministerio del Ambiente como mecanismo para facilitar la participación de actores y el fortalecimiento del manejo de las áreas que conforman dicho Patrimonio.

## **Del Funcionamiento de los Comités de Gestión en el Patrimonio**

### **Nacional de Áreas Protegidas**

**Art. 165.-** Las áreas protegidas, a excepción de las de carácter privado, podrán contar con el apoyo de un grupo organizado, denominado Comité de Gestión, que está integrado, de manera voluntaria, por representantes del sector público y privado, que en el ámbito local tengan intereses o injerencia territorial en el área protegida.

**Art. 166.-** El Comité de Gestión constituye el ente organizado que se conforma para poder participar e incorporarse en el ámbito de acción de cada área protegida del Ecuador, pudiendo estar integrado por los consejos provinciales, municipios, juntas parroquiales, cabildos comunales, comunidades ancestrales y campesinas; y, en general por entidades públicas y/o privadas u organizaciones sociales, legalmente reconocidas.

**Art. 167.-** Los comités de gestión tendrán como objetivos:

- a) Cooperar con el Ministerio del Ambiente en las tareas de conservación y manejo del área protegida y su zona de amortiguamiento;
- b) Apoyar a la administración del área protegida en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Manejo y los planes anuales de actividades en el marco de los objetivos del área y de las normas y políticas nacionales;
- c) Proponer proyectos y actividades destinados a mejorar la calidad de vida de la comunidad local;
- d) Apoyar a la administración del área protegida en tareas de control y vigilancia que permitan mantener la integridad territorial y la inviolabilidad del área protegida, de conformidad con el marco legal existente y al Plan de Manejo del Área;
- e) Denunciar las autoridades competentes del Ministerio del Ambiente las infracciones o delitos que pudieren cometerse y sean de su conocimiento;
- f) Velar porque se armonicen los objetivos conservacionistas de la Administración del AP con las necesidades del desarrollo local y regional;
- g) Proponer alternativas técnicas, normativas y políticas que mejoren la conservación y manejo del área protegida y de su zona de amortiguamiento.

**Art. 168.-** El Ministerio del Ambiente a través de la administración del área protegida promoverá la organización y funcionamiento de los comités de gestión, de

acuerdo a las necesidades, análisis y estudios que para cada caso o área se presenten y efectúen.

Si de los estudios que se realizare, se determina el requerimiento de una máxima participación de la sociedad civil, se podrá organizar los comités sectoriales de gestión, por circunscripciones territoriales, parroquiales o cantonales, asegurando con ello, la conservación y manejo de un área protegida por sector geográfico.

**Art. 174.** Las propuestas u otras recomendaciones que los comités de gestión emitan dentro del marco de apoyo y cooperación participativa, para que sean implementadas o consideradas para la mejor marcha del área protegida, deberán estar siempre enmarcadas dentro de las políticas y disposiciones legales de la materia.

El establecimiento de los Comités de Gestión es una de las acciones más positivas del Ministerio del Ambiente para impulsar la participación de actores y fortalecer el manejo y administración de las áreas que conforman el Patrimonio de áreas naturales del Estado. Sin embargo, actualmente pocas áreas cuentan con dichos Comités.

## 1.8. GRUPO TECNICO ASESOR <sup>8</sup>.

A continuación se citan ciertos artículos en los que se describen los objetivos y estructura del Grupo Asesor Técnico creado como organismo de asesoramiento técnico para la administración del Patrimonio de Areas Naturales del Estado, así como apoyar la coordinación entre las organizaciones no gubernamentales, universidades y/o estaciones científicas que tienen actividades dentro del área protegida o en su zona de amortiguamiento.

### **Del Grupo Asesor Técnico GAT**

**Art. 175.-** Paralelamente a la integración de los comités de gestión, podrá constituirse el Grupo Asesor Técnico, GAT, el cual estará conformado por un representante por cada uno de los proyectos que las ONGs, universidades y/o estaciones científicas ejecutan dentro del área protegida, mediante convenio suscrito con el Ministerio del Ambiente.

**Art. 176.-** El Grupo Asesor Técnico, GAT, está considerado como un organismo eminentemente técnico - científico y sus funciones y objetivos están dirigidos a entregar una asistencia especializada permanente que requiera la

---

<sup>8</sup> Grupo Técnico Asesor. Ministerio del Ambiente. 2002

administración del área protegida; y, a coordinar las actividades que realizan las organizaciones no gubernamentales, universidades y/o estaciones científicas.

**Art. 177.-** Como parte de sus objetivos específicos, el GAT, creará una base de datos a través del Sistema de Información Geográfica (SIG), con los resultados de los proyectos que las ONGs, universidades y/o estaciones científicas ejecutan; la misma que estará a disposición de la administración del área protegida, de cualquiera de los miembros del Comité de Gestión y de los gobiernos locales, como documento de consulta.

El GAT, además, apoyará con acciones de capacitación y asistencia técnica para el fortalecimiento de los comités de gestión y en coordinación con la administración del AP, emitirá sus criterios sobre decisiones o propuestas desde los organismos públicos y privados, personas naturales y jurídicas de carácter nacional o internacional.

Dado que el marco legal para el establecimiento del Grupo Técnico Asesor fue en forma paralela a la conformación de los Comités de Apoyo, se puede decir que igualmente pocas áreas cuentan con apoyo de éste Grupo Técnico. Sin embargo, en casos como el Parque Nacional Yasuní, a pesar de no estar establecido y conformado legalmente dicho Grupo Técnico Asesor, éste se ha reunido para tratar y apoyar temas específicos como la elaboración del Plan Gerencial del citado Parque Nacional.

### 1.9. ACUERDO No. 055.<sup>9</sup>

A continuación se citan los principales artículos mediante los cuales se regula la transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente a los Gobiernos seccionales.

**Art. 1.- Objeto.-** El presente Acuerdo tiene por objeto establecer los mecanismos para impulsar la transferencia de las competencias del Ministerio del Ambiente.

**Art. 2.- Glosario de Términos.-** Para efectos del presente Acuerdo Ministerial se entenderá por:

**Descentralización.-** La transferencia definitiva de competencias y recursos financieros, materiales y tecnológicos, hacia los gobiernos seccionales autónomos, a efectos de administrar los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de sus respectivas jurisdicciones.

**Mancomunidad.-** La asociación autónoma, temporal o permanente entre el Ministerio del Ambiente y los gobiernos seccionales, y/o entre estos, con el fin de asumir ciertas competencias.

**Competencias.-** La aptitud legal que tiene un órgano administrativo para obrar dentro de su atribución, en un área de su responsabilidad.

Áreas naturales protegidas.- Como las áreas de propiedad pública o privada de relevancia ecológica, social, histórica, cultural y escénica, establecidas en el país de acuerdo con la ley, con el fin de impedir su destrucción y procurar el estudio y conservación de especies de plantas o animales, paisajes naturales y ecosistemas.

**Art. 3.- Principios.-** El proceso de transferencia de competencias del Ministerio hacia los gobiernos seccionales se enmarcará dentro de los siguientes principios:

a) **Aprovechamiento sustentable.-** de la utilización de organismos, ecosistemas y otros recursos naturales en niveles que permitan su renovación, sin cambiar su estructura general.

---

<sup>9</sup> Acuerdo No. 055 del 02 de octubre del 2001

- b) Eficiencia.- En la optimización de los recursos económicos, técnicos y humanos, utilizando la mejor modalidad de gestión disponible.
- c) Eficacia.- En el logro de los resultados propuestos en la gestión ambiental.
- d) Transferencia.- En el conocimiento y la información requerida por la sociedad civil, por las acciones emprendidas en la gestión ambiental.
- e) Ordenamiento.- Claro y preciso de los roles y competencias de los gobiernos seccionales en los procesos de descentralización de competencias, evitándose la duplicación y superposición de competencias.
- f) Flexibilidad.- En la transferencia de competencias reconociendo la heterogeneidad de la realidad nacional y del desarrollo institucional de los organismos locales; es decir, su complejidad, su tamaño, su capacidad, entre otros.
- g) Concertación.- En la vinculación ordenada de las capacidades institucionales, a través de acuerdos y pactos sociales locales, regionales y nacionales.
- h) Solidaridad.- Por el establecimiento de mecanismos que permitan la redistribución equitativa tanto de la autoridad como de los recursos dentro del Estado, con el fin de fortalecer la democracia y se mejore la cantidad de vida de la población.
- i) Equidad.- En el reparto de recursos en proporción a su realidad ambientales, conforme los gobiernos seccionales vayan fortaleciendo sus capacidades operativas y de gestión ambiental.
- j) Concurrencia.- Por el ejercicio de ciertas competencias ambientales, conforme los gobiernos seccionales vayan fortaleciendo sus capacidades operativas y de gestión ambiental.
- k) Concurrencia.- Por el ejercicio de ciertas competencias a nivel nacional, provincial y cantonal, según los niveles de jerarquía y jurisdicción, observando que no sean contrapuestas o superpuestas a las nacionales.
- l) Participación ciudadana.- Entendido como los mecanismos por los cuales se involucra activamente a todos los sectores sociales en la gestión ambiental, en pro de un desarrollo sustentable participativo y una afectiva rendición de cuentas.
- m) Subsidiariedad.- Entendido como la facultad del Ministerio del Ambiente de suplir de manera temporal el ejercicio de las competencias transferidas a los gobiernos seccionales, frente a una grave y sustancial deficiencia, paralización o indebida utilización de los recursos asignados para esos fines.

**Art. 4.** Políticas de descentralización del Ministerio.

- a) Transferencia de competencias hacia los gobiernos seccionales en materia de manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y de calidad ambiental.
- b) Uso de las diferentes modalidades de gestión establecidas por la legislación nacional, a fin de modernizar y manejar con eficiencia y eficacia los procesos a su cargo;

- c) Transferencia de competencias atendiendo la naturaleza de la competencia, la realidad local del gobierno seccional solicitantes, en el marco de un proceso gradual y progresivo;
- d) Competencias a transferirse debidamente solicitadas, permitiendo la participación de los representantes de los gobiernos seccionales o sus delegados, y la concentración de acuerdos con antelación a la suscripción de convenios;
- e) El Ministerio del Ambiente ejercerá competencias sobre aquellas actividades, operaciones y proyectos de interés nacional;
- f) Los gobiernos seccionales en ejercicio de sus competencias emitirán sus políticas y normas técnicas en niveles iguales y/o superiores a los nacionales, previa coordinación y apoyo del Ministerio del Ambiente;
- g) Con la transferencia de competencias, se transferirá la potestad de emitir, recaudar y administrar tasas, la capacidad sancionadora, así como la facultad de cobro y recaudación tanto de tasas como de multas correspondientes;
- h) Las competencias transferidas se ejecutarán y desarrollarán de manera integral salvo las competencias exclusivas del ministerio;
- i) Se precautelará la integridad y unidad del Sistema Nacional de Areas Protegidas;
- j) El Ministerio del Ambiente mantendrá la responsabilidad exclusiva sobre las competencias de administración del patrimonio genético, de biodiversidad y comercio internacional del recurso forestal;

**Art. 5.- Roles.-** El Ministerio del Ambiente de conformidad con la Ley de Gestión Ambiental, es el organismo rector, que emite políticas, controla, norma, planifica, coordina, fiscaliza, sanciona, regula a nivel nacional, dirime los conflictos de competencias existentes en materia ambiental y ejecuta por excepción.

Los gobiernos seccionales ejercerán de manera concurrente las competencias de emitir políticas, controlar, normar técnicamente, planificar, coordinar, fiscalizar, sancionar y regular en su jurisdicción.

Los consejos provinciales serán coordinadores y planificadores; y ejecutores por excepción. Los concejos municipales serán ejecutores por gestión directa o por cualquiera de las modalidades de gestión establecidas en la Ley.

**Art. 6.- Competencias por descentralizar.-** Sin perjuicio de las disposiciones legales, las competencias por descentralizar en la primera fase del proceso son:

- a) En el manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres:  
9.- Declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción.

**Art. 7.-** Transferencia de los recursos.- Por la transferencia por descentralización de competencias ambientales habrá transferencia definitiva, de recursos financieros, humanos y tecnológicos. La transferencia de los recursos será negociada de acuerdo a las competencias que se van a transferir:

- a) En cuanto al recurso financiero, este deberá además acordarse con el Ministerio de Economía y Finanzas. Se considerará transferencia de recursos financieros la transferencia de tasas que una competencia tenga al momento de la transferencia.  
b) En lo referente a la transferencia de recursos humanos, estos serán identificados y su trabajo se realizará en las mismas condiciones de contratación, en el que se asegurará su estabilidad, de conformidad con las disposiciones legales establecidas en la Ley de Modernización y su reglamento  
c) Por la transferencia del recurso técnico se deberá entender; las instalaciones, infraestructura, bases de datos, documentación legal y técnica de manejo de competencias delegadas o transferidas, maquinaria o equipamiento.

**Art. 8.-** Del procedimiento para la transferencia de competencias.- El procedimiento para la transferencia de competencias ambientales, será el siguiente:

- 1.- Solicitud dirigida a la máxima autoridad de este Ministerio, a la que se acompañarán la información y documentos correspondientes;
- 2.- El Ministerio del Ambiente una vez recibido la solicitud de demanda, podrá solicitar se complete o aclare la información proporcionada o subsane omisiones o inconsistencias, de manera previa a iniciar las negociaciones con el gobierno seccional solicitante;
- 3.- Mantener las negociaciones correspondientes, fruto del cuál se establecerá una minuta técnica;
- 4.- Solicitud del pronunciamiento favorable al Ministerio de Economía y Finanzas;
- 5.- Con base a la minuta técnica negociada, se elaborará el texto del convenio para su suscripción y registro;
- 6.- Se señalará el día y hora en el que se procederá a la suscripción del o los convenios de transferencia de competencias;

7.- De acuerdo al convenio suscrito se procederá en la fecha señalada a ejecutar la transferencia de competencia (s).

**Art. 9.-** De los Instrumentos para la transferencia.- Para agilizar la transferencia de competencias los gobiernos seccionales sustentarán su solicitud de transferencias con los siguientes documentos:

- a) Plan de trabajo que recoja la propuesta del gobierno seccional de manejo y administración de las competencias solicitadas;
- b) Programación de inversiones y su sustento para asumir el manejo y administración de competencias en las materias solicitadas;
- c) Documentación legal que acredite la existencias de la Unidad de Gestión Ambiental y recursos humanos;
- d) Documentación legal que justifique el interés de constituir una mancomunidad previa la suscripción del convenio respectivo, en los casos que así lo ameriten;
- e) Plan de Gestión Ambiental actualizado dentro de su jurisdicción
- f) Otra información que crea pertinente el gobierno seccional correspondiente.

Este Ministerio, una vez solicitada la demanda de transferencia de competencias ambientales, hará constar en los convenios de transferencia de competencias.

**Art. 10.-** Contenido de los convenios.- Los convenios de transferencia a suscribirse con el Ministerio del Ambiente, además de las cláusulas establecidas en el Art. 6 del Reglamento Especial de la Ley de Descentralización y Participación Social, deberán contener otras que establezcan lo siguiente:

- a) Los mecanismos de control y fiscalización por parte del Ministerio del Ambiente, así como la unidad administrativa del gobierno seccional receptor con quien coordinarán dichas actividades;
- b) La norma nacional de gestión de la competencia;
- c) Los mecanismos de participación ciudadana y de rendición de cuentas;
- d) Otras que fueren necesarias dada la naturaleza de cada competencia a transferirse.

**Art. 11.-** Modificación, aclaración o ampliación de convenios.- Los convenios de transferencia suscritos podrán ser modificados, aclarados o ampliados mediante adénums a dichos convenios, para lo cual la parte interesada

en hacerlo deberá previamente consultar a la otra parte por escrito, quien estará en la libertad de aceptarlo o no, exponiendo los sustentos y justificativos respectivos, y notificará por escrito su resolución a la parte proponente del cambio, aclaración o ampliación, en un plazo no mayor a 30 días, lo que será parte esencial de los convenios suscritos.

En todo caso, de existir modificaciones, ampliaciones o aclaraciones al convenio suscrito, estos deberán realizarse mediante un adéndum con la firma de las partes, conforme lo establecen las disposiciones legales.

**Art. 12.-** Ente regulador.- El Ministerio del Ambiente, en su calidad de rector del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, se constituye en la instancia máxima de coordinación, emisión de políticas, normas y regulaciones de carácter nacional.

**Art. 13.-** De la subsidiariedad.- Frente a la grave y sustancial deficiencia en la gestión de una competencia transferida, su paralización o la indebida utilización de los recursos asignados a un gobierno seccional, el Ministerio del Ambiente, a pedido del Comité Permanente de Desarrollo Provincial, podrá intervenir el Consejo Provincial o Municipio, supliendo su gestión, por el tiempo indispensable para normalizar su gestión o corregir las desviaciones detectadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley de Descentralización y Participación Social.

Los Consejos Provinciales de manera temporal, previo acuerdo con las municipalidades de su jurisdicción, podrán asumir subsidiariamente competencias ambientales, que le corresponden a las municipalidades, mientras se fortalece la capacidad operativa de estas. Este acuerdo deberá ser presentado al Ministerio del Ambiente junto con la solicitud de transferencia.

**Art. 14.-** Entes receptores.- Dentro del proceso de transferencia de competencias al sector público, se entiende como ente receptor a aquel gobierno seccional a quien el Ministerio del Ambiente ha transferido una competencia.

**Art. 15.-** Facultades y Obligaciones:

- a) Presentar sus solicitudes de transferencia de competencias, cumpliendo todos los requisitos de forma y fondo establecidos en este instrumento;

- b) Negociar con el Ministerio del Ambiente los términos de los convenios de transferencia de competencias;
- c) Suscribir los convenios de transferencia de competencias;
- d) Cumplir las obligaciones y ejercer los derechos contenidos en los convenios suscritos;
- e) Conservar y utilizar sustentablemente los recursos naturales dentro de su jurisdicción;
- f) Promover la participación social y comunitaria dentro del ámbito de sus competencias, mediante la creación de veedurías sociales ambientales u otras figuras jurídicas de asociación;
- g) Presentar propuestas de creación, reforma o actualización de normas jurídicas o técnicas de carácter ambiental;
- h) Solicitar asistencia técnica al Ministerio del ambiente en el ejercicio de las competencias transferidas, así como en la resolución de conflictos de competencias;
- i) Coordinar, concretar y ejecutar planes de gestión ambiental local;
- j) Cobrar las tasas por servicios y efectuar propuestas al ente regulador relativas a esta materia;
- k) Ser parte de la red de información de gestión ambiental;
- l) Informar al ente regulador de la existencia de posibles causas o actividades que puedan producir daños graves al ambiente;
- m) Responder ante las autoridades competentes por las acciones u omisiones cometidas en ejercicio de las competencias que le han sido transferidas;
- n) Desarrollar un sistema de indicadores de gestión ambiental en su jurisdicción;
- o) Respetar los derechos de los pueblos ancestrales, que se encuentran asentados dentro de su jurisdicción de conformidad con lo dispuesto en la Constitución; y,
- p) Las demás que se establezcan en los convenios de transferencia o delegación suscritos.

En ésta Resolución no se habla de transferencia de competencias específicas respecto al manejo y administración de áreas protegidas. Sin embargo dentro de las políticas de descentralización (literal i. Art.4) se menciona que se õprecautelarã la unidad e integridad del Sistema Nacional de Areas Protegidasõ.

Entre los aspectos de ésta Resolución que mayormente preocupõ a los funcionarios del Ministerio del Ambiente, fue el hecho de que con la transferencia de la potestad de emitir, recaudar y administrar tasas a otras entidades, el Ministerio del Ambiente disminuirã sus recursos econõmicos de autogestiõn, lo

cual repercutiría en un debilitamiento de la operatividad de las funciones que tiene bajo sus responsabilidades esta Cartera de Estado, esto a su vez podría ocasionar una nueva reducción de personal, posible desaparición del Ministerio, etc. Es decir, se creó un ambiente de incertidumbre, temores al desempleo y consecuentemente resistencia ante la propuesta de dicha Resolución.

#### **1.10. CONVENIO MARCO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE HACIA LOS GOBIERNOS SECCIONALES.<sup>10</sup>**

El presente convenio tiene por objeto determinar las competencias, funciones, atribuciones y responsabilidades que se transferirán desde el Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales autónomos; y, establecer los criterios y procedimientos generales para la transferencia, a los cuales se remitirán los convenios específicos a suscribirse con cada Consejo Provincial a nombre de su provincia. A continuación se citan las principales cláusulas del citado convenio:

#### **TERCERA.- COMPETENCIAS A SER TRANSFERIDAS DESDE EL MINISTERIO DEL AMBIENTE A LOS GOBIERNOS SECCIONALES AUTÓNOMOS Y CRITERIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS**

3.1. Competencias a ser transferidas  
Las competencias a ser transferidas hacia los gobiernos seccionales, son las siguientes:

---

<sup>10</sup> Convenio marco de transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales del 27 de diciembre del 2001

### 3.2 Criterios generales para la transferencia de las competencias.

Las competencias establecidas en esta cláusula serán transferidas por el Ministerio del Ambiente mediante convenio de acuerdo al siguiente esquema:

- a) A las provincias, cuyos consejos provinciales hubieren llegado a un acuerdo con la totalidad de sus municipios;
- b) A los consejos provinciales y a los municipios con los cuales hubiere acordado la demanda;
- c) A los consejos provinciales que solicitaren individualmente de acuerdo al ámbito de su competencia.

Para los casos de los literales a) y b) los consejos provinciales transferirán de manera inmediata las competencias a los municipios que las solicitaren de acuerdo con el ámbito de su competencia y los consejos provinciales podrán asumir subsidiariamente las competencias que correspondan a las municipalidades mientras se fortalece la capacidad operativa de éstas. El acuerdo de subsidiaridad deberá ser presentado al Ministerio del Ambiente junto con la solicitud de transferencia.

### 3.3. Criterios para la transferencia de los recursos

General.- Los recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos, de origen nacional y extranjero de que es titular el Ministerio del Ambiente, que se transferirán con las competencias, corresponderán a aquellos existentes, utilizados por este Ministerio para el ejercicio de las competencias mencionadas.

#### 3.3.1. Para la transferencia de recursos humanos

Para el ejercicio de las competencias que transfiere el Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales, se trasladarán los que fueren necesarios y suficientes para este fin, previo acuerdo entre este Ministerio y cada Consejo Provincial, de conformidad con la Ley.

#### 3.3.2. Para transferencia de recursos financieros

Los recursos financieros del presupuesto del Ministerio del Ambiente, que incluyen recursos fiscales y precio de madera en pie, se transferirán a favor de los gobiernos seccionales autónomos, de acuerdo con las competencias que asumirán en los términos previstos en la cláusula tercera de este instrumento.

Estos recursos se definirán en los acuerdos con cada provincia en correspondencia a la carga laboral y operativa actual para la ejecución de las competencias transferidas, considerando además, una redistribución

equitativa y solidaria de los recursos generados por la gestión ambiental a nivel nacional. Sobre la base del acuerdo con cada provincia y en función del presupuesto del Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Economía y Finanzas transferirá inmediatamente estos recursos.

La transferencia de las competencias señaladas en la cláusula tercera de este convenio, implica la transferencia de la potestad de emitir, recaudar y administrar tasas por los servicios que se presten en el ejercicio de las competencias transferidas.

3.3.3. Para transferencia de recursos materiales y tecnológicos  
 Los equipos, computadoras, vehículos, herramientas, materiales y recursos tecnológicos de las oficinas técnicas del Ministerio del Ambiente, serán transferidos en correspondencia a las competencias que se transfieren.

**CUARTA.- TRANSFERENCIA PROGRESIVA DE COMPETENCIAS A**

**LOS GOBIERNOS SECCIONALES**

La resolución y juzgamiento de infracciones a la Ley Forestal en primera instancia, fuera del Sistema Nacional de Areas Protegidas, será transferida a los gobiernos provinciales a partir del segundo año de haber asumido el paquete de competencias señalado en la cláusula tercera del presente Convenio. Si cualquier Consejo Provincial la solicitare antes de cumplirse este plazo, el Ministerio la delegará, por el tiempo que falte para cumplirse los dos años, luego de lo cual la competencia será transferida al solicitante.

