



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

CONFLICTO ENTRE EL RÉGIMEN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y DERECHOS
COLECTIVOS EN LOS TERRITORIOS ANCESTRALES DEL ECUADOR

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos establecidos
para optar por el título de Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República

Profesora Guía

Ms. Ivana Valeria Noboa Jaramillo

Autora

Verónica Anabel Carrillo Moreno

Año

2016

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con la estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.