**MATRIZ DE COMPETENCIAS ó A. MANEJO DE BOSQUES, PLANTACIONES FORESTALES, FLORA Y FAUNA SILVESTRES**

	<b>COMPETENCIAS</b>	<b>FUNCIONES BASICAS PARA LA OPERACIÓN DE LAS COMPETENCIAS</b>
1	Formular políticas en concordancia con las políticas nacionales	Establecer la política forestal y biodiversidad en concordancia con la política nacional. Establecer incentivos y desincentivos para el manejo sustentable de bosques y la reforestación.
2	Elaborar, ejecutar y avalar estrategias,	Aprobar programas y proyectos locales Elaboración y ejecución de estrategias y

	<p>programas y proyectos de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal y de la biodiversidad</p>	<p>programas de desarrollo forestal. Impulsar programas y proyectos de reforestación, uso sustentable y conservación de los bosques nativos y de biodiversidad. Promover el desarrollo comunitario en las zonas de influencia de áreas naturales y conservación del recurso forestal y de la biodiversidad orientados hacia el ecodesarrollo Restauración y recuperación de ecosistemas y especies Promover y apoyar el establecimiento de zoológicos, viveros, jardines de plantas silvestres y Estaciones de Investigación para la reproducción y fomento de la flora y fauna silvestres Introducir programas alternativos que disminuyan la presión sobre los recursos biológicos.</p>
3	<p>Emitir normas forestales de plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y vedas, en coordinación con el Ministerio del Ambiente de acuerdo a la legislación ambiental</p>	<p>Crear y actualizar la base legal provincial forestal y de biodiversidad Establecer normas técnicas para la planificación, manejo, aprovechamiento, administración, control e inventarios forestales. Definir criterios e indicadores de manejo forestal sustentable. Regular el aprovechamiento de la fauna y flora silvestres fuera del patrimonio de áreas naturales del Estado. Establecimiento de vedas para la caza, pesca y recolección de especies animales y vegetales</p>
4	<p>Declarar bosques protectores y otorgar certificados de afectación de bosques protectores</p>	<p>Declaración e Bosques Protectores y afectación de bosques</p>
5	<p>Prevenir y controlar desastres y amenazas al recurso forestal</p>	<p>Prevenir, controlar y educar sobre incendios, plagas y enfermedades que afectan a bosques y vegetación natural</p>

6	Declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción	Identificar y delimitar usos de áreas forestales. Crear, determinar y delimitar áreas protegidas dentro de su jurisdicción
7	Capacitar, informar y realizar la extensión forestal y sobre biodiversidad	Prevenir, controlar y educar sobre incendios, plagas y enfermedades que afectan a bosques y vegetación natural. Capacitar sobre usos sustentables y conservación de bosque nativo y de biodiversidad. Ejecutar campañas de concientización y programas de capacitación para la prevención del tráfico ilegal de vida silvestre.
8	Autorizar y controlar el aprovechamiento, la comercialización interna y la tenencia de la flora y fauna silvestres (excluye productos maderables).	Autorizar el aprovechamiento comercial de productos forestales diferentes a la madera. Otorgar licencias de caza y pesca de las actividades de recolección de especies y elementos de la vida silvestre. Proteger las especies nativas de flora y fauna. Supervigilar la producción, tenencia, aprovechamiento y comercialización de materias primas forestales (excluye productos maderables) y la tenencia de flora y fauna silvestre, especialmente de especies amenazadas o en peligro de extinción.
9	Elaborar y ejecutar planes de Ordenamiento Territorial sobre la base de la política y las normas nacionales establecidas en esta materia.	Identificar y delimitar usos de áreas forestales. Clasificación de usos de áreas forestales. Elaborar planes de ordenamiento territorial provincial.
10	Administrar el registro forestal y otorgamiento de patentes de funcionamiento de establecimientos forestales	Inscripción en el Registro Forestal y otorgar la patente forestal. Registrar actividades forestales (bases de datos).
11	Concesionar el uso	Concesión del uso a comunidades locales

	tradicional de manglares y humedales a comunidades locales	para el aprovechamiento sustentable de manglares y humedales.
--	--	---

**QUINTA.- DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS RESPECTO DEL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS.**

El manejo de un área protegida del Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP), en sujeción a las políticas nacionales emitidas por el Ministerio del Ambiente, se delegará a una mancomunidad que se constituya entre los gobiernos seccionales, en cuyas jurisdicciones se encuentre el área protegida objeto de la delegación.

**SEXTA.- COMPROMISOS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE**

- 6.1 Otorgar asistencia técnica y capacitación para la transferencia e implementación de las competencias descentralizadas y delegadas; y fortalecer en forma continúa la capacidad técnica de los organismos seccionales autónomos en función de sus responsabilidades.
- 6.2 Transferir en forma gratuita, a los gobiernos seccionales autónomos, la información disponible documental, estadística y cartografía, para el buen ejercicio de las competencias transferidas.
- 6.3 Mantener una política permanente de planificación y ejecución descentralizada de programas y proyectos ejecutados con asistencia técnica y financiera internacional.
- 6.4 Vigilar el debido cumplimiento del presente convenio.

**SÉPTIMA.- COMPROMISOS DEL CONCOPE**

- 7.1. Ratificar este convenio mediante resolución del CONCOPE y notificar con dicho documento al Ministerio del Ambiente.
- 7.2. Asegurar que los consejos provinciales preparen y tramiten sus solicitudes de demanda de competencias de acuerdo con lo estipulado en este convenio.
- 7.3. Facilitar y dar seguimiento a la efectividad e inmediata transferencia de competencias de acuerdo al ámbito de su competencia, hacia los municipios cuando éstos lo soliciten, así como de sus respectivos recursos.
- 7.4. Difundir el presente Convenio entre los consejos provinciales y municipios.
- 7.5. Apoyar a los consejos provinciales en los procesos de transferencia e implementación de las competencias descentralizadas.
- 7.6. Promover acuerdos con la totalidad de municipios en las provincias que aún no se hubieren concertado.

7.7. Vigilar el debido cumplimiento del presente convenio.

**OCTAVA.- COMPROMISOS DEL CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACION DEL ESTADO.**

8.1. Coordinar con los Ministerios del Ambiente y de Economía y Finanzas la transferencia de los recursos financieros a favor de los gobiernos seccionales autónomos en relación a las competencias que asuman y que se precisen en los convenios individuales de transferencias de competencias y recursos, en los términos del Plan Nacional de Descentralización.

8.2. Impulsar los mecanismos necesarios para obtener y canalizar los recursos financieros nacionales e internacionales para implementar la transferencia de las competencias, atribuciones, funciones y responsabilidades descritas en el presente convenio a favor de los gobiernos seccionales autónomos.

8.3. Impulsar conjuntamente con el Ministerio del Ambiente y el CONCOPE la suscripción de los convenios individuales al amparo de las disposiciones del presente convenio par la transferencia definitiva de las competencias y recursos a favor de los gobiernos seccionales autónomos.

8.4. Gestionar los recursos necesarios par financiar la ejecución de los planes y programas de fortalecimiento institucional a favor de los gobiernos provinciales preparados por el CONCOPE.

8.5. Proporcionar asistencia técnica para los procesos de ejecución de transferencia de competencias seguimiento y evaluación.

8.6. Conjuntamente con el CONCOPE, promover la aceptación de los municipios del presente convenio marco en todo su contenido en las provincias en las cuales los consejos provinciales han logrado la demanda concertada.

8.7. Coordinar con el Ministerio del Ambiente y el CONCOPE el debido cumplimiento del presente convenio.

**NOVENA.- PLAZO:** El plazo de duración será el tiempo que dure el proceso de descentralización y delegación de competencias y transferencia de recursos hacia los gobiernos seccionales.

**DECIMA.- CONTROVERSIAS:** El presente convenio es de aplicación obligatoria para las partes. Las controversias que surgieren de su aplicación, no solucionadas por arreglo directo entre las partes, serán conocidas y resueltas por la Comisión Nacional de Competencias, de conformidad con lo que establece el Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado.

Para constancia las partes lo suscriben en 5 ejemplares de igual valor y contenido legal, en Quito a los 27 días del mes de diciembre del 2001.

Luego de apenas 2 meses de emitida la Resolución 055 antes mencionada, el Ministerio del Ambiente el 27 de diciembre del 2001 procedió a suscribir el Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales y de acuerdo con la cláusula quinta de dicho convenio es posible delegar el manejo de un área protegida.

Sin embargo, hasta la presente fecha no existe un convenio en el que expresamente se delegue el manejo y administración de un área protegida, por lo que en la práctica no se ha dado cumplimiento a la citada cláusula del convenio.

## **2. MARCO POLITICO Y ESTRATEGICO**

A continuación se efectúa una síntesis de los aspectos relacionados con el manejo y administración de la biodiversidad existente tanto en la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador, así como en la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador.

### **2.1. ESTRATEGIA AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ECUADOR.<sup>11</sup>**

La Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador sintetiza la Política Ambiental del Estado ecuatoriano, postula las bases para el Desarrollo Sustentable y expresa los objetivos y políticas que guían las

---

<sup>11</sup> Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador.

acciones del Ministerio del Ambiente como autoridad ambiental nacional.

Señala tres niveles de intervención prioritaria:

- A. La conservación y aprovechamiento del capital natural para una producción ecológicamente sustentable.
- B. El control y mejoramiento de la calidad ambiental en los centros urbanos y en las áreas rurales
- C. La intervención urgente en ecosistemas frágiles y amenazados.

Adicionalmente la estrategia propone una intervención prioritaria en tres áreas geográficas que por diversas razones requieren una atención urgente y especial: La Amazonía en su conjunto, la Provincia de Esmeraldas y el Golfo de Guayaquil.

Entre sus políticas relacionadas con la biodiversidad podemos mencionar: El Estado ecuatoriano promueve y fortalece la activa participación de los diversos actores sociales en un modelo integral de gestión de la biodiversidad, a través de procesos descentralizados y desconcentrados que incorporen mecanismos de mercado y tercerización en la administración de los servicios y garanticen los derechos de los pueblos y la soberanía nacional+ (Mayor detalle ver Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador. Ministerio del Ambiente. Octubre 2000)

A pesar de que han transcurrido casi cuatro años desde que se elaboró la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador, ésta no ha sido lo suficientemente difundida al interior y exterior del Ministerio por lo que dicha estrategia no es ha mantenido y peor aún consolidado como una Estrategia de Estado que guíe la gestión ambiental de nuestro país.

## 2.2. POLITICA Y ESTRATEGIA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD DEL ECUADOR.<sup>12</sup>

La Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) fue elaborada en el año 2001, en cumplimiento a lo que señala el Convenio Sobre la Diversidad Biológica, del cual el Ecuador es miembro y participe activo.

La Política y Estrategia constituyen el camino que el país ha definido para conservar y utilizar sustentablemente su diversidad biológica y establece las prioridades de intervención del Estado ecuatoriano y los distintos actores del país.

La Estrategia Nacional de Biodiversidad esta orientada a mantener la integridad y funcionalidad del patrimonio nacional de biodiversidad, al mismo tiempo que asegura que el uso de ésta potencie el desarrollo sustentable del país y garantice la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras.

Además, la ENB plantea una visión al año 2020 y se fundamenta en 4 líneas estratégicas relacionadas con el uso sustentable, la conservación, el equilibrio de presiones y la distribución justa y equitativa de los beneficios que genera la biodiversidad. (mayor detalle ver Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador. Ministerio del Ambiente. 2001)

Al igual que la Estrategia Ambiental, la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador no ha sido lo suficientemente difundida y aplicada como una política de Estado que guíe la Conservación y el uso sustentable de nuestra biodiversidad. Sin embargo, actualmente el Ministerio del

---

<sup>12</sup> Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador.

Ambiente esta dando mayor énfasis a su aplicación con el apoyo de Ecociencia

### **2.3. MARCO INTITUCIONAL.**

A continuación se hace una breve revisión de los antecedentes, estructura, visión y misión del Ministerio del Ambiente como Institución responsable del manejo, administración, planificación y control de las áreas que conforman el Patrimonio de Areas Naturales del Estado.

#### **2.3.1. ANTECEDENTES.**

Hasta 1998, la institución responsable de la administración del Patrimonio de Areas Naturales y de la Vida Silvestre en el ámbito nacional, fue el Instituto Ecuatoriano Forestal de Areas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN). Inicialmente este Instituto estuvo adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, y en octubre de 1999, pasó a depender del Ministerio del Medio Ambiente, luego de la creación de esta Secretaría de Estado.

En enero de 1999, mediante Decreto Ejecutivo No. 505, se fusiona el INEFAN con el Ministerio del Medio Ambiente, pasando las funciones del INEFAN a este Ministerio.

A partir de agosto de 1999, por decreto presidencial se cambia la nominación de Ministerio del Medio Ambiente por la de ~~Ministerio del Ambiente~~ Ministerio del Ambiente. Por lo tanto, actualmente es este Ministerio el responsable de la planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control de las

áreas naturales y la vida silvestre, conforme a lo establecido en la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre vigente.

### **2.3.2. ESTRUCTURA, VISION, MISION, Y OBJETIVOS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE.**

**MISION DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE:** Dirigir la gestión ambiental, a través de políticas, normas e instrumentos de fomento y control, para lograr el uso sustentable y la conservación del capital natural del Ecuador, asegurar el derecho de sus habitantes a vivir en un ambiente sano y apoyar la competitividad del país.

**VISION DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE:** Ser la autoridad ambiental nacional sólida, líder del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, con un equipo humano comprometido con la excelencia, que guíe con transparencia y efectividad al Ecuador hacia el desarrollo sustentable.

**OBJETIVOS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE:** a.- Formular, promover y coordinar políticas de Estado, dirigidas hacia el desarrollo sustentable y la competitividad del país; b.- Proteger el derecho de la población a vivir en un ambiente sano; y, c.-Asegurar la conservación y uso sustentable del capital natural del país.

**NOTA:** En todas las normas en las que se hace referencia al Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre, se entenderá que se habla del Ministerio del Ambiente, el mismo que ejerce las funciones y atribuciones que la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre asigna al Ministerio de Agricultura y Ganadería.

A excepción del Parque Nacional Galápagos, que se rige por normas especiales, el Ministerio del Ambiente establecerá los mecanismos necesarios para la administración y manejo de las áreas protegidas, pudiendo contar para ello con el apoyo del sector privado a través de cualquier mecanismo permitido por el sistema jurídico ecuatoriano.

Para el cumplimiento de su misión, visión y objetivos, el Ministerio del Ambiente, está integrado por los siguientes niveles: a. Nivel Ejecutivo; b. Nivel Asesor; c. Nivel de Apoyo; y, d. Nivel Productivo - Técnico. (mayor detalle ver anexo No.1).

Desde el establecimiento de las áreas naturales en 1976, éstas han estado bajo la responsabilidad de diferentes instituciones estatales y actualmente son responsabilidad del ministerio del Ambiente. Sin embargo dicha Cartera de Estado no ha logrado consolidarse como la autoridad ambiental nacional por lo que posiblemente también sea eliminado o cambiado de nombre como a sucedido en años anteriores, lo cual nuevamente afectaría igualmente a la conformación y consolidación de un verdadero Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas.

## CAPITULO II.

### EL PATRIMONIO DE AREAS NATURALES DEL ESTADO.

#### 2. ANTECEDENTES.

Desde el punto de vista legal, el Patrimonio de Areas Naturales del Estado y el Sistema de Áreas Naturales del Estado son citados tanto en el Art. 69 de la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre de 1981 y en vigencia, así como en el Art. 197 del Reglamento General de Aplicación (1983) de dicha Ley.

Así por ejemplo de acuerdo con el Art. 69 de la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre, el Patrimonio de Areas Naturales del Estado se halla constituido por el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente.

El Art. 197 del Reglamento General de Aplicación de la Ley antes mencionada, define los objetivos básicos para el establecimiento del Sistema de Áreas Naturales del Estado y el manejo de la flora y fauna silvestres.

Por lo expuesto, podría decirse que desde el punto de vista legal, se reconoce por primera vez al ~~%~~Sistema de áreas naturales del Estado+, en el Reglamento General de Aplicación de la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre emitido en 1983, y aunque en la Ley Forestal se hace mención al ~~%~~Patrimonio de áreas naturales del Estado+, se han utilizado estos dos términos como sinónimos.

Sin embargo, lo mencionado anteriormente ha dado lugar a que en varios documentos, se genere una gama de nombres como sinónimos a los términos legales mencionados en la Ley, y, consecuentemente una gama de definiciones, interpretaciones e inclusive confusiones respecto al manejo y administración de las áreas estatales que conforman el Patrimonio de Areas Naturales del Estado.

Actualmente existe en el Honorable Congreso Nacional un Proyecto de Ley Especial para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad del Ecuador, en la misma que se reconoce un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas integrado por los siguientes subsistemas:

- d) Las áreas del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas;
- e) Las áreas de protección ecológica declaradas por los Gobiernos Seccionales Autónomos; y,
- f) Las áreas naturales protegidas privadas y comunitarias.

Mientras siga en vigencia la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre, en el presente documento, se citará al Patrimonio de Areas Naturales del Estado para referirse a las 33 áreas estatales que actualmente son reconocidas por la Ley antes mencionada. (ver anexo No 2)

### 3. OBJETIVOS.

En el marco técnico y legal existente para el manejo y administración de las áreas que conforman el Patrimonio de Areas Naturales del Estado se puede identificar una serie de objetivos que deben cumplir las áreas de dicho Patrimonio, así por ejemplo:

En la primera Estrategia de Conservación de las Áreas Silvestres Sobresalientes del Ecuador (1976), se definió 13 objetivos nacionales de conservación y en La Estrategia para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, II Fase (1989), se amplían a 23 los objetivos nacionales de conservación (Cifuentes, M. et al, 1989)

El Reglamento General de Aplicación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, en su Art. 197, define los objetivos básicos para el establecimiento del Sistema de Áreas Naturales del Estado y el manejo de la flora y fauna silvestres:

- a. Propender a la conservación de los recursos naturales renovables acorde con los intereses sociales, económicos y culturales del país,
- b. Preservar los recursos sobresalientes de flora y fauna silvestres, paisajes, reliquias históricas y arqueológicas, fundamentados en principios ecológicos,
- c. Perpetuar en estado natural muestras representativas de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, sistemas acuáticos, recursos genéticos y especies silvestres en peligro de extinción,
- d. Proporcionar oportunidades de integración del hombre con la naturaleza y
- e. Asegurar la conservación y fomento de la vida silvestre para su utilización racional en beneficio de la población.

En el Proyecto de Ley Especial para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad del Ecuador se definen los siguientes objetivos:

1. Conservar la biodiversidad y los recursos genéticos
2. Conservar en estado natural muestras representativas de ecosistemas, comunidades bióticas, unidades biogeográficas y regiones fisiográficas del país.

- 3 Mantener las funciones ambientales y los procesos ecológicos
- 4 Proteger especies silvestres endémicas y en peligro de extinción
- 5 Proteger recursos paisajísticos y formaciones geológicas y paleontológicas sobresalientes.
- 6 Proteger las cuencas hidrográficas y los recursos hídricos
- 7 Proporcionar oportunidades para la investigación científica y el monitoreo ambiental
- 8 Promover el mantenimiento de atributos culturales específicos y de los conocimientos tradicionales de las poblaciones locales.
- 9 Contribuir a la educación ambiental de la población.
- 10 Brindar oportunidades para la recreación, y el turismo orientado a la naturaleza y la interpretación ambiental.
- 11 Proveer bienes y servicios ambientales, económicos, sociales y culturales que puedan ser utilizados de manera sustentable, especialmente por nacionalidades y pueblos indígenas afroecuatorianas y comunidades locales, asentadas al interior y en las zonas aledañas a las áreas protegidas.

El Proyecto de Ley Especial para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad del Ecuador amplía los objetivos que regían a las áreas naturales protegidas y da mayor énfasis a la función que cumplen éstas áreas, respecto a la provisión de bienes y servicios ambientales, económicos, sociales y culturales, así como al uso sustentable de la biodiversidad especialmente por parte de las nacionalidades, pueblos indígenas y afroecuatorianos y comunidades locales asentadas al interior o en las zonas de amortiguamiento de las indicadas áreas protegidas. Esta nueva visión de la función de las áreas contribuye a disminuir las presiones antropogénicas y ciertos conflictos que existen actualmente con diferentes actores.

#### **4. SINTESIS DEL PATRIMONIO DE AREAS NATURALES DEL ESTADO.**

De acuerdo con lo expresado en el primer párrafo de la pág. 43, en la descripción sintética del Patrimonio de Areas Naturales del Estado se

realizará un breve resumen de los aspectos más sobresalientes de la situación del denominado ~~%~~Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas+, conforme consta en los documentos originales y de referencia bibliográfica.

#### **4.1. CATEGORIAS DE MANEJO.**

La Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre, que se encuentra vigente, clasifica a las áreas naturales del patrimonio del Estado en siete categorías: Parque Nacional, Reserva Ecológica, Refugio de Vida Silvestre, Reserva Biológica, Reserva de Producción de Fauna, Area Nacional de Recreación, Area de Caza y Pesca.

La Estrategia para el Sistema Nacional de Areas Protegidas del Ecuador II Fase (CIFUENTES, et al. 1989), recomienda las modificaciones legales correspondientes para eliminar una categoría de manejo e incorporar tres, con lo cual se plantearon nueve categorías: Parque Nacional, Reserva Ecológica, Refugio de Vida Silvestre, Reserva Biológica, Area Nacional de Recreación, Reserva de Producción Faunística, Monumento Natural, Territorio Indígena (Reserva Bioantropológica) y, Reserva de Biosfera.

Estas categorías no llegaron a oficializarse y actualmente el SNAP incluye aquellas establecidas en la Ley Forestal, con la incorporación de las categorías de Reserva Biológica Marina, y Reserva Geobotánica; no existen áreas protegidas bajo la categoría de área de caza y pesca.

Un obstáculo significativo para la aplicación de las categorías de manejo de las áreas protegidas es que no ha existido una diferencia clara entre las distintas categorías, por lo que en la mayoría de áreas se ha aplicado un mismo concepto de manejo conservacionista con apertura al

turismo controlado. Esto ha dificultado el manejo de los recursos, el funcionamiento de las áreas como un sistema y ha impedido el cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación.

Para superar estas deficiencias, en el Proyecto de Ley Especial para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad en el Ecuador se establecen siete categorías de manejo para el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas, las mismas que permitirán aplicar un mayor enfoque conservacionista en los parques nacionales y la incorporación gradual del uso sustentable en las restantes categorías, a fin de poder cumplir con los objetivos nacionales de conservación. Las categorías propuestas son: Parque Nacional; Reserva Ecológica; Reserva Biológica; Reserva Marina; Monumento Natural; Refugio de Vida Silvestre y Area Natural de Recreación.

#### **4.2. PRINCIPALES RESULTADOS ALCANZADOS.**

De acuerdo con funcionarios de la Dirección Nacional de Biodiversidad, actualmente el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas del Ecuador se encuentra constituido por 33 áreas naturales: 30 áreas continentales, 2 áreas insulares y 1 área marina que cubren 4,754,586 ha de superficie terrestre y 14'110.000 ha de superficie marina (Ver anexo No 2).

A más de lo expuesto anteriormente, no existen datos precisos de la situación actual del Patrimonio de Areas Naturales del Estado o del denominado %Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas+ SNAP del país. Únicamente se cuenta con los datos existentes en el %Plan Estratégico del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas del Ecuador+, el mismo que fue elaborado en octubre de 1999.

Según la Lic. Tatiana Egüez, Directora Nacional de Biodiversidad y Areas Protegidas, se tiene previsto actualizar el plan estratégico antes mencionado, para lo cual con el apoyo del Global Environmental Found (Proyecto GEF) se esta trabajando en los términos de referencia correspondientes. Hasta que se efectúe la citada actualización, a continuación se citan ciertos datos referenciales tomados del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas del Ecuador<sup>13</sup>.

- Hasta octubre de 199, el Sistema Nacional de Areas Protegidas cubría 21 provincias del país, aunque muchas de ellas con superficies pequeñas. Existían remanentes boscosos importantes en la costa y región sur del Ecuador, con ecosistemas que tienen una baja representación.
- En 1999, el personal encargado de la administración del SNAP fue de 313 personas, estas cifras correspondían apenas al 51% del personal básico requerido para una administración eficiente de las áreas protegidas y de la biodiversidad silvestre del país.
- La intervención en la cobertura vegetal de las áreas protegidas por las acciones antrópicas para el año 1999 fue de 1424.236 ha. Las áreas mayormente intervenidas eran: Chimborazo, Machalilla, El Boliche, Cayapas Mataje, Mache Chindul, Manglares Churute e Ilinizas. Las áreas con menor intervención fueron: Podocarpus, Pululahua y Cuyabeno; existían solamente 2 áreas que no habían sido intervenidas: Galápagos y Sumaco.

---

<sup>13</sup>Céleri.Y.;Gómez.J.;Valarezo.V. Plan Estratégico del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas del Ecuador. Octubre de 1999.

- En el SNAP existían 40 formaciones vegetales de las 46 existentes en el país, cubriendo una superficie de 3603.692 ha. con cobertura vegetal natural (SIERRA, et al. 1999).
- A la fecha existían 48 Operadores turísticos en 8 áreas continentales y 84 operadores en Galápagos. Sin embargo el potencial turístico de las áreas protegidas, especialmente continentales es muy alto por lo que se podría incrementar significativamente el número de operadores y de visitantes.
- A partir de 1998, se produjo un déficit presupuestario por la suspensión del aporte del Parque Nacional Galápagos a la cuenta común del INEFAN, (actual Ministerio del Ambiente), a raíz de la emisión de la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo de la Provincia de Galápagos, que dispone la distribución de los ingresos por turismo del PNG entre los organismos locales. Los ingresos propios del SNAP en 1998, bajo esta consideración fueron de 2.028 millones de sucres, mientras que los gastos estuvieron alrededor de 5.000 millones de sucres, mismos que actualmente equivaldrían a U.S.\$ 81.120,00 (Ochenta y un mil ciento veinte dólares) y U.S. \$200.000,00 (doscientos mil dólares) respectivamente.

Esta deficiencia de recursos económicos hace necesaria la adopción de nuevas medidas para incrementar las fuentes de ingresos económicos que hasta la fecha han estado limitadas al cobro de una tarifa por ingreso de visitantes y por las licencias de operación turística.

#### **4.3. EVALUACION DE LA EFICIENCIA DE MANEJO.**

La declaratoria de áreas protegidas en el país se inicia en 1936 con la creación del Parque Nacional Galápagos y posteriormente en 1976 se

establece el Sistema Nacional de Areas Protegidas; sin embargo, hasta la fecha, no ha existido un proceso formal de seguimiento y evaluación de la administración del SNAP, lo que ha dado lugar al sobredimensionamiento de los problemas, desinformación y desconocimiento de acciones y logros de la gestión estatal y de otros organismos de apoyo.

Para cubrir esta deficiencia, con el apoyo del Proyecto INEFAN-GEF se definió un proceso metodológico y se realizó la evaluación de la eficiencia de manejo del SNAP con lo que se ha tratado de establecer una línea base que permita comparar y valorar los logros y limitaciones que se alcancen en la futura gestión del SNAP.<sup>14</sup>

Conforme a la metodología, la evaluación se realizó desde tres grandes aspectos: recursos disponibles para el manejo, productos alcanzados y cumplimiento de objetivos, dentro de los cuales se analizan 10 ámbitos, 33 variables y 124 parámetros, los que han sido identificados y ajustados de acuerdo a la realidad actual del país. A continuación se presenta una síntesis de los resultados de la evaluación:

#### **4.3.1. Recursos Disponibles para el manejo del SNAP**

Se refiere a los instrumentos técnicos, legales, administrativos, políticos, cognitivos y económicos que se requieren para una administración eficiente de las áreas protegidas. Estos recursos en promedio alcanzaron el 45% lo cual indica que existen ciertos recursos mínimos para el manejo, sin embargo no se alcanzaba a cubrir los requerimientos básicos para el buen

---

<sup>14</sup> La metodología consideró el trabajo de De Faría y se incorporaron algunos avances logrados en la Tesis de Maestría de Arturo Izurieta sobre la Evaluación de la Eficiencia de Manejo del SINAC de Costa Rica elaborada en 1997; y en el Manual para la Evaluación de la Eficiencia de Manejo del Parque Nacional Galápagos elaborado por Cayot, L. y Cruz, F. en 1997.

desempeño de las funciones. Los recursos disponibles se distribuían de la siguiente manera:

**a.- Ambito: Organizativo**

En el ámbito organizativo se alcanzó un 51% de eficiencia y dentro de este, la variable de mayor valor correspondía a la coordinación interna con 68%. Las mayores deficiencias estaban en la coordinación interinstitucional con apenas un 34% y personal especializado con 47% del requerido. Las variables correspondientes a la organización institucional, planificación y normativas legales alcanzaban valores que superan levemente el 50%.

**b.- Ambito: de Conocimientos**

El ámbito de conocimientos obtuvo un valor promedio de 46%; el valor más alto correspondía a la información actualizada de las áreas naturales en los planes de manejo (68%). Las mayores deficiencias eran la carencia de un sistema de información geográfica del SNAP en funcionamiento que apenas alcanzaba el 20% y a la investigación para el manejo con 27%, lo que demuestra que el conocimiento disponible para el manejo de los recursos del SNAP era bastante bajo.

**c.- Ambito: Político**

El ámbito político fue el de menor valor dentro de los recursos disponibles para el manejo del SNAP (41%) y dentro de este, el apoyo institucional interno alcanzó el 68%, en tanto que el apoyo político de otras instituciones y organismos del país alcanzó el 32% y el apoyo internacional apenas el 23%.

**d.- Ambito: Económico**

Es otro de los recursos deficitarios para el manejo del SNAP, con apenas 48% del requerimiento; el presupuesto se financió con recursos propios en su mayor parte y un pequeño porcentaje con aportes de otros organismos nacionales e internacionales.

#### **4.3.2. Productos alcanzados con la administración del SNAP**

Los productos alcanzados con la administración del SNAP, en promedio, fueron de 45%, cifra bastante baja que está relacionada directamente con los escasos recursos disponibles, por lo que podrían calificarse como aceptables ya que a pesar de las deficiencias existentes se ha establecido un sistema de áreas protegidas y se lo ha mantenido por aproximadamente 25 años; sin embargo, la administración es elemental y está orientada básicamente al control de recursos sin priorizar la atención de los problemas fundamentales del manejo. Los logros en los distintos ámbitos analizados son los siguientes:

##### **a.- Ambito: Ordenamiento del SNAP**

Este ámbito alcanzó un valor promedio de 68%, dentro del cual el valor más alto correspondió al establecimiento del Sistema Nacional de Areas Protegidas y el menor valor fue al manejo integral que apenas alcanza el 38%, lo que reflejó un manejo aislado del contexto regional y local.

##### **b.- Ambito: Organización Institucional**

Este ámbito estuvo reflejado por la gestión técnico administrativa para el manejo del SNAP y alcanzó un valor promedio de 47%. Los valores más altos correspondieron a la administración de sitio con personal, infraestructura y equipos en la mayoría de las áreas protegidas con un 80%; ejecución de planes operativos anuales 69%; y, aplicación de las categorías

de manejo con 66%. Las mayores deficiencias se encontraron en el uso de sistemas de información geográfica como herramienta de manejo, seguimiento y evaluación del manejo con 24%; apoyo técnico al personal 32%; y la aplicación de los planes de manejo en un 38%. El resto de parámetros analizados tuvieron valores alrededor del 50%.

**c.- Ambito: Facilidades Administrativas**

Las facilidades para la administración eran escasas, apenas alcanzaban un promedio de 40% y todas las variables tenían un bajo desarrollo: infraestructura 30%, equipamiento 41%, y medios de movilización con 49%.

**d.- Ambito: Protección de las Areas Naturales**

En la protección de las áreas naturales se alcanzó un promedio de 53%. Las variables de mayor valor fueron el control de las amenazas actuales y potenciales con 69% y 66%; la consolidación del territorio de las áreas con 57% y la supervisión y control con 56%. Las mayores deficiencias estuvieron en el escaso trabajo en las zonas de influencia de las áreas protegidas con 35% y en la difusión 38%.

**e.- Ambito: Participación en el manejo y beneficios de las Areas Protegidas.**

Fue el ámbito de menor desarrollo con apenas 28%, dentro del cual la participación de otros actores en el manejo de las áreas naturales y del SNAP era de 19%; y la participación de los beneficios de las áreas naturales del 36%, en esta variable los valores más altos correspondieron a los servicios ambientales y al desarrollo del turismo, con 51% y 40% respectivamente, en tanto que el desarrollo de proyectos sustentables dentro de las áreas naturales apenas llegaba al 14%.

#### **f.- Ambito: Autogestión**

La autogestión referida al financiamiento del SNAP alcanzó el 33% lo que evidencia el permanente déficit presupuestario para el manejo de las áreas protegidas. A excepción de Galápagos, ninguna otra área protegida podría financiar todos los requerimientos para una administración eficiente, a pesar de que existían tres áreas que relativamente cubren sus costos operativos.

#### **4.3.3. Cumplimiento de objetivos de conservación del SNAP**

El cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación alcanzó un 56%, tiene el valor más alto dentro de los tres aspectos evaluados; sin embargo, también fue un valor bajo, ya que no se cumplieron todos los objetivos nacionales de conservación y existía una aplicación indiscriminada de estos objetivos en todas las categorías de manejo, el mayor cumplimiento corresponde a los objetivos relacionados con la conservación y protección de los recursos naturales y los servicios ambientales, mientras que aquellos relacionados con el manejo y uso sustentable de los recursos habían tenido un menor cumplimiento.

#### **4.3.4. Conclusiones sobre la evaluación de la eficiencia de manejo del SNAP**

El valor promedio total de la evaluación de la eficiencia de manejo del SNAP fue aproximadamente el 50%, lo que reflejó una mediana a baja protección y estabilidad del Sistema que está fuertemente condicionada a los factores externos. La permanencia en el largo plazo no está garantizada y dependerá del mejoramiento del nivel de gestión.

Las áreas naturales que superaban el 50% en el nivel de eficiencia de manejo fueron: Galápagos 77%, Reserva Marina Galápagos 63%, Boliche 60%, Machalilla 59%, Podocarpus 58%, Sangay 58%, Cayambe Coca 55%, Cajas 54%, Cotacachi Cayapas 54%, Cuyabeno 53%, Yasuní 52% y Pulumahua 51%; el resto de áreas tenían valores inferiores al promedio. (VALAREZO, et al. 1999).

#### **4.4. PRINCIPALES PRESIONES Y AMENAZAS.**

**Entre las principales presiones sobre las áreas naturales protegidas tenemos: a) Asentamientos humanos; b) Extracción de productos y especies silvestres; c) Ampliación de la frontera agrícola; d) Obras de infraestructura; e) Usos tecnológicos-industriales; y, f) Explotación minera, camaronera y petrolera.**<sup>15</sup>

Para el año 1999, de las 4'669.871 ha de superficie del SNAP, 1'124.236 ha que correspondían al 24% presentaban algún tipo de intervención humana en la cobertura vegetal. Las áreas protegidas que tenían mayor superficie intervenida son: Llanganates, Machalilla, Limoncocha, Ilinizas, Mache-Chindul, Manglares Churute, Chimborazo.<sup>16</sup>

Las actividades hidrocarburíferas, mineras, camaroneras y forestales son las que ocasionan mayores impactos en el medio natural y socio-económico dentro de las áreas protegidas y en sus zonas de amortiguamiento.

---

<sup>15</sup> Mayor información ver documento sobre Diagnóstico Socioeconómico del SNAP.

<sup>16</sup> Ver Estudio sobre Evaluación de la Eficiencia de Manejo del SNAP.

La explotación hidrocraburífera se inicia en el oriente ecuatoriano en 1971 y desde entonces hasta la presente fecha, dicha actividad ha tenido experiencias y consecuencias sumamente negativas en los aspectos ambiental y social con las empresas nacionales y extranjeras que ha traído como consecuencia la degradación de los recursos naturales, modificación de patrones culturales y forma de vida de las poblaciones nativas, especialmente en la amazonía. Esta situación ha experimentado un leve cambio en los últimos años con la elaboración de estudios de impacto y planes de manejo ambiental, sin embargo las medidas de prevención, mitigación y compensación de los impactos causados son todavía muy elementales.

De acuerdo con Zurita. P. *Diagnóstico de Recursos Naturales No Renovables, Infraestructura y Proyectos de Desarrollo* 1998., del total de bloques petroleros que se encontraban adjudicados en la amazonía, el 50% se estaban dentro de las áreas protegidas o en sus zonas de influencia.

La actividad minera dentro de las áreas del SNAP es sumamente reducida; sin embargo existe explotación de varios minerales como oro, caliza, material pétreo, mármol negro, caolín en las zonas de amortiguamiento de algunas áreas protegidas, que provocan impactos negativos debido a las limitadas condiciones técnicas en las que se extraen.

## **5. PERSPECTIVAS DE CONSOLIDACION DE UN SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS DEL ECUADOR FUNDAMENTADO EN EL PATRIMONIO DE AREAS NATURALES DEL ESTADO.**

Desde mi punto de vista, para proteger y manejar adecuadamente los recursos naturales existentes dentro de las áreas naturales protegidas del Ecuador, es necesario construir y consolidar un *verdadero Sistema*

Nacional de Areas Protegidas del Ecuador; Este sistema debería tener una estructura como la propuesta en el Proyecto de Ley Especial para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad, es decir se requiere consolidar el manejo de las 33 áreas protegidas existentes actualmente, pero sin olvidar la gestión sobre otras áreas privadas, comunitarias y aquellas declaradas por gobiernos seccionales.

Para el caso de las áreas denominadas privadas, comunitarias y seccionales es necesario que el Ministerio del Ambiente, conforme a su mandato legal, elabore y gestione la implementación de políticas y estrategias nacionales para el manejo y administración de dichas áreas.

De igual manera para el caso de las 33 áreas protegidas existentes actualmente, se requiere que el Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad, realice las gestiones necesarias para fortalecer a los Distritos Regionales, así como otros actores locales, a fin de que se consolide la autoridad ambiental local y se creen capacidades a nivel de los demás actores, a fin de que éstos tengan capacidad de participar de los beneficios y responsabilidades que involucra el manejo y administración de los recursos existentes en las áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento.

Estas acciones deben ser vistas como un proceso a corto, mediano y largo plazo y deben ser orientadas y evaluadas en forma periódica por la autoridad ambiental, deben tener entre otros aspectos una visión integral, ecosistémica y participativa, de tal manera que sean realmente efectivas tanto en los objetivos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, así como en la repartición justa y equitativa de los beneficios que esta debe generar hacia las poblaciones especialmente locales.

Lo expuesto será mayormente analizado más adelante, sin embargo de lo cual, ahora se sintetizan algunos criterios expresados en el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Areas Protegidas. 1999., respecto a las políticas que deberían implementarse para optimizar la administración del Sistema Nacional de Areas Protegidas, las mismas que han sido agrupadas en los siguientes aspectos:

**a). Aspectos Institucionales**

- Ejecutar la responsabilidad otorgada por el Estado para el fortalecimiento y desarrollo del Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP) y para garantizar la conservación de la herencia natural y cultural conexas del país.
- Fortalecer la capacidad de gestión normativa, reguladora y técnica del organismo rector de la administración y manejo del SNAP.
- Desconcentrar y descentralizar la administración del SNAP, para transferir competencias a las Jefaturas de Area, gobiernos seccionales, organismos regionales, ONGs, Comunidades y el sector privado.
- Capacitar y especializar al personal estatal y privado responsable de la administración de las áreas protegidas del SNAP, para tecnificar y mejorar los distintos niveles de gestión.
- Evaluar permanentemente la eficiencia de manejo del SNAP, en base de información confiable y actualizada y como fundamento para la toma de decisiones y orientación del manejo del SNAP.
- Promover la aplicación efectiva, seguimiento y evaluación de las convenciones, tratados y normas internacionales suscritas por el país, relacionadas con la conservación de las áreas protegidas, con la participación de todos los involucrados.
- Fomentar la cooperación de los países vecinos para el establecimiento y manejo de áreas protegidas transfronterizas que comparten hábitats, ecosistemas y ecoregiones similares.

De lo expuesto anteriormente, se determina que es necesario que el Ministerio del Ambiente continúe definiendo e implementando estrategias y acciones encaminadas hacia la desconcentración y descentralización de la administración del Sistema Nacional de Areas Protegidas, para transferir

competencias a las Jefaturas de Area, Gobiernos Seccionales, Organismos Regionales, ONG's, Comunidades y el sector privado.

**b.- Planificación del SNAP.**

- Integrar el SNAP en el ordenamiento territorial nacional.
- Coordinar el manejo del SNAP en base al Plan Estratégico del Sistema Nacional de Areas Protegidas, Planes regionales y a los Planes de manejo de cada una de las áreas naturales protegidas.
- Declarar las nuevas áreas naturales que se incorporarán en el SNAP mediante procesos de planificación participativos con los actores locales, y en el caso de que se incorporen tierras particulares, con los propietarios de las mismas.
- Asegurar que todos los ecosistemas del país se encuentren debidamente representados dentro de las áreas protegidas, particularmente dentro de aquellas categorías de manejo que tienen como objetivo primario la conservación de la biodiversidad; se dará prioridad a la conservación de los ecosistemas marino/costeros, así como a la recuperación de ecosistemas y ambientes degradados.
- Integrar en los planes de manejo de las áreas protegidas, los conocimientos, usos y sistemas de producción de las poblaciones ancestrales, que fueren compatibles con la conservación.

En este aspecto es necesario que se consolide el Sistema Nacional con subsistemas y técnicamente a través de un Plan Estratégico del Sistema, Planes Regionales y Planes específicos para cada una de las áreas protegidas.

**c.- Participación en el manejo del SNAP**

- Propiciar la participación de los gobiernos seccionales, organismos regionales, poblaciones y comunidades locales, ONGs y empresas privadas, en la planificación, ejecución de programas, proyectos y acciones, así como en el seguimiento y evaluación de las áreas protegidas del SNAP, mediante mecanismos de corresponsabilidad, cooperación y coordinación.
- Garantizar la permanencia de las poblaciones de asentamiento tradicional y de aquellas establecidas con anterioridad a la declaratoria de las áreas protegidas del SNAP.

- Reconocer y garantizar los derechos de las comunidades y poblaciones locales e indígenas existentes dentro de las áreas protegidas, a participar en el manejo y en los beneficios derivados del uso sostenible de los recursos existentes en los territorios que habitan y que se superponen con áreas protegidas.
- Conciliar los intereses de las poblaciones locales con los objetivos de conservación de las áreas naturales protegidas, identificando en forma conjunta, alternativas económicas sustentables que contribuyan a mejorar su calidad de vida.
- Reconocer, proteger y valorar los recursos culturales y conocimientos ancestrales de las poblaciones y etnias de asentamiento tradicional existentes en las áreas protegidas.

De las citadas políticas se determina que es importante incentivar la participación de los diferentes actores en la planificación, ejecución de programas, proyectos y acciones, así como en el seguimiento y evaluación de las áreas protegidas del Sistema.

#### **d.- Propiedad de la tierra en áreas protegidas**

- Reconocer la propiedad de la tierra adquirida con anterioridad a la declaratoria de las áreas protegidas actuales y potenciales.
- Prevenir y solucionar los conflictos derivados por la tenencia de la tierra, integrando en las soluciones los puntos de vista de los actores involucrados.
- Desarrollar procesos participativos con los actores locales y los propietarios de la tierra, previo al establecimiento de nuevas áreas protegidas que incorporen tierras particulares.
- En las áreas naturales que por su importancia ecológica o estratégica para la conservación del medio ambiente deban ser protegidas, los propietarios de la tierra tendrán prioridad para participar en el manejo y beneficios sobre los recursos existentes.

En éstas políticas claramente se refleja la necesidad de establecer estrategias y acciones que permitan solucionar definitivamente uno de los mayores problemas que tienen las áreas naturales protegidas, cual es la tenencia de la tierra, por lo que este aspecto es de alta prioridad.

#### e.- **Uso y manejo de los recursos**

- Promover el uso y manejo sostenible de los recursos naturales del SNAP y de sus zonas de amortiguamiento, conforme a los objetivos nacionales de conservación, las categorías de manejo, los objetivos de creación de cada una de las áreas naturales, los respectivos planes de manejo y su zonificación correspondiente y a una normativa específica.
- Potenciar y ofertar bienes y servicios de las áreas naturales, de acuerdo a las potencialidades de cada área, categorías de manejo y zonificación establecidas en cada una de ellas. Entre los más importantes bienes y servicios se consideran: provisión de agua (para riego, generación de energía, uso doméstico e industrial); absorción de CO<sub>2</sub> y purificación del aire; control de la erosión; mantenimiento del equilibrio climático regional y mundial; educación, investigación y recreación en ambientes naturales; uso de espacio y paisaje para el turismo orientado a la naturaleza; y otras actividades derivadas del aprovechamiento sustentable de sus recursos, como la bioprospección.
- Exigir que en todo proyecto de uso y manejo de recursos naturales y culturales del SNAP se ejecuten estudios de impacto ambiental y planes de uso y mitigación ambiental debidamente financiados como parte del proyecto, como medida para reducir los riesgos de alteración de los ecosistemas, recursos naturales y culturales y la calidad de vida de las poblaciones locales.
- Las actividades de minería estarán estrictamente prohibidas en las áreas protegidas del SNAP, al igual que nuevas actividades petroleras.
- En el caso de obras de infraestructura que hayan sido propuestas al interior de las áreas protegidas, estas acciones podrán ser autorizadas siempre y cuando:
  - - a. Se cumplan estrictamente todos los requisitos y exigencias técnicas previas, que garanticen un impacto no significativo en el ambiente. Estas exigencias deben plantearse como resultado de un cuidadoso estudio de impacto ambiental, mitigación y remediación ambiental.
    - b. Se ofrezcan las mayores condiciones de seguridad en el desarrollo de la operación, a fin de prevenir impactos ambientales y sociales negativos sobre las áreas protegidas.
    - c. Se cumpla con el pago por usos de espacio; y,
    - d. De acuerdo a la categoría de manejo, los planes de manejo y a la zonificación respectiva.
- Normar y coordinar el manejo integral de los recursos naturales y biodiversidad silvestre del SNAP y sus zonas de amortiguamiento con el

manejo de los recursos forestales y otros recursos no renovables, con los organismos de desarrollo nacional, regional y local, involucrados.

- Mantener y desarrollar las potencialidades de las áreas protegidas del SNAP como espacios naturales estratégicos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- Desarrollar incentivos para la conservación y manejo de las áreas protegidas y sus recursos naturales.
- Definir e implementar un sistema de incentivos dirigido a las propiedades de dominio particular, en función de consolidar zonas de influencia y corredores biológicos para la integralidad del SNAP.
- Monitorear y evaluar permanentemente los recursos naturales del SNAP y el cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación.

De las políticas antes mencionadas, es necesario resaltar la importancia de excluir definitivamente de las áreas protegidas la minería y nuevas actividades petroleras, por lo que se deberán priorizar estrategias hacia el fortalecimiento del marco legal del manejo de las áreas protegidas, así como el mantener como objetivo nacional permanente la protección ambiental.

#### **f.- Investigación, educación, difusión y extensión.**

- Incentivar la investigación de los recursos naturales y culturales, a través de convenios específicos con Universidades, Escuelas politécnicas, institutos de investigación y otros organismos especializados, dando prioridad a la investigación aplicada para el manejo de las áreas protegidas del SNAP.
- Definir las prioridades de investigación en cada área protegida, las que deberán responder a las necesidades de administración y a las oportunidades de desarrollo que presenten, considerando aspectos ecológicos administrativos, sociales y económicos.
- Fortalecer la planificación y ejecución de programas de educación ambiental en las áreas protegidas y zonas de amortiguamiento del SNAP, acorde con los planteamientos de los planes y estrategias nacionales de la materia.
- Proporcionar información relevante y oportuna sobre los objetivos, avances y logros de la conservación de la biodiversidad en las áreas protegidas, así como su trascendencia para el desarrollo sostenible, con la participación de diversos sectores en actividades de difusión del SNAP.

- Fortalecer las acciones de proyección del SNAP hacia las comunidades al interior y aledañas a las áreas naturales protegidas.

Estas políticas ponen de manifiesto la necesidad de impulsar mayoritariamente la investigación aplicada a través de Universidades y Centros de investigación, pues en la mayoría de los casos las investigaciones que se realizan dentro de las áreas protegidas son puramente científicas.

#### **g.- Concesiones de uso dentro de las áreas protegidas del SNAP**

- Concesionar el uso y manejo de los territorios de las áreas protegidas del SNAP, en base a normativas claramente establecidas y de los lineamientos, directrices y zonificación establecidas en los planes de manejo de cada área protegida del SNAP.
- Garantizar que en el otorgamiento de concesiones se dé preferencia a las propuestas que promuevan la participación de las poblaciones locales en los beneficios directos e indirectos.
- Establecer un sistema de seguimiento y evaluación de las actividades de los concesionarios, como base para la revisión, renovación o cancelación de los contratos de concesión.

Estas políticas procuran consolidar los procesos de participación en las responsabilidades y beneficios que tendrían los diferentes actores involucrados en el manejo de las áreas protegidas.

#### **h.- Sustentabilidad económica del SNAP**

- Promover la valoración económica de los bienes y servicios generados por las áreas protegidas, como fuente de financiamiento de la gestión del SNAP.
- La prestación de los diversos bienes y servicios generados en el SNAP, deberán ser pagados por los usuarios.
- Definir y aplicar los medios y mecanismos administrativos y legales que generen recursos económicos derivados de la actividad turística en las áreas protegidas, como una de las opciones para alcanzar sus sustentabilidad económica.

- Reglamentar y coordinar la ejecución de proyectos de apoyo nacionales e internacionales relacionados con las áreas protegidas del SNAP, en los que se dará prioridad a las inversiones locales y en el área protegida.
- Exigir el aporte económico del Estado como parte de su responsabilidad constitucional para la adecuada gestión de todas y cada una de las áreas protegidas del SNAP.

Estas políticas tienden básicamente a dos aspectos, el primero es la necesidad de trabajar en estrategias que permitan un mayor autofinanciamiento del Sistema Nacional de Areas Protegidas, y la segunda a que el Gobierno Nacional tome conciencia que ésta es una responsabilidad que debe cumplir el Estado ecuatoriano, conforme lo dispone el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución de la República.

#### **5.1. REVISION DEL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL.**

En este aspecto básicamente considero que es de fundamental importancia que el Ministerio del Ambiente realice las gestiones ante el Honorable Congreso Nacional, a fin de que se apruebe la propuesta de Ley de Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad del Ecuador.

De igual manera se requiere que se continúe revisando la aplicación del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria en relación con el manejo y administración de las áreas protegidas, a fin de que se cumpla con los preceptos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador de junio de 1998.

## 5.2. GESTION DE AREAS PROTEGIDAS CON ENFOQUES POR ECOSISTEMAS <sup>17</sup>

La Convención de Diversidad Biológica (CDB) mediante Decisión V/6, instó a las Partes, otros gobiernos y organizaciones internacionales a que, cuando proceda, empleen el enfoque por ecosistemas, y a que desarrollen ejemplos prácticos de ese enfoque para las políticas y legislaciones nacionales, y para la ejecución adecuada de las actividades, adaptándolos a las condiciones locales, nacionales y, cuando proceda, regionales, en particular, en el contexto de las actividades realizadas en el marco de las esferas temáticas del Convenio.

El enfoque por ecosistemas es una estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de aguas y recursos vivos, por la que se promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo. Por lo tanto, la aplicación del enfoque por ecosistemas ayudará a lograr un equilibrio entre conservación, utilización sostenible, y distribución justa y equitativa de los beneficios provenientes de la utilización de los recursos genéticos.

En el enfoque por ecosistemas no se excluyen otros enfoques de gestión y de conservación, tales como las reservas de biosfera, las zonas protegidas y los programas de conservación de especies únicas, así como otros enfoques que se aplican en los marcos de las políticas nacionales y las

---

<sup>17</sup> MINISTERIO DEL AMBIENTE. 2003. Ponencias del Ministerio del Ambiente para el Fortalecimiento y Consolidación del Sistema Nacional De Áreas Protegidas. Primer Congreso Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Quito . Ecuador.

leyes existentes, sino que, en su lugar, en él se podrían integrar todos estos enfoques y otras metodologías para hacer frente a situaciones complejas.

A nivel mundial el enfoque por ecosistemas no ha sido considerado en las diferentes estrategias utilizadas para la conservación de la biodiversidad, es así que el establecimiento de diferentes unidades de conservación, ha sido realizado mediante criterios de selección que tenían que ver especialmente con aspectos biológicos tales como la riqueza de especies, rareza de especies, representación y funcionalidad de los ecosistemas.

La idea de crear programas regionales de corredores para conservar la biodiversidad en Latinoamérica se inició en 1990 con el proyecto *Baseo Pantera+*, desarrollado por Wildlife Conservation Society (WCS), con la finalidad de formar un *corredor verde+* de parques nacionales, zonas de amortiguamiento y áreas de uso múltiple desde Guatemala hasta Panamá.

En 1997, uno de los resultados del Primer Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas, fue el de incluir en los sistemas de áreas protegidas los corredores para ligar las bio-regiones y permitir la diseminación de la flora y la migración de la fauna, y facilitar su adaptación a los cambios de clima.

En el caso de nuestro país, el establecimiento del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado tradicionalmente ha seguido las orientaciones o criterios basados en aspectos bióticos y paisajísticos sobresalientes, acorde con el marco de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, que se encuentra vigente desde 1981.

A pesar de que en la Ley antes mencionada no se ha considerado explícitamente los Corredores Ecológicos, Áreas Transfronterizas, Reservas

de Biosfera, Redes de Sitios Utilizados por Especies Migratorias y Áreas de Uso Múltiple de la Tierra, actualmente se está propiciando el establecimiento de estas áreas, a fin de conseguir una mayor funcionalidad ecosistémica del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, y modelos innovadores de participación en el manejo de los recursos naturales presentes en estas áreas.

### **5.3 DISTRIBUCION JUSTA Y EQUITATIVA DE LOS BENEFICIOS GENERADOS POR LA CONSERVACION Y USO SUSTENTABLE DE LA BIODIVERSIDAD.**

De acuerdo con la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador 2001 . 2010, se deben cumplir con cuatro líneas estratégicas para que en nuestro país se conserve y utilice sustentablemente la biodiversidad. Una de éstas líneas es la referente a garantizar el respeto y ejercicio de los derechos individuales y colectivos para participar en las decisiones relativas al acceso y control de los recursos y asegurar que los beneficios de la conservación y uso de la biodiversidad y de los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades y poblaciones locales sean justa y equitativamente distribuidos<sup>18</sup>.

Por lo expuesto anteriormente, una de las estrategias básicas para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad es garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos sobre los conocimientos ancestrales, la participación en la toma de decisiones, en el manejo de territorios y en los usos de la vida silvestre.

---

<sup>18</sup> Ministerio del Ambiente. 2001. Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador. Quito

La distribución de beneficios del aprovechamiento sustentable de la biodiversidad en comunidades locales constituye una prioridad, para lo cual la Estrategia propone potenciar el aprovechamiento de la biodiversidad a nivel local mediante el desarrollo de actividades de turismo sustentable comunitario, el pago por servicios ambientales, el diseño de mecanismos que permitan el acceso a los beneficios globales de la conservación de la biodiversidad, así como la exigencia de asumir los costos ambientales para garantizar la calidad de vida de la población.

Se identificaron algunas zonas geográficas en las que la implementación de la Estrategia debe ser integral y se definieron temas de atención prioritaria en dichas áreas. Así por ejemplo, en la Amazonía es fundamental el manejo de bosques, la consolidación de áreas protegidas, el control de la contaminación y la reducción de impactos de otras actividades productivas; en Esmeraldas y en el Noroccidente de Pichincha, se define como línea básica la intervención, el manejo de los bosques y el desarrollo del ecoturismo comunitario y privado; para el Golfo de Guayaquil, el control de la contaminación, el desarrollo de la pesca sustentable y el manejo de manglares son prioritarios; en el Austro, se propone la protección de ecosistemas especiales para incorporarlos al Sistema Nacional de Areas Protegidas y el control de la desertificación y finalmente para Galápagos se plantea la erradicación de especies introducidas, consolidación de la pesca sustentable y el ecoturismo, como aspectos más importantes y prioritarios para el país en éste ámbito.

De igual manera la Estrategia reconoce que la conservación y uso de la biodiversidad y el cambio de las prácticas impactantes por prácticas sustentables abren oportunidades de trabajo, ingresos y mejor calidad de vida para la sociedad, por lo tanto se requiere que estos beneficios sean

distribuidos de forma justa y equitativa. El fomento de acciones en esta línea está amparado por la Constitución Política, de allí que es necesario:

- Operativizar aquellos mandatos respecto a los derechos individuales y colectivos para asegurar el respeto de los derechos ciudadanos y ancestrales;
- Proteger, valorar y promover las culturas y prácticas tradicionales sustentables; y,
- Establecer mecanismos para que los beneficios de la conservación y uso sustentable de la biodiversidad lleguen a las poblaciones locales y a la sociedad en pleno.

Es necesario por tanto, incentivar una práctica ciudadana activa para que todos los involucrados/as de modo directo o indirecto, participen en la discusión y toma de decisiones relativas a los recursos de la biodiversidad; la distribución justa y equitativa de dichos recursos contribuirá a generar alianzas permanentes entre la población a fin de lograr la conservación y manejo sustentable de la biodiversidad.

Por otro lado, es necesario consolidar la práctica de los derechos básicos (civiles y políticos) de todos los pobladores/as del Ecuador, así como los derechos de segunda generación (sociales, económicos y culturales) para garantizar la igualdad de oportunidades, responsabilidades y beneficios sobre el manejo y conservación de la biodiversidad.

## CAPITULO III

### CONSERVACION Y USO SUSTENTABLE DE LA BIODIVERSIDAD

En el presente capítulo se analizan aspectos relacionados con la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, especialmente en lo relacionado a las políticas básicas, la relación entre la biodiversidad, economía y desarrollo sostenible y la biodiversidad como uno de los recursos estratégicos que tiene nuestro país.

#### 3.- POLITICAS BASICAS.

En la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador 2001-2010, se establecen las Políticas Básicas para el Uso Sustentable y la Conservación de la Biodiversidad, y estas constituyen el marco conceptual guía para las acciones de los distintos sectores de la sociedad con respecto al uso sustentable y conservación de dicha diversidad biológica del Ecuador.

Entre estas políticas se puede mencionar las siguientes:

- 1.- La sociedad en su conjunto considerará a la diversidad biológica como un recurso estratégico del país, y la usará sustentablemente para mejorar la calidad de vida de la población y potenciar los beneficios sociales, culturales y económicos asociados.
- 2.- La conservación y manejo sustentable de la biodiversidad se incorporará en la planificación nacional, regional y local, en las cuentas y estadísticas nacionales y en la política económica del Estado.

3.- Todo uso comercial de la biodiversidad contará con estudios y planes de manejo que permitan una gestión eficiente y eviten desperdicios o impactos negativos ambientales o sociales, y establecerán los costos económicos, sociales, culturales y ambientales de las actividades y los beneficios generados por su mantenimiento, conservación o recuperación.

4.- El Sistema Nacional de Areas Protegidas será fortalecido y contendrá muestras representativas y funcionales de todos los ecosistemas del país. En el patrimonio natural de áreas protegidas quedarán exentas las actividades mineras, nuevas concesiones petroleras, obras de infraestructura de alto riesgo, extracción comercial de madera, forestación industrial y actividades agrícolas ganaderas y acuícolas no sustentables.

5.- En el Sistema Nacional de Conservación ex - situ de la biodiversidad se incluirán especies, variedades nativas y recursos genéticos, especialmente aquellos endémicos, en peligro de extinción, y prioritarios para la seguridad alimentaria de la población ecuatoriana.

6.- Se establecerán incentivos y mecanismos de apoyo para el desarrollo de actividades productivas sustentables que incorporen valor agregado a los productos, mantengan los servicios ambientales que genera la biodiversidad y permitan la generación de trabajo y oportunidades de desarrollo en especial, para las comunidades locales.

7.- El sector público y el privado priorizarán la inversión en investigación, educación, capacitación, comunicación y desarrollo tecnológico para la biodiversidad. Se establecerán incentivos para promover la inversión privada en estos campos.

8.- La gestión de la biodiversidad se realizará de una manera desconcentrada, descentralizada y participativa. Se garantizará e institucionalizará el ejercicio de los derechos individuales y colectivos establecidos en la Constitución Política del país, en lo referente al acceso, manejo, control, vigilancia y distribución de los beneficios derivados de la biodiversidad y a la participación de los involucrados, hombres y mujeres, en la toma de decisiones. Se desarrollarán instancias de vigilancia y exigibilidad social.

9.- De acuerdo con las normas constitucionales, *la consulta previa* se aplicará a toda decisión estatal que pueda ocasionar impactos sobre la diversidad biológica del país, o a proyectos que afecten a los recursos naturales o a la diversidad cultural en territorios indígenas y afroecuatorianos. El consentimiento fundamentado previo se aplicará a los procesos de acceso a los recursos genéticos y al desarrollo de proyectos relacionados con organismos vivos modificados.

10.- Se reconocerá y respetará la diversidad cultural, los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y comunidades locales.

De las políticas mencionadas anteriormente, la que mayor incidencia ha tenido es el fortalecimiento del Patrimonio de Areas Naturales del Estado, como mecanismo de conservación in situ de la biodiversidad del Ecuador.

De igual manera, actualmente el Ministerio del Ambiente viene trabajando en la implementación de los procesos de desconcentración, descentralización y participación ciudadana en la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, por lo que también de una u otra forma se esta avanzando en la implementación de la política relacionada con éstos aspectos.

Cabe mencionar que para el caso del manejo y administración de áreas protegidas desde la década de los noventa, se vienen suscribiendo y ejecutando convenios de conservación y uso sustentable de la biodiversidad especialmente entre el Ex INEFAN, actual Ministerio del Ambiente y las comunidades que están localizadas dentro de los límites de las áreas protegidas, con lo cual se ha venido impulsando los procesos de participación comunitaria.

Sin embargo, temas como participación y descentralización deberán ser analizados profundamente por parte del Ministerio del Ambiente, se deberá trabajar urgentemente en temas tales como fortalecimiento de capacidades locales, de tal forma que se cumpla con los principios conceptuales y constitucionales de la participación y descentralización del manejo y administración de las áreas que conforman el Patrimonio de Areas Naturales del Estado, así como de la implementación de las políticas referentes a éstos temas, caso contrario podrían constituirse, por decirlo menos, en una nueva amenaza para la conservación y usos sustentable de la biodiversidad del Ecuador.

Eco Ciencia tiene previsto ejecutar un proceso de evaluación de la implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y trabajar en planes de acción locales que permitan una mejor implantación de la estrategia y consecuentemente de las políticas establecidas en este documento.

#### **4. RELACION ENTRE BIODIVERSIDAD, ECONOMIA Y DESARROLLO SOSTENIBLE.**

La creciente atención sobre la necesidad de proteger la naturaleza y sus recursos ha desembocado en las propuestas de desarrollo sostenible. No es raro que ante el interrogante de cómo permitir el desarrollo y asegurar la conservación del ambiente, se conteste que la respuesta reside en el desarrollo sustentable. Esa particular visión del desarrollo sería la que asegura la preservación de la naturaleza. A lo largo de los últimos años queda en claro que el **desarrollo sustentable** en realidad esconde varias propuestas, a veces contradictorias entre ellas y que no necesariamente aseguran los objetivos de conservación y desarrollo. Por lo tanto es necesario analizar la reciente historia del concepto de desarrollo sustentable.

El primer antecedente de importancia del desarrollo sostenible provino de la biología, especialmente por quienes trabajan en los sectores forestales y pesqueros. En esos campos por lo menos desde la década de 1960, se estudiaban maneras alternativas en la tala de los bosques o en la pesca, para mantenerse dentro de los propios ritmos de renovación de las poblaciones. En el contexto de recursos naturales renovables se podía estimar una extracción o cosecha máxima permitida. La sustentabilidad estribaba en aprovecharlos dentro de sus tasas anuales de reproducción (Dixon y Fallon, 1989).

En 1981 se dio un paso importante en la construcción del desarrollo sustentable, cuando la primera Estrategia Mundial para la Conservación realizada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) con el apoyo del Fondo Mundial para la Vida Silvestre (WWF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) definieron el concepto de desarrollo sostenible de manera muy clara como ~~la~~ modificación de la biosfera y la aplicación de los recursos humanos, financieros, vivos e inanimados en aras de la satisfacción de las necesidades humanas y para mejorar la calidad de vida del hombre. Para que un desarrollo pueda ser sustentable, debe tener en cuenta, además de los agregados económicos tradicionales, los de índole social y ecológica; deberá tener en cuenta la base de recursos vivos e inanimados, así como las ventajas e inconvenientes a corto y a largo plazo de otros tipos de acción.

Esta definición reviste importancia, en tanto partió de una organización técnica conservacionista muy importante a nivel internacional (UICN). Deja en claro que el desarrollo es una forma de modificación de la Naturaleza, y que por lo tanto deben ponerse en la balanza, por un lado los objetivos de atender las necesidades humanas, y por el otro sus impactos y entre ellos, aquellos que ocurren sobre la base ecológica.

Sin embargo de lo expuesto anteriormente, las tensiones entre quienes buscaban la conservación del ambiente, aunque admitiendo ciertas formas de desarrollo, frente a las posiciones puramente economicista se mantuvo durante años y todavía se expresan en la actualidad. Pero a pesar de ello, se han dado ciertos avances como la creación de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (1983), creada para explorar las articulaciones entre los temas de desarrollo y los ambientales.

Al trabajo realizado por ésta comisión mayormente se le conoce como informe Brundtland, el cual abrió las puertas para la reunión de Río de Janeiro en 1992 en la cual se acordó cinco documentos: (1) La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con 27 principios; (2) La Agenda 21, que es un vasto programa de acciones sobre variados aspectos en las relaciones entre desarrollo y ambiente; (3) una declaración sobre los bosques, con principios generales para su uso y conservación; (4) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con la finalidad de detener los impactos negativos globales en la atmósfera; y (5) el Convenio sobre Diversidad Biológica, sobre la protección y uso de los ecosistemas, su fauna y su flora. Finalmente, en Johannesburgo se efectuó la denominada Cumbre de la Tierra en el año 2002.

Para el caso de nuestro país se concede singular importancia a la incorporación de los principios derivados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente . CNUMAD-, en su legislación nacional, así como al cumplimiento de los compromisos asumidos por el país en las convenciones internacionales y regionales sobre distintos aspectos de la problemática ambiental. El concepto de desarrollo sustentable, con las implicaciones económicas, sociales y ambientales que éste conlleva, constituye la base de la política ambiental del país en las reuniones ambientales y un aspecto transversal que debe ser considerado en las negociaciones de carácter comercial.

La política del Ecuador se orienta a mantener el debido equilibrio entre el desarrollo económico y la conservación de los recursos naturales, con especial énfasis en la preservación de su principal patrimonio: la biodiversidad y sobre la base del principio de solidaridad social, lo que le ha permitido avanzar en procesos de descentralización y participación

ciudadana, teniendo en cuenta que la problemática ambiental es responsabilidad de todos.

El país ha desarrollado una activa presencia en los foros internacionales ambientales y ha compartido con otros países de la región un papel de importancia en las negociaciones ambientales, especialmente en temas como cambio climático, biodiversidad y bosques, lo que le ha permitido definir posiciones nacionales, instrumentar mecanismos de seguimiento y ejecución y establecer una estrecha coordinación interinstitucional.

El Ecuador en las negociaciones ambientales mantiene los principios que sobre desarrollo sustentable se debaten a nivel internacional, tales como el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas; el principio de precaución, así como la necesidad de recursos nuevos y adicionales y transferencia de tecnología en términos concesionales y preferenciales para la ejecución de programas ambientales nacionales. Asimismo, el Ecuador considera que la pobreza es uno de los factores principales que inciden en el deterioro ambiental y que se deben explorar programas innovadores sobre alivio de la deuda externa, a fin de que dichos recursos se destinen a programas sobre desarrollo sustentable en los países en desarrollo.

Bajo los principios del desarrollo sustentable expuestos anteriormente, el país requiere urgentemente reactivar su economía y diversificarla. Se necesita dar valor agregado a los productos, potenciar las exportaciones que fortalezcan la economía, y generar trabajo para combatir la pobreza.

En éste sentido, el reciente desarrollo mundial en materia de valoración de la biodiversidad y de sus bienes y servicios, y las nuevas

formas de incorporar estos valores al mercado, abren oportunidades para una producción sustentable que permita conservar el capital natural, mientras se generan beneficios sociales y económicos. La producción y generación de trabajo no son incompatibles con la conservación de la biodiversidad; por el contrario, pueden ser importantes motores para impulsarla.

Para potenciar el aprovechamiento de los recursos de la biodiversidad se requiere que la producción cumpla parámetros de calidad, que se desarrollen mercados con una adecuada valoración de los productos, que se controlen los impactos, que se agreguen el máximo valor posible al producto, y que el manejo de la biodiversidad constituya un parámetro de la competitividad productiva.

Hacer uso sustentable de los recursos de la biodiversidad significa que los sectores que la utilizan se comprometen a monitorear la cosecha de determinadas especies y a verificar su viabilidad ecológica a largo plazo, a constatar los impactos que el uso de dichas especies causa sobre los ecosistemas, y a analizar los costos y beneficios de dichas actividades productivas desde el punto de vista de la equidad social y de la sostenibilidad ecológica.

## **5. LA BIODIVERSIDAD COMO RECURSO ESTRATEGICO.**

El Ecuador Continental, entre otros aspectos, debido a su posición geográfica y a la presencia de la Cordillera de los Andes, presenta una alta diversidad de ecosistemas, especies y genes. Esta diversidad y endemismo se incrementa mucho más al considerar al Ecuador Insular, por lo que el Ecuador es considerado como uno de los 17 países mas biodiversos del mundo, conocidos como países megadiversos.

Lo mencionado anteriormente, se refleja en el Número de vertebrados en relación con el total mundial, expresados en los siguientes datos:

Grupo	Especies en el Ecuador	Especies en el mundo	Porcentaje en el Ecuador
Mamíferos	369	4.629	8
Aves	1.616	9.040	17.9
Reptiles	394	6.458	6
Anfibios	415	4.222	9.8
Peces	1.340	18.910	7.1
Total	4.134	43.259	9.6

Fuente: Para los totales mundiales la fuente es Mittermeier, Robles y Goeltsch (1979). Los datos de Ecuador provienen de Tirira (1999) para mamíferos; Ridgely, Geenfield y Guerrero (1998) y Canaday (2000) para aves; Coloma, Quiguango y Ron (2000) y Torres-Carvajal (2000) para reptiles; Coloma y Quiguango (2000) para anfibios; Barriga (comunicación personal 2000), Hurtado, Yturralde y Suárez (2000) y Fundación Natura y WWF (1998) para peces.

De igual manera, la diversidad florística ecuatoriana es sumamente alta, debiéndose indicar en términos generales que existen registros de aproximadamente 25.000 especies de plantas vasculares y que las investigaciones continúan, especialmente en la parcela permanente de 50 Has., ubicadas dentro del Parque Nacional Yasuni, en la Región Amazónica Ecuatoriana.

Los datos expuestos anteriormente demuestran el potencial florístico y faunístico que tiene nuestro país, el mismo que lamentablemente debido a la escasa investigación científica y tecnológica no se ha aprovechado

adecuadamente y es un recurso estratégico capaz de generar ingresos económicos mediante el aprovechamiento de ésta biodiversidad tanto para alimentación, medicina, vestido, vivienda, ecoturismo, servicios ambientales como secuestro de carbono, control climático, fuentes de agua, etc.

Lo expuesto anteriormente sintetiza la estrecha relación existente entre la biodiversidad y las necesidades humanas. Por lo tanto, su conservación debería considerarse un elemento estratégico de la seguridad nacional, una nación segura no es solo una nación fuerte, sino también la que posee una población saludable y educada, así como un ambiente sano y productivo (WRI, UICN y PNUMA 1992).

Finalmente, es obvio que el potencial que tiene nuestra biodiversidad es sumamente amplio y puede ser objeto de varias investigaciones científicas. Sin embargo, debido a la naturaleza de la presente investigación, a continuación se cita y efectúa un análisis general de la agrobiodiversidad, los servicios ambientales y al aprovechamiento de recursos no maderables como ejemplos de usos de la biodiversidad y generadores de recursos económicos.

### **5.1. AGROBIODIVERSIDAD<sup>19</sup>.**

La biodiversidad agrícola y pecuaria o agrobiodiversidad, ha sido y es la base de la economía y desarrollo del país y su conservación y uso sustentable garantizan la seguridad alimentaria de la población. La variedad de ecosistemas ha permitido que en el país se desarrolle una multiplicidad de productos y variedades en los últimos años y se ha logrado

---

<sup>19</sup> Ministerio del Ambiente. 2001. Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador. Quito

una importante diversificación de las exportaciones. Algunos productos nativos e introducidos, pero adaptados, constituyen el soporte de la economía nacional.

Sin embargo, muchas especies y variedad nativas han sido abandonadas o han sido disminuidas en su uso por razones de mercado y de precios. La creciente tendencia a utilizar organismos vivos modificados seguramente agravará esta situación. Adicionalmente., existe una fuerte inclinación mundial a concentrar la producción agrícola y pecuaria en unas pocas especies con la consiguiente simplificación genética de la base alimentaria.

El acelerado y reciente desarrollo en materia de biotecnología y biología molecular ha generado atención hacia las variedades locales y su potencial aplicación tecnológica. Existe interés en ciertos mercados internacionales por determinados productos ~~exóticos~~, lo cual abre posibilidades comerciales a las especies y variedades nativas del Ecuador.

La Estrategia Nacional de Biodiversidad propone trabajar en los siguientes ámbitos:

- 1.- La diversificación de la base de producción de alimentos y estimulación de la oferta y demanda local de especies y variedades nativas a través de:
  - a) Incentivar la producción, el cultivo y el procesamiento de especies y variedades nativas mediante el desarrollo de sistemas integrales y diversificadas bajo el enfoque de cadenas agroalimentarias.
  - b) Potenciar la investigación aplicada a aprovechar el conocimiento tradicional para desarrollar técnicas de cultivo y procesamiento para el sector productivo, a partir del respeto de los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas y afroecuatorianos y comunidades locales.
  - c) Promover mecanismos de mejoramiento genético no convencional, como el mejoramiento por resistencia horizontal

- d) Potenciar que las escuelas agropecuarias y los centros de educación superior incorporen en sus programas de enseñanza elementos que potencien los conocimientos tradicionales, el cultivo de especies y variedades locales y la biotecnología agropecuaria
- e) Investigar la demanda y el uso de especies de variedades nativas con programas educativos que fomenten su consumo sustentable y contribuyan a la seguridad alimentaria (por ejemplo, en el programa de desayuno escolar).

2.- La promoción de las exportaciones de productos de la agrobiodiversidad nativa (en su mayoría no tradicionales y nuevos), mediante el estudio de los mercados internacionales; el desarrollo de estrategias de penetración y promoción en los mercados más promisorios, con garantías de calidad y volumen; y el incentivo a la exportación de estos productos.

3.- El impulso a la adopción de prácticas, tecnologías y procesos de producción limpia en las actividades actuales, el desarrollo progresivo de la agroecología, la recuperación de suelos y el buen uso de los recursos, especialmente del agua. La progresiva sustitución de los químicos más peligrosos y el desarrollo y fomento a la producción orgánica y biológica con énfasis en el control biológico.

4.- El desarrollo de mecanismos para garantizar la eficiencia y sustentabilidad de los bancos de germoplasma+ de la agrobiodiversidad; asegurar su recuperación ante eventos catastróficos; evaluar su funcionamiento y sostenibilidad; propiciar la inversión privada, con fines de asociación, para el comercio de variedades nacionales; y, formar recursos humanos par la administración de los bancos genéticos.

Los ámbitos de acción propuestos anteriormente son importantes ya que actualmente la humanidad usa principalmente de 15 a 20 plantas de las 3.000 que han sido aprovechadas en diferentes épocas como alimento (Castillo 1998), para llegar a esa tecnificación de la agricultura han transcurrido cerca de 20.000 años durante los cuales la domesticación, selección e hibridación de las plantas silvestres ha permitido la acumulación de conocimientos para desarrollar la agricultura, así como ha servido para desarrollar el material genético utilizado para mejorar las especies cultivadas. Y, de igual manera la población de muchos países en desarrollo depende

aún de las proteínas provenientes de especies silvestres (WRI, UICN y PNUMA 1992).

Es decir que, a nivel mundial y en el caso de nuestro país, no se ha desarrollado, valorado y aprovechado adecuadamente la agro biodiversidad, por lo que mediante las acciones propuestas en la Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador se procura impulsar y fortalecer el aprovechamiento de nuestra diversidad agrícola como fuente principal de alimentos para la población ecuatoriana.

## **5.2. SERVICIOS AMBIENTALES**

En términos generales los ecosistemas (bosques, plantaciones forestales, manglares, humedales, arrecifes, etc.) brindan una amplia variedad de bienes y servicios en el ámbito local, nacional y mundial. Se entiende por bienes ambientales aquellos productos (madera, frutos, pieles, carne, semillas, medicinas, entre otros) que son utilizados por el ser humano para su consumo o comercialización, los servicios ambientales son considerados como la capacidad que tienen los ecosistemas para generar productos útiles para el hombre, entre los que se pueden citar regulación de gases (producción de oxígeno y secuestro de carbono), belleza escénica, y protección de la biodiversidad, suelos e hídrica.

En varios países del mundo, entre ellos Costa Rica, el establecimiento del sistema de pago de servicios ambientales (PSA), se origina a raíz de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, específicamente con los enunciados del Convenio de Cambio Climático.

En Costa Rica el concepto de pago de servicios ambientales (PSA) se sustenta en el principio que los propietarios de bosques y plantaciones

forestales, recibirán pagos como una medida de compensación por los servicios que estos ecosistemas brindan a la sociedad costarricense en particular y la comunidad internacional en general. Los servicios ambientales que actualmente están en vigencia en Costa Rica son:

- Mitigación de emisiones de gases con efecto invernadero (reducción, absorción, fijación y almacenamiento de carbono).
- Protección de agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico.
- Protección de la diversidad para la conservación y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético, protección de ecosistemas y formas de vida.
- Protección de la diversidad para conservación y uso sostenible, científico y farmacéutico.
- Belleza escénica natural para fines turísticos y científicos.

Los recursos económicos utilizados para el PSA provienen principalmente de un tercio de los montos recaudados por el impuesto selectivo de consumo a los combustibles e hidrocarburos, y por concepto de venta de servicios que se realicen en el ámbito nacional e internacional y la cooperación internacional.

El Estado costarricense aplica el programa de pago de servicios ambientales por medio del Ministerio de Hacienda que es el ente encargado de recaudar los recursos, y el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), que le corresponde ejecutar el reconocimiento a los propietarios de bosques y plantaciones por los servicios ambientales que ellos generan, mediante del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO).

El FONAFIFO capta y administra los fondos provenientes del Ministerio de Hacienda y otras fuentes de financiamiento. En el caso del SINAC es el encargado de determinar las áreas prioritarias donde se aplicará el pago, recepción y trámite de solicitudes planteadas por los interesados y la aprobación del pago, por medio de las áreas de conservación.

La aplicación del pago de servicios ambientales a partir del año 1997, ha cubierto un área de 260 239,67 Has., distribuidas en todo el país. En forma anual se oficializa mediante decreto ejecutivo, una serie de criterios de priorización para la selección de los sitios que se beneficiarán del pago por servicios ambientales, por área de conservación.

Este instrumento jurídico incluye además el área total que se financiará por modalidad y el monto por hectárea que se pagará. De esta misma manera, se actualiza el Manual de Procedimientos para el Pago de Servicios Ambientales, el cual se publica en el diario oficial La Gaceta, mediante resolución administrativa.

Los requisitos que deben presentar los interesados a las oficinas subregionales de las áreas de conservación son:

1. Una solicitud por escrito que contenga:
  - 1.1. Nombre, estado civil y cédula del propietario (a)
  - Nombre y calidades del representante legal y copia de la cédula de identidad.
  - Modalidad del pago.
  - 1.4. Área a someter.
  - 1.5. Lugar para oír notificaciones.
  - 1.6. Datos registrales de la finca.
  - 1.7. Ubicación de la finca, por coordenadas.
  - 1.8. Fecha y firma.
2. Certificación actualizada de la personería jurídica y copia de la cédula jurídica de la sociedad u organización, según corresponda.
3. Fotocopia del plano catastrado certificado por Catastro Nacional o por Notario Público, con el área demarcada que se desea someter al pago de servicios ambientales.
4. Levantamiento del área efectiva sobre la que se va a pagar el servicio ambiental.
5. Certificación del Registro Público de la Propiedad, que incluya la siguiente información:

- 5.1. Citas de inscripción.
  - 5.2. Calidades del propietario (s).
  - 5.3. Área total del inmueble.
  - 5.4. Localización administrativa.
  - 5.5. Colindancias.
  - 5.6. Naturaleza (pastos, bosques, etc.).
  - 5.7. Indicación de gravámenes
6. Plan de manejo (elaborado por un ingeniero forestal según la guía definida para cada modalidad de pago)
  7. Hoja cartográfica con ubicación de la finca, escala 1:50 000.
  8. Constancia de impuestos municipales y territoriales al día.
  9. Poder especial (sí un tercero hace el trámite).

Para el caso de nuestro país, en la Estrategia Nacional de Biodiversidad se menciona la necesidad de establecer un sistema de pago por servicios ambientales de los bosques nativos, principalmente en la protección de inundaciones y otros servicios relativos al clima global. Estos aspectos constituyen una herramienta novedosa, pues posibilitaría la disminución de las presiones de otros sectores productivos, así como el manejo de la biodiversidad forestal de manera integral.

En el Ecuador no se ha avanzado mayormente en el pago por servicios ambientales, sin embargo existen ciertas experiencias como la del Ilustre Municipio de Cuenca, el cual incluye en la tarifa de agua potable un valor por concepto del recurso como tal, y se invierte especialmente en el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas mayoritariamente en el Parque Nacional Cajas.

En el caso de la Empresa Municipal de Agua Potable de Quito EMAP-Q, existe también cierta experiencia en la creación de un fondo denominado FONAG (Fondo de Agua), el mismo que sirve para apoyar a las labores

especialmente de conservación de las fuentes de agua ubicadas dentro de la Reserva Ecológica Antisana y Reserva Ecológica Cayambe Coca

De igual manera se puede mencionar que hasta la presente fecha en el país no se efectuado una adecuada estrategia para la promoción y ejecución de contratos para secuestro de carbono, con lo cual nuestro país no ha podido beneficiarse de esta alternativa que si ha sido aprovechada en países como Bolivia y Cosa Rica.

### **5.3. PRODUCTOS NO MADERABLES<sup>18</sup>.**

Cada día cobra mayor importancia y reconocimiento la necesidad de manejar los Boques bajo un enfoque ecosistémico. De hecho, éste ha sido adoptado por el Convenio sobre la Diversidad Biológica y por otras instancias internacionales de deliberación de políticas. El enfoque ecosistémico supondría, entre otros elementos, incorporar la dimensión intersectorial en el manejo forestal, integral en las actividades económicas y sociales las consideraciones ecosistémicas, desincentivar la conversión de hábitats y apoyar el manejo del bosque como un sistema ecológico.

En esta dirección, es de fundamental importancia analizar las articulaciones entre los ecosistemas forestales nativos y los agroecosistemas situados en sus inmediaciones y considerar los ecosistemas forestales como parte integrante de los demás componentes de la economía rural. La sostenibilidad debe ser definida con relación a las interacciones entre los distintos subcomponentes, directa e indirectamente productivos, localizados dentro y fuera de los bosques, de manera que sea posible valorar diferenciadamente el conjunto de recursos disponibles (actuales y

potenciales) y diversificar las modalidades de control de las presiones de los distintos grupos humanos.

Los boques del país están amenazados principalmente por la expansión de la frontera agrícola y por la extracción de madera. Entre las actividades con impactos directos más focalizados, pero con enormes impactos indirectos sobre los bosques, destacan la expansión de la actividad minera en los flancos de las cordilleras, la actividad petrolera en la Amazonía y la apertura de nuevas vías de acceso. La construcción de piscinas camaroneras y la ampliación indiscriminada de áreas urbanas constituyen una presión sobre los manglares del litoral del país.

La conversión de bosques naturales a otros usos ocurre, principalmente, debido a que las decisiones sobre el uso de la tierra dependen cada vez más de la valoración exclusiva de determinados productos (principalmente madera) o de usos alternativos (como pastizales, piscinas camaroneras, urbanizaciones), sin que se tomen en cuenta los otros bienes, los beneficios indirectos, o las posibles opciones de los mismos. Este tipo de actividades productivas no considera, por lo general, los costos que se generan como resultado de la degradación de los bosques (por ejemplo: deslaves, inundaciones y erosión costera), y con frecuencia cuenta con incentivos de diversa índole para la conversión de bosques naturales. Los problemas de tenencia de la tierra, las presiones de la población rural por recursos, el costo de las plantaciones y las condiciones del crédito de largo plazo, contribuyen a agravar el problema.

Debido a la creciente preocupación mundial por la pérdida de bosques, están emergiendo mercados para productos forestales, maderables y no maderables, provenientes del bosque manejados sustentablemente.

Adicionalmente, se están gestando mercados nacionales e internacionales par la venta de servicios ambientales, como la captación de agua y la captura del CO<sub>2</sub>. Estos mercados abren oportunidades para potenciar la percepción sobre el valor económico del bosque nativo en pie y, consecuentemente, un manejo forestal sustentable con mayores beneficios para la población.

En este contexto, para lograr el resultado propuesto, se impulsará la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador, con particular énfasis en los siguientes aspectos:

1.- Detener el proceso de pérdida de los bosques nativos: se buscará reducir las presiones locales y transectoriales potenciando las oportunidades e incentivando acciones tales como el establecimiento de sistemas agroforestales; se sustituirán las actividades degradativas por actividades rentables de menor impacto; se perfeccionarán los sistemas de información, seguimiento y control de actividades ilegales; se promoverá el adecuado cumplimiento de los estudios de impacto y planes de manejo; y se manejarán adecuadamente los conflictos de tenencia de la tierra.

2.- Potenciar el valor de los bosques en pie: se procurará eliminar las distorsiones del mercado que hacen que el bosque y sus productos aparezcan como poco competitivos frente a otras actividades productivas. Se pondrá especial énfasis en:

- a) Actuar sobre los factores que inciden en la definición de precios de productos maderables y no maderables para que sean más beneficiosos para los propietarios de los bosque;
- b) Apoyar el desarrollo de procesos que incorporen valor a los productos del bosque;
- c) Abrir mercados para los productos maderables y no maderables del Ecuador y acceder a mercados solidarios y de madera provenientes de bosques manejados;
- d) Impulsar y apoyar la certificación forestal;
- e) Desarrollar mecanismos para valorar el potencial genético de los bosques, de actuales y futuros usos medicinales, farmacéuticos, industriales y agrícolas, y la respectiva captura de las rentas provenientes de esos usos;
- f) Establecer un sistema de pago por servicios ambientales de los bosques nativos, principalmente en la protección de inundaciones y otros servicios relativos al clima global. Estos aspectos constituyen una

herramienta novedosa, pues posibilitaría la disminución de las presiones de otros sectores productivos, así como el manejo de la biodiversidad forestal de manera integral.

3.- Restaurar las tierras de aptitud forestal sin bosque, para lo cual se apoyarán los programas de reforestación con especies nativas tanto con fines productivos como de protección. Se cuidará que en este proceso no se produzca conversión de ecosistemas nativos ni impactos negativos sobre las comunidades locales.

A pesar de que el aprovechamiento de productos no maderables del bosque consta en la Estrategia Nacional de Biodiversidad, en nuestro país no se ha impulsado el uso sustentable de dichos productos.

Existen ciertas experiencias en algunas comunidades que están ubicadas dentro de áreas naturales protegidas o en su zona de amortiguamiento, tanto en la región amazónica como en la Provincia de Esmeraldas, tal es el caso de los Sionas, Secoyas, Cofanes y afroecuatorianos de la Comunidad de Playa de Oro respectivamente, las mismas que utilizan semillas y fibras naturales para elaborar artesanías, las cuales son vendidas especialmente a los turistas que visitan sus comunidades.

A pesar de las experiencias expuestas anteriormente, se puede concluir que en términos generales en nuestro país no existe adecuadas líneas de comercialización para los productos no maderables del bosque, por lo que es necesario que en forma urgente se implementen las estrategias antes mencionadas, con énfasis en el literal (c), referente a ~~abrir~~ abrir mercados para los productos maderables y no maderables del Ecuador y acceder a mercados solidarios y de madera provenientes de bosques manejados, así como fortalecer las experiencias comunitarias de Esmeraldas, la región amazónica y otras existentes a nivel nacional.

## CAPITULO IV

### MANEJO Y ADMINISTRACION DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL.

#### 4. Síntesis de experiencias de manejo y administración de áreas naturales protegidas a nivel internacional<sup>20</sup>

A continuación se efectúa una síntesis de ciertos aspectos especialmente legales e institucionales que rigen la administración y manejo de áreas protegidas en algunos países de Centro y Sur América (Costa Rica, México, Colombia y Perú), a fin de contar con elementos de juicio que permitan conocer cuales son las tendencias existentes a nivel de Latinoamérica respecto al manejo y administración de áreas naturales protegidas.

##### 4.1. Costa Rica.

En los últimos años en Costa Rica se han dado importantes avances en materia de conservación y gestión de biodiversidad, la idea de conformar el Sistema Nacional de Areas de Conservación+ (SINAC), que se venía manejando desde 1988, logra su madurez y por vía administrativa, su conformación. Esto se da en el marco de la reestructuración del MINAE, el cual define como su objetivo general: "Ejercer la administración de los recursos naturales del país, garantizando su protección, conservación y uso

---

<sup>20</sup> Internet: [http://www.areas-protegidas.org/conceptos\\_importantes.php](http://www.areas-protegidas.org/conceptos_importantes.php)

sustentable, con una efectiva participación de la sociedad civil en la toma de decisiones".

El SINAC integra las competencias de la Dirección General Forestal (DGF) creada en 1969 como parte del Ministerio de Agricultura, el Servicio de Parques Nacionales (SPN) conformado en 1977 como parte del mismo ministerio, y la Dirección General de Vida Silvestre (DGVS) consolidada como tal en 1992, como parte del MIRENEM.

La propuesta de integración de estas tres Direcciones surge ante la dispersión, en unos casos, y la duplicidad en otros, de la gestión de los recursos naturales; tal división de funciones obligaba a mantener estructuras administrativas homólogas y en general, se mantenía una limitada visión del quehacer institucional, como una labor de servicio, dando énfasis a acciones de protección y control, y no así, a la promoción y desarrollo de los recursos de la biodiversidad.

A partir de 1995 se establece oficialmente el SINAC como un sistema de gestión institucional descentralizado y participativo que, en una primera etapa, integra funcionalmente las competencias y programas del MINAE en materia de vida silvestre, forestal y áreas protegidas, con el fin de planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de recursos naturales del país brindando un eficiente servicio al cliente. El Decreto Ejecutivo No. 24652-MIRENEM establece el marco para la operación institucional.

El SINAC opera mediante once áreas de conservación, y una unidad técnica central en San José. Se define un área de conservación como aquella unidad territorial, regida bajo una misma estrategia de desarrollo y

administración, en donde se interrelacionan tanto actividades privadas como estatales en materia de manejo y conservación de los recursos naturales, y se buscan soluciones de desarrollo sostenible conjuntamente con la sociedad civil.

El propósito del SINAC es administrar y promover el uso sostenible de los recursos naturales acorde con el desarrollo económico y social del país, con alta participación de la sociedad civil. Busca ofrecer un servicio de calidad propiciando el manejo y conservación responsable de los recursos naturales, con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país. La consolidación de las áreas protegidas y la promoción del uso sostenible de la biodiversidad forman parte de sus objetivos.

De esta forma la gestión del SINAC cubre todo el territorio nacional, tanto el 24.73% bajo alguna categoría de área silvestre protegida, como el resto del territorio en donde se promueven y regulan actividades de aprovechamiento de la biodiversidad y los recursos naturales en general. Un total de 841 funcionarios laboran actualmente en el SINAC.

#### **a. Políticas generales de gestión del SINAC.**

- Participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y manejo de las áreas silvestres protegidas.
- Integración de las diversas competencias legales que actual o potencialmente corresponden al MINAE, en materia de recursos naturales y medio ambiente.
- Marco institucional armónico a las características de la organización del estado costarricense.
- *Fortalecimiento de accionar regional mediante un sistema de delegación de funciones por medio de mecanismos de desconcentración y descentralización (traslado de responsabilidad y autoridad a las regiones).*
- Fortalecimiento institucional como un sistema líder, organizado y consolidado que brinda un eficiente servicio al cliente.

- Respeto al actual marco legal y bases para un cambio.

#### **b. Recursos financieros**

El SINAC obtiene su financiamiento de diferentes fuentes, tanto del gobierno central como a través de organizaciones no gubernamentales. Los fondos del gobierno corresponden a presupuesto general de la República y también, fondos generados por la operación misma del Sistema, tales como derechos de admisión a las áreas protegidas, derechos de acampar, permisos de uso, etc. Los fondos generados por el manejo del sistema se conocen como fondos especiales.

Para efectos administrativos, los recursos financieros del sector público destinados al SINAC se organizan de la siguiente forma:

- Ingresos tributarios: Correspondientes al timbre de parques que se cobra como parte de los impuestos de salida del país.
- Ingresos no tributarios: Provenientes de derechos de admisión, derechos de acampar, derechos de filmación, derechos de buceo, etc. en general se trata de dineros provenientes de la ventas de bienes y servicios. Aquí también se incluyen los intereses generados por dinero en depósitos.
- Transferencias corrientes: Partidas presupuestarias del presupuesto de la República o transferencias provenientes de otras instituciones (Ej. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), ICT).
- Recursos vigentes anteriores: se refiere a saldos de presupuestos no ejecutados.

#### **4.2. México.**

Hasta 1976 la responsabilidad de la administración y manejo de las áreas protegidas pertenecieron a diferentes dependencias del sector forestal. De 1976 a 1982, cinco dependencias del gobierno federal se encargaron simultáneamente del manejo de las áreas protegidas: la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), el Departamento del Distrito Federal

(DDF), la Secretaría de Turismo (SECTUR) y la Secretaria de Pesca (SEPESCA).

Con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en 1982, la administración de las áreas protegidas quedó organizada a cargo únicamente de la SARH y SEDUE. La SARH fue encargada de la administración de los recursos forestales, de los decretos de veda forestal y de administrar ciertos parques nacionales, mientras que la SEDUE tuvo a su cargo la administración del resto de los parques nacionales y de las otras categorías de protección, en lo que se conoció durante mucho tiempo como el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas o simplemente SINAP (Ordoñez y Flores, 1995; INE, 1997).

Aunque las funciones asignadas a la SEDUE quedaron a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a partir de 1992 y la administración de las áreas naturales protegidas quedó a cargo del Instituto Nacional de Ecología, el SINAP siguió siendo concebido como un conjunto de áreas naturales protegidas establecidas federalmente, sin incluir en la práctica a las áreas de protección de recursos naturales administradas por la SARH hasta finales de 1994 (INE, 1997).

Con las modificaciones realizadas en diciembre de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la actual Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) y el Instituto Nacional de Ecología (INE) se incorporó como uno de sus órganos desconcentrados con las atribuciones relativas a la administración, planificación, normatividad y evaluación de las áreas naturales protegidas por la federación, entre otras, encargadas particularmente a la Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas (UCANP) (INE, 1997). Para

cumplir adecuadamente con este mandato, en mayo de 1996, el INE publicó el Programa de Áreas Naturales Protegidas 1995 -2000 en el que se plantean las estrategias a seguir en materia de conservación, manejo y protección de las áreas naturales del país.

Un aspecto relevante de estas estrategias, señalado desde las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA) de 1996, es considerar la participación de los gobiernos de las entidades federativas y de las diversas instituciones y organizaciones que trabajan en la conservación del ambiente en la administración y manejo (total o parcial) de estas áreas (INE, 1997). De hecho, centros de investigación (como el Instituto de Ecología de Xalapa, Veracruz, el Colegio de la Frontera Sur, Quintana Roo, la Universidad Autónoma de Guadalajara, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto de Historia Natural de Chiapas) y asociaciones civiles como Amigos de Sian Ka'an, Dumac, Conservación Internacional y Pronatura) han apoyado la investigación y la administración de varias áreas naturales protegidas.

A partir de las modificaciones de 1996 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEGEEPA), la Semarnap integrará un nuevo Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas con aquellas áreas que por su biodiversidad sean consideradas de especial relevancia en el país y que cuenten con la aprobación del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Sin embargo de lo expuesto anteriormente, y a pesar de que todas las entidades federativas cuentan con una ley estatal equivalente a la LEGEEPA, aún son muchos los obstáculos que deben ser superados para permitir una verdadera articulación entre la administración de las áreas de

interés federal y la de las áreas estatales. No obstante, existen esfuerzos realizados por la SEMARNAP para resolver buena parte de los problemas mediante la promoción de un programa de descentralización administrativa que contribuya a asegurar la participación directa de los gobiernos estatales y municipales en la gestión ambiental.

### 4.3. Colombia.

A continuación se presentan los principales artículos de la Constitución Colombiana, así como demás Leyes y Reglamentos relacionados con la conservación de biodiversidad y las áreas protegidas en Colombia.

La Constitución Colombiana (1991), llamada Constitución Verde por sus disposiciones hacia la conservación de la biodiversidad, incluye alrededor de 80 artículos que tienen relación con el medio ambiente y el manejo de los recursos naturales renovables en el país. Además de la especificidad de algunos al respecto de la protección del patrimonio natural, como la prioridad dada a la integridad de las comunidades bióticas sobre el derecho de explotar los recursos naturales, se reconoce la importancia de los Parques Nacionales y se les otorga, en su calidad de bienes de uso público, el fuero especial de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

#### Principales Leyes y Reglamentos.

- D.L. N°2.811 o Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, de diciembre de 1974: Establece que pertenecen a la nación los recursos naturales renovables y los demás elementos ambientales que se encuentran dentro del territorio nacional. El derecho de propiedad privada sobre los recursos naturales renovables debe

ejercerse en armonía con su función social, en los términos establecidos por la Constitución Nacional. En este Decreto reaparece el concepto de Parques Nacionales Naturales en la legislación colombiana (arts. 327° a 336°), con un mayor desarrollo de los puntos globales que fueron establecidos en 1959, cuando fue promulgada la Ley 2a. Es este decreto el cuerpo principal de la legislación ambiental en el país y viene a definir los objetivos, categorías de manejo, actividades permitidas y prohibiciones dentro de las áreas que forman parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

- Decreto N° 622 de 1977: Este decreto contiene los reglamentos aplicables al conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional, que debido a sus características naturales y en beneficio de los habitantes de la Nación deben ser protegidos. Este Decreto reglamenta parcialmente el Código de los Recursos Naturales, en lo referente al sistema de Parques Nacionales, estableciendo que el INDERENA es la entidad encargada del manejo y la administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). En tal sentido se constituye en el soporte bajo el cual opera el Sistema, pues define la serie de parámetros que engloban la gestión en las diferentes categorías que lo conforman.
- Ley N°99 de 1993 : Con la expedición de esta Ley se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente, mediante la organización del Sistema Nacional Ambiental (SINA), del cual el Ministerio del Medio Ambiente es el principal eje rector.
- Mediante el Decreto N°1.124 de 1999, se reestructura el Ministerio del Medio Ambiente, correspondiéndole a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), como dependencia de carácter operativo, técnico y ejecutor, encargada del manejo y administración del SINAP.

### Aspectos institucionales

El Instituto de Recursos Naturales de Colombia (INDERENA), a quien originalmente se delegó la responsabilidad de aplicar el Código de Recursos Naturales, se encontraba adscrito al Ministerio de Agricultura usuario de estos recursos, lo que le confirió capacidad para influir sobre las acciones de

dicho Ministerio y de otros entes del Estado, cuando éstas afectaban la calidad del ambiente. Desde la liquidación del INDERENA en 1994, la nueva entidad competente en materia de recursos naturales renovables y medio ambiente en todo el territorio nacional es el Ministerio del Medio Ambiente, excepto en las áreas de jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales, quienes pueden tener competencia absoluta o parcial, existiendo áreas donde se discute la jurisdicción de las entidades.

#### 4.4. Perú.

A continuación se citan los principales artículos de la Ley de Areas Naturales Protegidas del Perú (Ley No. 26834), promulgada el 30 de junio de 1997 y publicada el 04 de julio del mismo año, mediante la cual se rige el manejo y administración del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas del Perú (SINANPE).

### LEY DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS

**Artículo 1.-** La presente Ley norma los aspectos relacionados con la gestión de las Areas Naturales Protegidas y su conservación de conformidad con el artículo 68 de la Constitución Política del Perú.

Las Areas Naturales Protegidas constituyen patrimonio de la Nación. Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos.

**Artículo 3.-** Las Areas Naturales Protegidas, con excepción de las Areas de Conservación Privada, se establecen con carácter definitivo. La reducción física o modificación legal de las áreas del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas -SINANPE, sólo podrá ser aprobada por Ley.

Las áreas naturales protegidas pueden ser:

- a) Las de administración nacional, que conforman el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas - SINANPE.
- b) Las de administración regional, denominadas áreas de conservación regional.
- c) Las áreas de conservación privadas.

**Artículo 6.-** Las Areas Naturales Protegidas a que se refiere el artículo 22 de la presente ley, conforman en su conjunto el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), a cuya gestión se integran las instituciones públicas del Gobierno Central, Gobiernos Descentralizados de nivel Regional y Municipalidades, instituciones privadas y las poblaciones locales que actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente en la gestión y desarrollo de estas áreas.

**Artículo 7.-** La creación de Areas Naturales Protegidas del SINANPE y de las Areas de Conservación Regional se realiza por Decreto Supremo, aprobado en Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Agricultura, salvo la creación de áreas de protección de ecosistemas marinos o que incluyan aguas continentales donde sea posible el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos, en cuyo caso también lo refrenda el Ministro de Pesquería.

Por Resolución Ministerial se reconocen las Areas de Conservación Privada y se establecen las Zonas Reservadas a que se refieren los artículos 12 y 13 de esta ley respectivamente.

**Artículo 8.-** El Instituto Nacional de Recursos Naturales, INRENA, del Sector Agrario, creado por Decreto Ley No 25902, constituye el ente rector del SINANPE y supervisa la gestión de las Areas Naturales Protegidas que no forman parte de este Sistema.

Sin perjuicio de las funciones asignadas en su Ley de creación, corresponde al INRENA:

- a. Definir la política nacional para el desarrollo de las Areas Naturales Protegidas.
- b. Proponer la normatividad requerida para la gestión y desarrollo de las Areas Naturales Protegidas.
- c. Aprobar las normas administrativas necesarias para la gestión y desarrollo de las Areas Naturales Protegidas.

- d. Conducir la gestión de las áreas protegidas de carácter nacional, sea de forma directa o a través de terceros bajo las modalidades que establece la legislación.
- e. Llevar el Registro y Catastro oficiales de las Areas Naturales Protegidas y promover su inscripción en los registros correspondientes.
- f. Proponer al Ministerio de Agricultura el Plan Director, para su aprobación mediante Decreto Supremo, previa opinión del Consejo de Coordinación del SINANPE.
- k. Promover la coordinación interinstitucional entre las instituciones públicas del Gobierno Central, Gobiernos Descentralizados de Nivel Regional y Gobiernos Locales que actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente en la gestión y desarrollo de las Areas Naturales Protegidas.
- l. Promover la participación de la sociedad civil, y en especial de las poblaciones locales en la gestión y desarrollo de las áreas protegidas.

**Artículo 9.-** El ente rector cuenta en su gestión con el apoyo de un Consejo de Coordinación del SINANPE, en tanto instancia de coordinación, concertación e información, que promueve la adecuada planificación y manejo de las áreas que componen el SINANPE. El Consejo se reunirá regularmente tres veces por año, o de manera extraordinaria cuando así se requiera. Está integrado por un representante de los siguientes:

- a. Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA, quién lo presidirá.
- b. Consejo Nacional del Ambiente - CONAM.
- c. Dirección Nacional de Turismo del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales.
- d. Gobiernos Descentralizados de nivel regional.
- e. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana -IIAP.
- f. Los Comités de Gestión de las ANP a que se hace referencia en la presente ley.
- g. Las universidades públicas y privadas.
- h. Las Organizaciones no Gubernamentales con trabajos de significativa importancia y trascendencia en Areas Naturales Protegidas.
- i. Organizaciones empresariales privadas.

**Artículo 11.-** Los Gobiernos Descentralizados de nivel regional podrán gestionar, ante el ente rector a que se refiere la presente Ley, la tramitación de la creación de un Area de Conservación Regional en su jurisdicción, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7 de la presente ley. Las Areas de Conservación Regional se conformarán sobre áreas que teniendo una importancia ecológica significativa, no califican para ser declaradas como áreas del Sistema Nacional. En todo caso, la Autoridad Nacional podrá

incorporar al SINANPE aquellas áreas regionales que posean una importancia o trascendencia nacional.

**Artículo 14.-** Cada Area Natural Protegida tiene un Jefe de Area, designado por el INRENA para las Areas Naturales Protegidas de carácter nacional, o por los Gobiernos Descentralizados de nivel regional en caso de Areas de Conservación Regional. La gestión de las Areas de Conservación Privada se sujeta a su respectivo plan maestro.

**Artículo 17.-** El Estado reconoce y promueve la participación privada en la gestión de las Areas Naturales Protegidas. Para ello, se podrá suscribir u otorgar, sea por el INRENA o por las autoridades competentes a nivel nacional, regional o municipal, según sea el caso: **a.** Contratos de Administración del área; **b.** Concesiones para la prestación de servicios económicos dentro del área; **c.** Contratos para el aprovechamiento de recursos del Sector; **d.** Convenios para la ejecución de proyectos o programas de investigación y/o conservación; **e.** Autorizaciones y permisos para el desarrollo de actividades menores; **f.** Otras modalidades que se establezcan en la legislación.

El otorgamiento de derechos a particulares obliga a éstos a cumplir con las políticas, planes y normas que la Autoridad Nacional Competente determine para las áreas protegidas.

**Artículo 22.-** Son categorías del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas: Parques Nacionales; Santuarios Nacionales; Santuarios Históricos; Reservas Paisajísticas; Refugios de Vida Silvestre; Reservas Nacionales; Reservas Comunales; Bosques de Protección; y, Cotos de Caza.

La presente Ley tiene varias semejanzas con el proyecto de Ley para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad que actualmente esta en nuestro Congreso Nacional. Por lo tanto, se podría realizar un estudio de las ventajas y desventajas que ha tenido para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad del Perú la indicada Ley, y con dichos resultados maximizar las ventajas y eliminar las desventajas existentes en nuestro proyecto de Ley.

## **5. SÍNTESIS DE MANEJO Y ADMINISTRACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS A NIVEL NACIONAL.**

A continuación se presenta una síntesis de las experiencias de manejo y administración de algunas áreas naturales protegidas que actualmente conforman el Patrimonio de áreas naturales del Estado+.

### **5.1. SÍNTESIS DE EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN EN EL MANEJO Y ADMINISTRACIÓN DE ÁREAS DEL PATRIMONIO DE ÁREAS NATURALES DEL ESTADO<sup>21</sup>.**

Las experiencias que a continuación se citan para las diferentes áreas naturales protegidas, recogen únicamente lo expuesto de manera oficial por el Ministerio del Ambiente en el documento denominado MINISTERIO DEL AMBIENTE. 2003. Ponencias del Ministerio del Ambiente para el Fortalecimiento y Consolidación del Sistema Nacional de Areas Protegidas. Primer Congreso Nacional de Areas Protegidas. Quito . Ecuador.

#### **5.1.1. Parque Nacional Cajas.**

**Sobre la base de la Resolución 007 de febrero del 2000, el Ministerio de Turismo y Ambiente suscribió un convenio denominado Í Convenio para la descentralización entre el Ministerio de Turismo y Ambiente y la Municipalidad de Cuenca para la Gestión y Manejo del Parque Nacional Cajas. El plazo de duración de dicho convenio es de diez años, fue suscrito en marzo de 2000. Actualmente se ha solicitado**

---

<sup>21</sup> MINISTERIO DEL AMBIENTE. 2003. Ponencias del Ministerio del Ambiente para el Fortalecimiento y Consolidación del Sistema Nacional de Areas Protegidas. Primer Congreso Nacional de Areas Protegidas. Quito . Ecuador.

que el Ministerio del Ambiente integre el Consejo Directivo de este Parque.

En cuanto al manejo y administración, un reporte emitido por la Dirección del Parque Nacional indica que el Municipio subvenciona el 82% de los gastos operativos del área, mientras que con autogestión solo se cubre el 18%. Además, se ha informado al Ministerio del Ambiente respecto a la rebaja de tarifas de ingreso al Parque, con lo cual se espera incrementar la visitación e ingresos económicos por autogestión del área. No ha existido una verdadera coordinación por parte de ETAPA, para el manejo de este Parque Nacional.

#### 5.1.2. Reserva Ecológica Cofan Bermejo.

En enero de 2002 se declara la Reserva Ecológica Cofán Bermejo con una superficie aproximada de 55.451 hectáreas y se incorpora al Patrimonio de Áreas Naturales del Estado. La administración, manejo y control de esta reserva se efectúa con la coordinación la Dirección Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas del Ministerio del Ambiente, la Federación Indígena de la Nacionalidad

**Cofán del Ecuador (FEINCE), las comunidades Cofán locales y la Fundación Sobrevivencia Cofán.**

**En esta gestión Ministerial, se ha suscrito un acuerdo entre el Ministerio del Ambiente y la Comunidad Cofán, en el que se definen las competencias para manejar esta área que abarca territorios ancestrales cofanes. Este trabajo conjunto está siendo reconocido porque existe respeto a los ámbitos de acción de cada uno de los actores, tanto de la autoridad ambiental representada por el Ministerio del Ambiente y por la Comunidad Cofán. Sin embargo, la aplicación de los acuerdos entre la FEINCE y el MAE ha tenido retrasos.**

**5.1.3. Reserva Ecológica El Angel.**

El 19 noviembre del 2001 el Ministerio del Ambiente y el Gobierno Provincial del Carchi suscriben un Convenio para la gestión y manejo de la Reserva Ecológica El Ángel, con un plazo de 5 años. Dicho convenio se enmarca en la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social mediante la conformación de una mancomunidad entre el Gobierno Provincial del Carchi, Gobiernos Municipales de Tulcán, Mira, Bolívar, San Pedro de Huaca, Montúfar y Espejo y Organizaciones de la Sociedad Civil involucradas en el manejo de ésta Reserva. El 8 de diciembre de 2002 se firmó un Adendum a éste Convenio de Mancomunidad.

Al momento se está trabajando en la elaboración de los estatutos, sin embargo no se ha definido el rol de la autoridad ambiental en el esquema de la Mancomunidad conformada para el manejo de esta área. La Reserva continua bajo la administración del Ministerio del Ambiente y hasta la fecha no se concreta el trabajo de la mancomunidad en el manejo del AP.

#### **5.1.4. Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.**

**Mediante Convenio entre el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Salud Pública, y Fundación Natura, la administración y el manejo del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa, se delega a esta Fundación para lograr la conservación del ambiente natural y potenciar los beneficios ambientales sociales, educativos y de recreación en la naturaleza, tanto dentro de los límites del refugio cuanto en su área de influencia. El presente convenio tiene un plazo de quince años a partir de su suscripción.**

**Ninguna de las dos instituciones ha propiciado la coordinación para la planificación, manejo y seguimiento de las acciones de manejo ni del convenio suscrito.**

#### **5.1.5. Reserva de Biosfera Sumaco.**

**Mediante Acuerdo Ministerial de enero de 2002 el Ministerio del Ambiente reconoce a la Reserva de Biosfera Sumaco, producto de un largo proceso de participación de mas de 10 años en el que han estado**

**involucrados Municipalidades, Consejos Provinciales, ONGs, Instituciones Públicas, comunidades y sector privado. Se ha llegado ha elaborar el Plan de Manejo de la Reserva y la conformación de la Corporación Reserva de Biosfera Sumaco CORBS, que es el organismos responsable del manejo de esta Reserva de Biosfera.**

**Los objetivos de la CORBS son entre otros: promover y coordinar la utilización de la Reserva de Biosfera Sumaco a fin de conservar la diversidad biológica y cultural; coordinación y concertación de las actividades de desarrollo y conservación de la Reserva de Biosfera a fin de constituir un modelo de la ordenación de territorio y de desarrollo sostenible; integración de conocimientos locales ancestrales con tecnologías apropiadas y modernas para la protección, conservación y manejo sustentable de la Reserva de Biosfera, con todos los actores involucrados.**

**El proceso ha tomado cuerpo en el ámbito local, se ha constituido el Directorio de la CORBS y existe la participación activa de los Gobiernos Municipales y Provinciales, así como de instituciones estatales, organismos privados, comunidades y otros actores locales en las decisiones de manejo.**

### 5.1.6. Parque Nacional Galápagos y Reserva Marina Galápagos<sup>22</sup>.

Las islas Galápagos constituyen uno de los más complejos, diversos y únicos archipiélagos oceánicos del mundo, considerado como un laboratorio natural que ha contribuido al estudio y conocimiento de los procesos evolutivos, con relevancia mundial para la ciencia, la educación y el turismo de naturaleza.

Está conformada por 19 islas, 47 islotes y al menos 26 rocas o promontorios de origen volcánico situadas en el Océano Pacífico a 960 kilómetros del Ecuador continental, con una superficie terrestre total de 788.200 has, de las cuales el 96.7% (761.844 has.) constituyen Parque Nacional y el 3.3% restante (26.356 has) zona colonizada formada por áreas urbanas y agrícolas en las islas San Cristóbal, Santa Cruz, Isabela y Santa María (Floreana).

Por sus características de formación, su localización que recibe la influencia de varias corrientes marinas, la diversidad biológica marina, el endemismo de su flora y fauna terrestre y por la presencia de procesos evolutivos no alterados, fue declarada Patrimonio Natural de la Humanidad, Reserva de la Biosfera y parte de los humedales de la Convención Ramsar.

Por otro lado, Galápagos es a más de un Parque Nacional, una ecoregión donde habita una comunidad humana que participa activamente de los procesos sociales y económicos de la región, donde la búsqueda de la integración y convivencia de los diferentes actores sociales, con intereses diversos, así como la convicción generalizada de las fortalezas y potencialidades del capital natural y humano, constituyen un escenario socio económico diferente al de los últimos diez años, siendo el acervo fundamental a ser potenciado en una nueva visión de futuro.

Varias son las problemáticas que enfrenta Galápagos en el desafío de la conservación y el desarrollo sustentable. Entre otras, la introducción de especies invasoras como principal amenaza a la biodiversidad de las islas; el crecimiento poblacional generado principalmente por la migración; una dinámica económica anárquica, frágil y sin orientaciones claras; crisis del sector agropecuario; crecimiento desordenado de la pesca artesanal;

---

<sup>22</sup> Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria. Ministerio del Ambiente. 2003. Quito . Ecuador.

distorsiones severas del mercado; una calidad de servicios deficitaria; y un estilo de vida contradictorio con la particularidad de las Islas, entre otros aspectos.

El contexto ha generado procesos contradictorios en Galápagos, dinámicas opuestas y fronteras que en ocasiones se antojan infranqueables entre conservación y desarrollo. Sin embargo, existen varios aportes de los actores, experiencias prácticas de la comunidad y contribuciones teóricas, que demuestran la necesidad de impulsar procesos compartidos, amplios consensos y una sola voluntad colectiva para no solo pensar a Galápagos sobre bases distintas y creativas, sino actuar con otros contenidos.

Las características especiales de este Patrimonio Natural de la Humanidad exige el dar consistencia a una propuesta de desarrollo sustentable que privilegie la equidad intra e inter generacional sin sacrificar su condición de ecoregión especial; que satisfaga las necesidades deseables de la población con las de la conservación y que se nutra de los aportes y las miradas críticas que han puesto en cuestión los modelos vigentes.

El Plan Regional supone, por ello, un doble reto: proponer un conjunto de políticas, estrategias y programas que permitan de manera simultánea garantizar hacia el futuro, la conservación de la biodiversidad de Galápagos y la construcción de una comunidad humana en armonía con la fragilidad de las islas, puesto que garantizar la preservación de los procesos ecológicos vitales permitirá mantener los servicios ambientales presentes y futuros de los que depende la sociedad, sin ignorar que la mejor garantía para la conservación y el desarrollo sustentable es el contar con una comunidad humana altamente capacitada y una ciudadanía en ejercicio pleno de sus derechos, haciendo de la relación biodiversidad . comunidad, una oportunidad de equidad en la distribución de los beneficios, conocimientos y oportunidades que brinda la biodiversidad de Galápagos.

Otro enfoque fundamental del Plan Regional se respalda en la convicción de que la fuerza del desarrollo sustentable radica en la participación activa y consciente de la sociedad civil, de la comunidad científica, de las instituciones; en la constitución de un liderazgo y una ciudadanía comprometidos con la conservación de la biodiversidad, dentro de una normatividad que le de un sentido ético y político a las decisiones.

Una condición básica del desarrollo sustentable radica en la participación democrática de las poblaciones locales en las decisiones sobre el uso de sus recursos, la superación de la pobreza, el cubrimiento de las necesidades básicas de reproducción y el mantenimiento de los ecosistemas

entre otros, siendo el fortalecimiento de la organización de las comunidades un aspecto sustantivo para enfrentar los problemas socioeconómicos y ambientales de una manera integral.

La Gestión Participativa es un método eficaz y eficiente para la conservación de los recursos naturales, así como para el acceso equitativo, pues legitima la participación de la comunidad en la gestión de áreas protegidas. Claros ejemplos de esta práctica en Galápagos, se viene aplicando por la gestión y acción de la Autoridad Interinstitucional de Manejo y de la Junta de Manejo Participativo, en todo lo que se relaciona con el uso y manejo de los recursos marinos en las islas.

La Gestión Participativa no debe reproducir las desiguales relaciones de poder existentes, debe considerar las particularidades culturales e históricas, explorar y emplear incentivos y mecanismos flexibles, tener enfoques de largo plazo, mecanismos de gestión y no conflictivos, alternativas socio económicas eficaces, así como impulsar la socialización, difusión, transparencia y rendición de cuentas, trabajando en estrategias que permitan la transformación de funcionamientos anacrónicos de la institucionalidad pública, para el ejercicio de competencias eficientes e institucionalizando un espacio de concertación de políticas globales para la provincia.

Se trata de fomentar un espacio de acuerdos políticos básicos entre los actores del Archipiélago. Un mecanismo abierto ha sido la participación del Comité Técnico y de Planificación del Consejo del INGALA, cuyos insumos abren un primer recurso para generar acuerdos. Pero de manera paralela, se trata de establecer acuerdos similares a nivel político y a nivel de los actores sociales. Este es un proceso que se debe ir construyendo en el futuro inmediato.

Estas concepciones de partida son fundamentales para el Plan Regional. Se trata de poner en el tapete y superar las contradicciones existentes entre los distintos actores, pues de la manera como se aborde dependerán no solo la aplicabilidad del Plan, sino la supervivencia de las propias Islas.

Por ello, se retoman las concepciones ambientales para la conservación, en el enfoque central de la participación, la equidad en los beneficios, la rendición de cuentas, así como una gestión institucional eficiente, como elementos centrales que permitan, no solo superar aquellas fronteras expresadas en los procesos de planificación y en el discurso

cotidiano de Galápagos, sino y sobre todo, garanticen a largo plazo la conservación del Archipiélago y el desarrollo sustentable.

Desde el punto de vista legal, el 18 de marzo de 1998, constituye una fecha de importancia fundamental para el Archipiélago, cuando el Congreso Nacional emite la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos y se publica en el Registro Oficial, dotándole de un estatuto de autonomía único en el país.

En primer lugar, se trata de un proceso concreto de descentralización del Estado, que coloca en manos de Galápagos la responsabilidad para su propio desarrollo y la conservación de las islas, transfiriendo competencias y recursos.

En segundo lugar, es una iniciativa que conlleva un conjunto de implicaciones técnicas y políticas para concretar experiencias específicas de descentralización en todos los ámbitos, tal como se ha iniciado el proceso con la Reforma Educativa Integral, como un ejemplo vivo para el país en materia de descentralización.

En tercer lugar, se establecen los principios fundamentales para la conservación y el desarrollo sustentable, el marco institucional, las competencias, el régimen de residencia, educación, salud, actividades productivas, así como la obligación jurídica de impulsar la elaboración del Plan Regional para la Conservación y el Desarrollo Sustentable, como un marco obligatorio que deberá regir los procesos de planificación de todas las entidades, organizaciones y actores de la Provincia.

En cuarto lugar, la Ley cuenta con su Reglamento General de Aplicación en el área terrestre del Archipiélago, tanto en las zonas pobladas como en el Parque Nacional Galápagos; la Reserva Marina; el área de protección especial; la órbita geoestacionaria, la plataforma y zócalo submarino. El Archipiélago está constituido por a) zonas terrestres, b) zonas marinas y, c) asentamientos humanos, que están interconectados, de tal forma que su conservación y desarrollo sustentable depende del manejo ambiental de los tres componentes+

Con estos antecedentes, el INGALA elaboró el Plan Regional para la Conservación y el Desarrollo Sustentable, bajo la consideración de que es política del Estado ecuatoriano, proteger y conservar los ecosistemas terrestres y marinos de la provincia, su excepcional diversidad biológica y la integridad y funcionalidad de los particulares procesos ecológicos y evolutivos para el beneficio de la humanidad, las poblaciones locales, la

ciencia y la educación; así como velar por la conservación del Patrimonio Nacional de Areas Naturales, Terrestres y Marítimas, así como por el desarrollo de los asentamientos humanos circunvecinos; y adoptar las medidas legales orientadas a propiciar una relación armónica con los habitantes establecidos en la Provincia de Galápagos;

Estas experiencias y otras que por motivos del análisis de la presente investigación no se citan aquí, demuestran únicamente el proceso de participación que ha existido y la tendencia existente por parte del Ministerio del Ambiente para impulsar una mayor participación de actores en el manejo y administración de las áreas que conforman el Patrimonio de áreas naturales del Estado.

Para el caso del Parque Nacional Galápagos y Reserva Marina Galápagos, es necesario resaltar que los procesos de participación de actores y desconcentración son mucho más concretos, así lo demuestran entre otros aspectos la elaboración del Plan Regional para Galápagos y la promulgación de la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos. Sin embargo, estos procesos en las áreas naturales antes mencionadas deberán ser continuamente evaluados, a fin de profundizar en el conocimiento de las ventajas y desventajas que han tenido dentro de la consolidación del Patrimonio de áreas naturales del Estado

## CAPITULO V

### PROPUESTA DE MANEJO Y ADMINISTRACIÓN DEL Í PATRIMONIO DE ÁREAS NATURALES DEL ESTADOÎ .

Para orientar de mejor manera y entender las presentes propuestas de manejo de las Areas que conforman el Patrimonio de Areas del Estado ecuatoriano, es necesario recordar el desarrollo histórico de las áreas protegidas a nivel mundial, debiéndose resaltar en éste sentido especialmente dos modelos estratégicos que surgieron en la década de los sesenta y setenta. Es decir el manejo ~~%excluyente+~~ y el manejo ~~%in~~cluyente+.

De igual manera se debe recordar que precisamente en los años antes mencionados en el Estado ecuatoriano empezó el ~~%boom~~ petrolero+ y el desarrollo de un Estado centralista, paternalista y con escasa participación de actores periféricos.

Bajo el esquema mencionado anteriormente, el primer modelo ~~%na~~ manejo excluyente+ fue ampliamente adoptado en Estados Unidos, seguido por la mayoría de países de Sur América y consecuentemente de nuestro país. Es así que mediante éste modelo las acciones técnicas y legales se orientaron a aislar los intereses de los actores locales de las áreas protegidas con opciones que fueron desde una actitud abiertamente anti participativa hasta la reubicación completa de las comunidades residentes dentro de áreas protegidas.

El segundo modelo, el Manejo incluyente, fue mayormente adoptado en Europa Occidental, bajo éste modelo los intereses de los pobladores locales fueron sumamente importantes para el desarrollo de las áreas protegidas, aquí la prioridad es el bien estar de las personas que viven o trabajan dentro de las áreas protegidas.

A partir de lo expuesto anteriormente en el mundo y consecuentemente en nuestro país, se han venido realizando una serie de acciones encaminadas hacia una gestión participativa de las áreas protegidas, es así que actualmente el Ministerio del Ambiente ha propiciado la desconcentración, la delegación y la descentralización como instrumentos que le permitan efectivamente una mayor participación de los actores locales en la conservación y uso sustentable de la biodiversidad.

A continuación en base a la experiencia del autor y las entrevistas efectuadas a expertos y autoridades del Ministerio del Ambiente, respecto al manejo y administración de áreas naturales protegidas, se analiza los procesos de desconcentración, descentralización y delegación del manejo y administración de las áreas protegidas que conforman el Patrimonio de áreas naturales del Estado como principales instrumentos para impulsar la participación de los actores especialmente locales en el manejo y administración de las áreas naturales antes mencionadas.

## **5. Manejo Desconcentrado.**

De acuerdo con el artículo 24 del Reglamento General de la Ley de Modernización de Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada publicado en el Registro Oficial No. 411 del

31 de marzo de 1994, la desconcentración administrativa es el proceso mediante el cual las instituciones superiores de un ente u organismo público transfieren el ejercicio de una o más de sus facultades a otras instancias que forman parte del mismo ente u organismo.

En el Art. 56 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva se menciona que la desconcentración se hará por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial, el mismo que será publicado en el Registro Oficial.

De conformidad con el artículo 26 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, es obligación de cada entidad y organismo del sector público  $\tilde{\text{o}}$  establecer e implementar programas permanentes de desconcentración de funciones y recursos  $\tilde{\text{o}}$  + Los programas de desconcentración  $\tilde{\text{o}}$  contemplarán el fortalecimiento de los órganos regionales respectivos a través de la reorganización de la entidad+

Por lo expuesto anteriormente, el Ministerio del Ambiente para la Desconcentración de sus funciones, mediante Acuerdo 006, publicado en el R.O. 345 del 12 de junio del 2001, expidió la nueva Estructura Orgánica, en la cual se incluyen los Distritos Regionales; con Acuerdo Ministerial 017 del 21 de junio del 2001 y publicado en el R.O. No. 279 estableció las Unidades Financieras Desconcentradas; y, con Acuerdo Ministerial No. 073 del 14 de noviembre del 2001 desconcentró las atribuciones y responsabilidades a los funcionarios de los Distritos Regionales.

De ésta forma el Ministerio del Ambiente actualmente cuenta con 10 Distritos Regionales (Esmeraldas, Manabí, Guayas . Los Ríos . El Oro, Carchi . Imbabura, Pichincha, Cotopaxi . Tungurahua . Chimborazo .

Bolívar, Azuay . Cañar . Morona Santiago, Loja . Zamora Chinchipe, Sucumbíos . Orellana, y, Napo . Pastaza).

La estructura básica de los Distritos Regionales es la siguiente:

- ~ Director Técnico de Área (Jefe de Distrito Regional Forestal);
- ~ Profesional Líder de Equipo Regional de Asesoría Jurídica;
- ~ Profesional Líder de Equipo Regional de Desarrollo Organizacional;
- ~ Profesional Líder de Equipo Regional Forestal;
- ~ Profesional Líder de Equipo Regional de Biodiversidad, Áreas Protegidas, Vida Silvestre, Bioseguridad y Acceso a Recursos Genéticos;
- ~ Profesional Responsable de Oficina Técnica; y,
- ~ Profesional Responsable de Área Natural Protegida.

La situación actual de los Distritos es la siguiente:

ÉLos funcionarios cuentan con atribuciones y responsabilidades desconcentradas (Acuerdo Ministerial 073 del 14 de noviembre del 2001)

ÉLos presupuestos están siendo elaborados por cada uno de los Distritos Regionales.

ÉLos Distritos Regionales tienen implementadas sus Unidades Financieras Desconcentradas.

ÉA partir del año 2003 todos los Distritos Regionales tienen implementados el Sistema de Gestión Financiera (SIGEF).

En cumplimiento al Acuerdo Ministerial 073 del 14 de noviembre del 2001, las atribuciones y responsabilidades desconcentradas del Profesional Líder de Equipo Regional de Biodiversidad, Áreas Protegidas, Vida Silvestre, Bioseguridad y Acceso a Recursos Genéticos son las siguientes:

- ~ Asegurar el cumplimiento, implementación y difusión de las políticas y estrategias de biodiversidad, áreas protegidas, vida silvestre, bioseguridad y acceso a recursos genéticos;

- “ Cumplir los planes estratégicos y operativos de biodiversidad, áreas protegidas, vida silvestre, bioseguridad y acceso a recursos genéticos, en el distrito regional;
- “ Cumplir y hacer cumplir el marco legal específico y general, en su ámbito de acción;
- “ Guiar, controlar y disponer atribuciones y responsabilidades a los profesionales responsables de áreas naturales protegidas de manera directa, y, de los demás profesionales, técnicos, asistentes y auxiliares, de biodiversidad, de manera indirecta;
- “ Emitir criterio dirigido al Director Técnico de Área (Jefe de Distrito Regional Forestal), para que a su vez sea remitido al titular del Ministerio del Ambiente, sobre la pertinencia de declaratoria de áreas naturales protegidas, de acuerdo a la base legal contenida en los artículos 69 y 70 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Protegidas y Vida Silvestre (R.O. 24 de agosto de 1981) y del Libro III Del Régimen Forestal del presente Texto Unificado de Normativa Secundaria;
- “ Emitir criterio dirigido al Director Técnico de Área (Jefe de Distrito Regional Forestal), para que a su vez sea remitido al titular del Ministerio del Ambiente, sobre la pertinencia de aprobar los planes de manejo de las Áreas Naturales Protegidas del Distrito Regional, de acuerdo a la base legal contenida en el artículo 72 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Protegidas y Vida Silvestre (R.O. 24 de agosto de 1981) y del Libro III del Régimen Forestal del presente Texto Unificado de Normativa Secundaria;
- “ Emitir criterio dirigido al Director Técnico de Área (Jefe de Distrito Regional Forestal), para que a su vez sea remitido al titular del Ministerio del Ambiente, sobre la pertinencia de la suscripción de convenios para la gestión y manejo de áreas naturales protegidas, de acuerdo a la base legal contenida en la Resolución 007 del Ministerio de Turismo y Ambiente (firmada el 16 de febrero del 2000);
- “ Calificar y otorgar licencias a guías naturalistas, de acuerdo a la base legal contenida en el Reglamento para Guías Naturalistas que cumplen sus actividades en áreas protegidas del Estado (R.O. 21 de 8 de septiembre de 1992), atribución que también es delegada al Profesional Responsable de Area Natural Protegida;
- “ Aprobar la emisión de permisos para la realización de documentales en área natural protegida, de acuerdo a la base legal contenida en el Libro III Del Régimen Forestal del presente Texto Unificado de Normativa Secundaria, atribución que también es delegada al Profesional Responsable de Área Natural Protegida;
- “ Aprobar la emisión de autorizaciones de investigación científica en área natural protegida, atribución que también es delegada al Profesional Responsable de Área Natural Protegida;
- “ Aprobar la emisión de permisos de exportación de vida silvestre;

- ~ Aprobar la emisión de patentes anuales para el manejo de vida silvestre y controlar su operación;
- ~ Coordinar y trabajar en equipo, con una visión integral, con los otros profesionales líderes de equipo regionales y demás profesionales, técnicos, asistentes y auxiliares del distrito regional; y,
- ~ Otras atribuciones y responsabilidades delegadas por el Director Técnico de Área (Jefe de Distrito Regional Forestal).

Las atribuciones y responsabilidades del Profesional Responsable de Área Natural Protegida son las siguientes:

- ~ Asegurar el cumplimiento y difusión de las políticas y estrategias, en su ámbito de acción;
- ~ Asegurar el cumplimiento e implementación del plan de manejo del área natural protegida;
- ~ Cumplir y hacer cumplir el marco legal específico y general, en su ámbito de acción;
- ~ Guiar, controlar y disponer atribuciones y responsabilidades a los demás profesionales, técnicos, asistentes y auxiliares del área natural protegida;
- ~ Implementar, evaluar y monitorear programas de uso sustentable y conservación de las zonas de amortiguamiento del área natural protegida, en coordinación con los Profesionales de Forestal;
- ~ Desarrollar, evaluar y monitorear programas de turismo y recreación orientados a la naturaleza, en su ámbito de acción;
- ~ Fomentar la participación social y comunitaria en la conservación y manejo sustentable del área natural protegida;
- ~ Coordinar y promover la participación de los gobiernos seccionales autónomos, en su ámbito de acción;
- ~ Calificar y otorgar licencias a guías naturalistas, de acuerdo a la base legal contenida en el Libro IV De la Biodiversidad Título V De los Guías Naturalistas del presente Texto Unificado de Legislación Secundaria Ambiental, atribución que también es delegada al Líder de Equipo Regional de Biodiversidad, Áreas Protegidas, Vida Silvestre, Bioseguridad y Acceso a Recursos Genéticos;
- ~ Aprobar la emisión de permisos para la realización de documentales en área natural protegida, de acuerdo a la base legal contenida en el Libro III Del Régimen Forestal del presente Texto Unificado de Normativa Secundaria, atribución que también es delegada al Líder de Equipo Regional de Biodiversidad, Áreas Protegidas, Vida Silvestre, Bioseguridad y Acceso a Recursos Genéticos;
- ~ Aprobar la emisión de autorizaciones de investigación científica en área natural protegida, atribución que también es delegada al Líder de Equipo

Regional de Biodiversidad, Áreas Protegidas, Vida Silvestre, Bioseguridad y Acceso a Recursos Genéticos;

“ Coordinar y trabajar en equipo, con una visión integral, con los profesionales líderes de equipo regionales y demás profesionales, técnicos, asistentes y auxiliares del distrito regional; y,

“ Otras atribuciones y responsabilidades delegadas por el Director Técnico de Área (Jefe de Distrito Regional Forestal) y/o Líder de Equipo Regional de Biodiversidad, Áreas Protegidas, Vida Silvestre, Bioseguridad y Acceso a Recursos Genéticos.

Por lo expuesto anteriormente, desde el punto de vista teórico estado el manejo y administración desconcentrado de las áreas que conforman el Patrimonio de áreas naturales del Estado. Sin embargo, en la práctica esta desconcentración no ha servido para fortalecer el manejo y administración de las áreas protegidas y al Ministerio del Ambiente como autoridad ambiental nacional, en virtud de que en los Distritos existen varias debilidades de orden técnico y administrativo, ocasionados entre otros aspectos por la inestabilidad y accionar político de los Jefes de Distrito, no se ha implementado programas de capacitación permanente y continua, no se ha dotado de los medios y equipos necesarios, existe insuficiencia de personal, no existe una relación directa del Líder de Equipo Regional de Biodiversidad, Áreas Protegidas, Vida Silvestre, Bioseguridad y Acceso a Recursos Genéticos; el Profesional Responsable de Área Natural Protegida y la Dirección Nacional de Biodiversidad y Areas Protegidas, los funcionarios de los Distritos no conocen a profundidad y no cumplen a cabalidad con las atribuciones y responsabilidades desconcentradas constantes en el Acuerdo Ministerial 073 del 14 de noviembre del 2001, etc. Es decir, parece que en la mayoría de Distritos Regionales, la desconcentración es puramente teórica, por lo que es sumamente urgente un estudio puntual y detallado sobre este particular a fin de que se tomen los correctivos necesarios.

## 6. Manejo Descentralizado.

La Constitución de la República del Ecuador de 1998, establece disposiciones relacionadas con la desconcentración y descentralización de funciones del Estado, así por ejemplo:

**Art. 124.** La administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada.

**Art. 225.** El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

**Art. 226.** Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.

En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.

La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

De acuerdo con el artículo 23 del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, ~~la~~ descentralización administrativa es el proceso mediante el cual una entidad u organismo del Gobierno Central transfiere atribuciones, facultades, u obligaciones de que gozaba a favor de otra entidad que es descentralizada ya sea territorialmente o funcionalmente. La descentralización comprende también la creación de nuevas entidades

para que ejerzan en el ámbito regional o provincial o de manera especializada funciones originalmente atribuidas al Gobierno Central+.

En la descentralización la transferencia de funciones es definitiva. Sin embargo, existe una **excepción**, contenida en el artículo 13 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, en la cual se establece la posibilidad de realizar **Í convenios de delegación de funcionesÍ por un tiempo y condiciones determinadas.**

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, el gobierno central puede delegar funciones a los gobiernos seccionales, sin perder la posibilidad de revertir dicha delegación. Para realizar esa delegación, se necesita suscribir un convenio en el cual se deben establecer: las obligaciones mutuas, el tiempo, los recursos (especialmente financieros) para el ejercicio de las funciones delegadas y las causales de terminación de dicho convenio.

En caso de delegar una competencia que se encuentre en dos o más cantones o dos o más provincias (como es el caso de áreas protegidas), el artículo 14 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, prevé la posibilidad de convenios de mancomunidad.

Para la suscripción de los convenios de mancomunidad, será necesaria una deliberación previa entre los organismos involucrados, considerando las resoluciones motivadas de cada uno de ellos con precisión del objeto, plazo, resolución, recursos financieros y demás condiciones. El convenio entrará en vigencia inmediata, luego de su suscripción.

## 7. Delegación

Para el caso de nuestro país, el marco legal existente, concretamente en la cláusula quinta del Convenio marco de transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales del 27 de diciembre del 2001, se establece que %El manejo de un área protegida del

Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP), en sujeción a las políticas nacionales emitidas por el Ministerio del Ambiente, se delegará a una mancomunidad que se constituya entre los gobiernos seccionales en cuyas jurisdicciones se encuentre el área protegida objeto de la delegación+.

De acuerdo con el artículo 41 del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, %los servicios públicos serán prestados o asumidos por el sector privado mediante delegación expresa que hagan a su favor las autoridades competentes.

Dicha delegación podrá ocurrir mediante las modalidades de arrendamiento mercantil, concesión de uso, de servicio público o de obra pública, permiso, autorizaciones, convenios de asociación u otra figura jurídica que determine el CONAM siempre que ella este reconocida por el derecho administrativo o por la Ley ecuatoriana y que implique que necesariamente las autoridades delegantes ejerzan control sobre la manera, condiciones, términos y modalidades en que dichos servicios o actividades se lleven a cabo.

De igual manera, el tercer inciso del artículo 56 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva indica que %la delegación podrá ser revocada en cualquier momento por el órgano que la haya conferido y se extinguirá, en el caso de asuntos únicos, cuando se haya cumplido el acto cuya expedición o ejecución se delegó+y el artículo 59 del citado Estatuto expresa que %los órganos administrativos jerárquicamente superiores podrán avocar para sí el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda por atribución propia o por delegación a los órganos dependientes, cuando lo estimen pertinente por motivos de oportunidad técnica, económica, social, jurídica o territorial.

La delegación podrá realizarse mediante la combinación de una o más de las modalidades antes referidas de conformidad con las exigencias de cada caso en particular, especialmente para la explotación de recursos naturales no sujetos a leyes especiales y para la prestación de servicios públicos+.

A pesar de que el Reglamento y el Convenio marco de transferencia de competencias mencionados anteriormente, están vigentes desde el 31 de marzo de 1994 y 27 de diciembre del 2001 respectivamente, hasta la

presente fecha no existen convenios para manejo de áreas protegidas en las que textualmente se haga mención a la **delegación del manejo** por parte del Ministerio del Ambiente a otros organismos públicos o privados.

De acuerdo con las conclusiones del Primer Congreso Nacional de Areas Naturales Protegidas realizado del 16 al 18 de julio de 2003, y especialmente en base a los planes y proyectos futuros del Ministerio del Ambiente, constante en el informe de los primeros 6 meses de gestión del actual presidente, en el que se cita ~~%~~Establecer mecanismos de coordinación entre los actores involucrados en el SNAP, a fin de implementar el modelo participativo de manejo de áreas protegidas manteniendo su integridad~~+~~, se deduce que ésta fue la ~~%~~política~~+~~ del Ministro del Ambiente de aquel entonces.

Sin embargo, desde el inicio de la gestión del gobierno hasta la presente fecha (15 meses), el Ministerio del Ambiente ha cambiado de Ministros por tres ocasiones, es decir que lo expuesto en el párrafo anterior podría quedar como simple aspiración de una persona y no como política de gobierno y peor aún de Estado.

Además se debe mencionar que lamentablemente dentro del Ministerio del Ambiente no se cuenta con políticas y estrategias de Estado claras y consensuadas respecto a como consolidar un verdadero manejo participativo de las áreas que conforman el Patrimonio de Areas Naturales del Estado. Pues por un lado está la cláusula quinta del Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales del 27 de diciembre del 2001, mediante el cual se podría delegar el manejo y administración de las áreas protegidas; y por otro lado en la antes citada delegación al mencionar como uno de los requisitos la

conformación de mancomunidades, no se incluye ni asegura la participación de las comunidades y otros actores locales; en el pronunciamiento del Procurador General del Estado se indica que el PARQUE NACIONAL MACHALILLA, al ser un bien Nacional cuyo dominio pertenece a la Nación toda, no es un bien público sobre el cual la Municipalidad pueda ejercer su dominio y administración. No obstante, el Ministerio del Ambiente podrá suscribir convenios de participación conjunta con la municipalidad, a fin de evitar el centralismo administrativo; es decir que las municipalidades no podrían ejercer dominio y administración sobre un bien nacional como son las áreas protegidas; existe el temor de que las áreas protegidas no cumplan con su objetivo fundamental de conservar in-situ y en forma integral la biodiversidad y finalmente la escasa capacidad técnica y económica, así como la excesiva politización que tienen los diferentes gobiernos seccionales.

Finalmente en diferentes niveles existe confusión respecto a los términos *manejo participativo*; *co-manejo*; *manejo conjunto*; *manejo compartido*; *manejo por múltiples interesados*; o *manejo de mesa redonda*; los mismos que de acuerdo con Grazia Borrini . Feyerabend en el libro *Manejo Participativo de Areas Protegidas: Adaptando el Método al Contexto*. UICN, Mayo 1997 significan lo mismo y se usan para describir una situación en la que algunos o todos los interesados pertinentes a un área protegida están involucrados en forma sustancial con las actividades del manejo

A pesar de lo expuesto anteriormente, se podría decir que todas las áreas protegidas que conforman el Patrimonio de áreas del Estado cuentan con algún tipo de convenio u otra figura legal mediante la cual la autoridad estatal (Ministerio del Ambiente) cuenta con el apoyo y participación de uno o

varios actores en el manejo de las citadas áreas. Además se debe resaltar que existen casos especiales como las del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa, Reserva Ecológica El Angel, Reserva Ecológica Cofan Bermejo y Corporación Reserva de Biosfera Sumaco . Parque Nacional Sumaco Napo Galeras.

Cabe mencionar que lo expuesto tanto en el manejo desconcentrado, delegación del manejo y manejo descentralizado realmente responde a un proceso, a una secuencia continua en la que los diferentes actores participan en el manejo de un área protegida. Por lo tanto, en la teoría como en la práctica, se podría decir que en el manejo y administración de las áreas que conforman el Patrimonio de áreas naturales del Estado ha existido una primera fase en la que el control ha sido completo por parte del Estado en forma centralizada, se esta iniciando una segunda fase en la que se da mayor énfasis al manejo desconcentrado y participativo con control regional del Ministerio del Ambiente y se esperaría posteriormente pasar a un manejo delegado como una forma de manejo descentralizado pero que a la vez de propiciar la participación por parte de los diferentes actores, especialmente locales, también asegure el cumplimiento de las políticas y el control por parte del Estado (Ministerio del Ambiente), considerando el pronunciamiento del Dr. Ramón Jiménez Carbo, Procurador General del Estado, mediante Oficio No. 17187 del 05 de abril de 2001, en el cual manifiesta que el PARQUE NACIONAL MACHALILLA, al ser un bien Nacional cuyo dominio pertenece a la Nación toda, no es un bien público sobre el cual la Municipalidad pueda ejercer su dominio y administración. No obstante, el Ministerio del Ambiente podrá suscribir convenios de participación conjunta con la municipalidad, a fin de evitar el centralismo administrativo.

## CAPITULO VI.

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 6. CONCLUSIONES.

- 6.1. Desde el punto de vista teórico esta dado el manejo y administración desconcentrado de las áreas que conforman el Patrimonio de áreas naturales del Estado. Sin embargo, en la practica ésta desconcentración no ha servido para fortalecer el manejo y administración de las áreas protegidas y al Ministerio del Ambiente como autoridad ambiental nacional, en virtud de que en los Distritos existen varias debilidades de orden técnico y administrativo, ocasionados entre otros aspectos por la inestabilidad y accionar político de los Jefes de Distrito, no se ha implementado programas de capacitación permanente y continua, no se ha dotado de los medios y equipos necesarios, existe insuficiencia de personal, no existe una relación directa del Líder de Equipo Regional de Biodiversidad, Áreas Protegidas, Vida Silvestre, Bioseguridad y Acceso a Recursos Genéticos; el Profesional Responsable de Área Natural Protegida y la Dirección Nacional de Biodiversidad y Areas Protegidas; los funcionarios de los Distritos no conocen a profundidad y/o no cumplen a cabalidad con las atribuciones y responsabilidades desconcentradas constantes en el Acuerdo Ministerial 073 del 14 de noviembre del 2001; etc.

- 6.2. A pesar de que en la cláusula quinta del Convenio marco de transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales del 27 de diciembre del 2001, se establece que ~~el~~ manejo de un área protegida del Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP), en sujeción a las políticas nacionales emitidas por el Ministerio del Ambiente, se delegará a una mancomunidad que se constituya entre los gobiernos seccionales en cuyas jurisdicciones se encuentre el área protegida objeto de la delegación+, hasta la presente fecha no existen convenios para manejo de áreas protegidas en las que textualmente se haga mención a la **delegación del manejo** por parte del Ministerio del Ambiente a otros organismos públicos o privados.
- 6.3. Desde el inicio de la gestión del gobierno actual hasta la presente fecha (15 meses), el Ministerio del Ambiente ha cambiado de Ministros por tres ocasiones. Por lo tanto, el Ministerio no cuenta con políticas y estrategias de Estado claras y consensuadas respecto a como consolidar un verdadero manejo participativo de las áreas que conforman el Patrimonio de Areas Naturales del Estado, pues por un lado en la cláusula quinta del Convenio Marco antes mencionado se abre la posibilidad de la ~~la~~ Delegación+ como instrumento para la participación de actores y por otro la misma delegación al mencionar como uno de los requisitos la conformación de mancomunidades, no incluye ni asegura la participación de las comunidades y otros actores locales; además, existe el pronunciamiento del Procurador General del Estado, mediante el cual se indica que ~~el~~ PARQUE NACIONAL MACHALILLA, al ser un bien Nacional cuyo dominio pertenece a la Nación toda, no es un bien público sobre el cual la Municipalidad pueda ejercer su dominio y administración. No obstante, el Ministerio

del Ambiente podrá suscribir convenios de participación conjunta con la municipalidad, a fin de evitar el centralismo administrativo, es decir que las municipalidades no podrían ejercer dominio y administración sobre un bien nacional como son las áreas protegidas; existe el temor de que las áreas protegidas no cumplan con su objetivo fundamental de conservar in-situ y en forma integral la biodiversidad y finalmente la escasa capacidad técnica y económica, así como la excesiva politización que tienen los diferentes gobiernos seccionales.

- 6.4. En diferentes niveles del Ministerio del Ambiente no existe una clara definición respecto a los términos *manejo participativo*; *co-manejo*; *manejo conjunto*; *manejo compartido*; *manejo por múltiples interesados*; o *manejo de mesa redonda*; los mismos que de acuerdo con Grazia Borrini . Feyerabend en el libro *Manejo Participativo de Areas Protegidas: Adaptando el Método al Contexto*. UICN, Mayo 1997 significan lo mismo y se usan para describir una situación en la que algunos o todos los interesados pertinentes a un área protegida están involucrados en forma sustancial con las actividades del manejo
- 6.5. Las áreas protegidas que conforman el Patrimonio de áreas naturales del Estado tienen algún tipo de convenio u otra figura legal mediante la cual la autoridad estatal (Ministerio del Ambiente) cuenta con el apoyo y participación de uno o varios actores en el manejo de las citadas áreas.
- 6.6. El manejo desconcentrado, la delegación del manejo y manejo descentralizado realmente responden a un proceso, a una secuencia continua en la que los diferentes actores participan en el manejo de un área protegida. Por lo tanto, en la teoría como en la práctica, se podría decir que en el manejo y administración de las áreas que conforman el

Patrimonio de áreas naturales del Estado ha existido una primera fase en la que el control ha sido completo por parte del Estado en forma centralizada, se esta iniciando una segunda fase en la que se da mayor énfasis al manejo desconcentrado y participativo con control regional del Ministerio del Ambiente y se esperaría posteriormente pasar a un manejo delegado como una forma de manejo descentralizado pero que a la vez de propiciar la participación por parte de los diferentes actores, especialmente locales, también asegure el cumplimiento de las políticas y el control por parte del Estado (Ministerio del Ambiente), considerando el pronunciamiento del Procurador General del Estado.

- 6.7. En ciertos niveles del Ministerio del Ambiente no existe una clara diferenciación respecto al alcance, ventajas y desventajas de la implementación de la ~~%Delegación+~~ como una de las excepciones que tiene el proceso de descentralización, respecto al manejo y administración del Patrimonio de áreas naturales del Estado.
- 6.8. El Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales, suscrito el 27 de diciembre del 2001 abrió muchas expectativas especialmente de orden político a nivel de los diferentes Gobiernos Seccionales. Sin embargo éstos no han creado y fortalecido sus capacidades a fin de asumir sus nuevas competencias.
- 6.9. Las áreas protegidas sobre las cuales ha existido cierto interés por parte de los Gobiernos Seccionales, son aquellas áreas que aparentemente generan o tienen recursos económicos.
- 6.10. Existen Gobiernos Seccionales como los del Azuay y El Oro en los que se esta trabajando en la elaboración de Planes de Desarrollo Provinciales, los mismos que entre otros aspectos servirán de base para fortalecer éstas Instituciones y conocer realmente cuales serían

las nuevas competencias que estarían en capacidad de asumir en el futuro.

- 6.11. Actualmente en el Ministerio del Ambiente existe una comisión de descentralización, la misma que viene efectuando reuniones de trabajo con distintos Gobiernos Seccionales. Sin embargo dicha comisión no cuenta con políticas de Estado, respecto a la delegación del manejo y administración de las áreas del Patrimonio de áreas naturales del Estado.
- 6.12. No se cuenta con un marco legal adecuado para impulsar el establecimiento de áreas protegidas privadas, comunitarias y declaradas por Gobiernos Seccionales, lo cual debilita la conformación de un verdadero Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas del Ecuador.
- 6.13. En Estados Federativos como México existen áreas protegidas de manejo y administración Estatal y Federal y en Estados Unitarios como Perú existen áreas protegidas de manejo y administración Estatal y Regional. En los tipos de Estados existe un Sistema Nacional de Areas Protegidas administrado y manejado bajo la responsabilidad del Estado pero con diferentes formas de participación de actores, de acuerdo con su marco legal correspondiente.
- 6.14. Se podría decir que la tendencia en cuanto al manejo y administración de áreas protegidas en Latinoamérica es el manejo participativo, así como la conformación de Sistemas Nacionales de Areas Protegidas integrados por áreas estatales, distritales, regionales, privadas y comunitarias.

## 7. RECOMENDACIONES

- 7.1. El Ministerio del Ambiente debe continuar realizando las gestiones necesarias a fin de que el Honorable Congreso Nacional apruebe el proyecto de Ley para la Conservación y Manejo Sustentable de la Biodiversidad, así como efectuar talleres de difusión del marco legal vigente que rige el manejo y administración de áreas protegidas especialmente a nivel de los Distritos Regionales.
- 7.2. El Ministerio del Ambiente debería crear espacios de diálogo, consulta y participación con todos los actores involucrados en el manejo y administración de las áreas protegidas, a fin de diseñar e implementar en forma conjunta las políticas, estrategias y acciones que permitan fortalecer la participación de los actores a través de los procesos de desconcentración, delegación y descentralización a corto, mediano y largo plazo.
- 7.3. La Dirección Nacional de Biodiversidad y Areas Protegidas debería analizar, actualizar y oficializar las políticas para optimizar la administración del Sistema Nacional de Areas Protegidas, propuestas en el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Areas Protegidas. 1999.
- 7.4. La Dirección Nacional de Biodiversidad y Areas Protegidas debería elaborar y gestionar la implementación de políticas y estrategias para el establecimiento de áreas naturales privadas, comunitarias y declaradas por gobiernos seccionales, a fin de consolidar un verdadero Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas.
- 7.5. El Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad y Areas Protegidas debe realizar las gestiones necesarias a fin de fortalecer a los Distritos Regionales, así como a otros actores locales, consolidando la autoridad ambiental nacional y

regional y creando capacidades a nivel de los diferentes actores involucrados en el manejo y administración de áreas protegidas, de tal forma que éstos tengan capacidad para participar de los beneficios y responsabilidades que involucra el manejo y administración de los recursos existentes en las áreas antes mencionadas y sus zonas de amortiguamiento.

- 7.6. La Dirección Nacional de Biodiversidad y Areas Protegidas debería realizar una evaluación de los diferentes convenios suscritos en apoyo al manejo y administración de las áreas naturales protegidas, dichas evaluaciones deben efectuarse en forma periódica y deben mantener como principios fundamentales la integridad de las áreas, el patrimonio y el sistema, así como la participación de actores de tal manera que se cumplan los objetivos de conservación y manejo sustentable de la biodiversidad, y la repartición justa y equitativa de los beneficios que ésta debe generar hacia las poblaciones especialmente locales.
- 7.7. La Dirección Nacional de Biodiversidad y Areas Protegidas debería revisar sus procesos y estructura, a fin de éstos estén acordes con las funciones que realizan los profesionales de dicha Dirección y se incluyan otras actividades que permitan continuar consolidando el Patrimonio de áreas naturales del Estado e incentiven el establecimiento de áreas protegidas privadas, comunitarias y a declararse por los gobiernos seccionales, con lo cual entre otros aspectos se establecerá la base de un verdadero Sistema Nacional de Areas Protegidas.
- 7.8. La Dirección Nacional de Biodiversidad y Areas Protegidas debería analizar la posibilidad de contar con áreas de interés nacional, sean estas privadas, estatales, comunitarias o declaradas por gobiernos seccionales. Dichas áreas de alto valor especialmente ecológico

podrían ser manejadas y administradas por el Estado, mientras que las áreas restantes pasarían a constituir subsistemas regionales o provinciales a ser manejadas y administradas por diferentes actores especialmente locales.

- 7.9. Considerando que a nivel mundial día a día existe mayor preocupación por problemas ambientales tales como pérdida de la biodiversidad, calentamiento del planeta, pérdida de la capa de ozono, etc. Considero importante que el Instituto de Altos Estudios Nacionales como entidad formadora de profesionales de alto nivel, de mayor impulso al tratamiento de temas ambientales en los diferentes campos de acción analizados por los cursantes.

**ANEXO 2: AREAS NATURALES QUE CONFORMAN EL SNAP ACTUAL**

No.	AREA NATURAL	SUPERFICIE			CREACIÓN DEL AREA		
		TERRESTRE ha	MARINA ha	TOTAL ha	FECHA d-m-a	ACUERDO O RESOLUCIÓN	NÚMERO REGISTRO OFICIAL / FECHA
1	PARQUE NACIONAL CAJAS	28.808	0	28.808	06-06-77	A - 203	317 / 04-07-77
2	PARQUE NACIONAL COTOPAXI	33.393	0	33.393	11-08-75	A - 259-A	876 / 27-08-75
3	PARQUE NACIONAL GALAPAGOS	693.700	0	693.700	14-05-36	A - 31	189 / 14-05-36
4	PARQUE NACIONAL LLANGANATES	219.707	0	219.707	18-01-96	R - 002	907 / 19-03-96
5	PARQUE NACIONAL MACHALILLA	56.184		56.184	26-07-79	A - 322	69 / 20-11-79
6	PARQUE NACIONAL PODOCARPUS	146.280	0	146.280	15-12-82	A - 398	404 / 05-01-83
7	PARQUE NACIONAL SANGAY	517.765	0	517.765	16-06-75	A - 190	840 / 07-07-75
8	PARQUE NACIONAL SUMACO	205.249	0	205.249	02-03-94	R - 009	471 / 28-06-94
9	PARQUE NACIONAL YASUNI	982.000	0	982.000	26-07-79	A - 322	69 / 20-11-79
10	RESERVA BIOLÓGICA LIMONCOCHA	4.613	0	4.613	23-09-85	A - 394	283 / 01-10-85
11	RESERVA BIOL. MARINA DE GALAPAGOS		14.110.000	14.110.000	7-11-96	R - 058	70 / 18-09-96
12	RESERVA ECOLÓGICA ANTISANA	120.000	0	120.000	21-07-93	R - 18	265 / 31-08-93
13	RESERVA ECOLÓGICA ARENILLAS	17.082	0	17.082	16-05-01	A - 001	342 / 07-06-01
14	RESERVA ECOLÓGICA EL ANGEL	15.715	0	15.715	05-08-92	A - 415	021 / 08-09-92
15	RESERVA ECOL. CAYAMBE COCA	403.103	0	403.103	17-11-70	A - 818	104 / 20-11-70
16	RESERVA ECOL. CAYAPAS MATAJE	51.300	0	51.300	26-10-95	DE - 052	822 / 15-11-95
17	RESERVA ECOLÓGICA COFAN BERMEJO	55.451	0	55.451	30-01-02	A - 016	519/21-02-02
18	RESERVA ECOL. COTACACHI CAYAPAS	204.420	0	204.420	29-08-68	A - 1468	17 / 24-09-68
19	RESERVA ECOL. LOS ILINIZAS	149.900	0	149.900	11-12-96	R - 066	92 / 19-12-96
20	RESERVA ECOL. MACHE CHINDUL	119.172	0	119.172	09-08-96	R - 045	29 / 19-09-96
21	RESERVA ECOL. MANGLAREAS CHURUTE	49.894	0	49.894	26-09-79	A - 322	69 / 20-11-79
22	RESERVA GEBOTANICA. PULULAHUA	3.383	0	3.383	28-01-66	A - 194	715 / 21-03-66
23	RESERVA FAUNISTICA CHIMBORAZO	58.560	0	58.560	26-10-87	A - 437	806 / 09-11-87
24	RESERVA FAUNISTICA CUYABENO	603.380	0	603.380	26-07-79	A - 322	69 / 20-11-79
25	RESERVA DE PRODUC. DE FAUNA MANGLARES EL SALADO	5.217	0	5.217	15-11-02	A - 142	
26	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PASOCHOA	500	0	500	11-12-96	R - 065	92 / 11-12-96
27	REFUGIO DE V. SILVEST. MANGLARES ESTUARIO RIO MUISNE	3.173	0	3.173	28-03-96	A - 047	
28	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE ISLA CORAZON	700	0	700	03-11-02	A - 133	
29	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE ISLA SANTA CLARA	5	0	5	06-03-99	A - 83	219 / 24-06-99
30	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE LA CHIQUITA	809	0	809	21-11-02	A - 149	
31	AREA NAC.DE RECREACION EL BOLICHE	400	0	400	26-07-79	A - 322	69 / 20-11-79
32	AREA NAC. DE RECREACION PARQUE-LAGO	2.283	0	2.283	11-15-02	A - 141	
33	PARQUE EL CONDOR	2.440	0	2.440	04-06-99	DE - 396	210/11-06-99

Subtotal SUPERFICIE TERRESTRE del SNAP	4.754.586		
Subtotal SUPERFICIE MARINA del SNAP		14.110.000	
SUPERFICIE TOTAL del SNAP			18.864.586

FUENTE: Dirección Nacional de Biodiversidad - Ministerio del Ambiente, 2003      Procentaje:      18,55

**ANEXO 3.**

**ENTREVISTA A LOS PRINCIPALES ACTORES DEL MANEJO Y ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO DE AREAS NATURALES DEL ESTADO.**

La presente entrevista forma parte de un trabajo académico para conocer su opinión sobre las políticas que debería priorizar el Ministerio del Ambiente para optimizar el manejo y administración del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado a corto, mediano y largo plazo. Por favor, responda a las siguientes preguntas:

Nombre:

.....Institución: ò ò ò ò ò ò ò ò ò ò .

Cargo:

ò ò ò ò ò ò ò ò ò ò ò ò ò ò ò ò ...Fecha:.....

1. Considera usted que las áreas protegidas están asegurando la conservación de la biodiversidad del país? Si  No  Por qué?
- 2.- A su criterio existe diferencia entre Patrimonio de Areas Naturales del Estado y Sistema Nacional de Areas Protegidas?   Por qué?
3. Qué Políticas y Leyes deberían implementarse inmediatamente para optimizar el manejo y administración de las áreas que conforman el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado?
- 4.- Actualmente existe participación de los diferentes actores (Comunidades, Consejos Provinciales, Concejos Municipales, Organizaciones No Gubernamentales, Proyectos Internacionales) en el manejo y administración de las áreas que conforman el Patrimonio de Areas Naturales del Estad? Si  No  Por qué?
- 5.-Cuál es su criterio respecto al manejo del Parque Nacional Cajas?.



**PDF Complete**

*Your complimentary use period has ended.  
Thank you for using PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

- 6.- Qué opina respecto al proceso de desconcentración y descentralización de la gestión ambiental que actualmente esta realizando el Ministerio del Ambiente?.
- 7.- A su criterio y pensando a corto, mediano y largo plazo, se debería descentralizar el manejo y administración del Patrimonio de Areas Naturales del Estado. Si  No  Por qué?

Gracias por su colaboración.

AO/30-marzo-2004

## BIBLIOGRAFIA.

1. Carley Michael & Christie Ian. *Managing Sustainable Development*. Second edition. 2000.
2. Célleri. Y.; Gómez. J.; Valarezo. V. *Plan Estratégico del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas del Ecuador*. Octubre 1999.
3. *Constitución Política de la República del Ecuador*. 1998.
4. Mitchell Bruce. *Resource and Environmental Management*. Second edition. 2002.
5. Ministerio del Ambiente. 2003. *Ponencias del Ministerio del Ambiente para el fortalecimiento y consolidación del Sistema Nacional de Areas Protegidas*. Primer Congreso Nacional de Areas Naturales Protegidas. Quito . Ecuador.
6. Ministerio del Ambiente. 2001. *Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador*. Quito - Ecuador.
7. Ministerio del Ambiente. 2000. *Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador*. Quito - Ecuador.
8. Ministerio del Ambiente. 2001. *Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales*. Quito . Ecuador.
9. Ministerio del Ambiente. *Estrategia Nacional para la Protección y el uso sustentable de la Vida Silvestre en el Ecuador*. Criterios de Valoración Económica para la Vida Silvestre. Febrero 1999.
10. Ministerio del Ambiente. 2000. *La Biodiversidad del Ecuador*. Informe 2000. Quito. Ecuador.
11. Ministerio del Ambiente. *Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria*. 2002. Quito . Ecuador.
12. Ministerio de la Vivienda, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. *Un Mundo y una Voluntad. Trabajar en Pro de la Sostenibilidad*. Cuarto Plan Medioambiental Nacional. Resumen. Netherlands. 2002.

13. Onofa A. López. M. Chonlong G. Vélez. A. 2002. Plan para la Implementación de las Políticas Ambientales del Ecuador. Maastricht . Netherlands.
14. Registro Oficial No. 411 del 31 de marzo de 1994. Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada.
15. Registro Oficial No. 349 del 31 de diciembre de 1993. Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada.
16. Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2001). The Value of Forest Ecosystem. Montreal, SCBD, 67p. (CBD Technical Series no.4)
17. Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2001). Impacts of human-caused fires on biodiversity and ecosystem functioning, and their causes in tropical, temperate and boreal forest biomes. Montreal, ACBD, 42p. (CBD. Technical Series no. 5).
18. Thompson, Ian & al. (2002). Review of the status and trends of, and major threats to, the forest biological diversity. Montreal, SCBD, 164p. (CBD) Technical Series no. 7).
19. Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). 1997. Manejo participativo de áreas protegidas: Adaptando el método al contexto. Grazia Borrini-Fereyabend.
20. Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). 2001. Comunicación Efectiva para Involucrar Actores Clave en las Estrategias de Biodiversidad.
21. Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) 2002. Desarrollo de Guías ara Planes de Acción de Biodiversidad Sub-Nacionales. Informe final. Octubre 2002.
22. Unión Mundial para la Naturaleza (UICN).1998. La Diversidad Biológica y su Conservación en América del Sur.
23. Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). 2001. Pueblos Indígenas y Tradicionales y Areas Protegidas. Principios, Directrices y Casos de Estudio.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

24. World Summit on Sustainable Development. A Framework for Action on Biodiversity and Ecosystem Management. Johannesburg 2002.

25. [www.areas-protegidas.org/conceptos\\_importantes.php](http://www.areas-protegidas.org/conceptos_importantes.php).



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

**AUTORIZACION DE PUBLICACION.**

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de ésta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada o fuente de investigación.

Quito, Junio de 2004

-----  
DR. SEGUNDO ANGEL ONOFA GUAYASAMIN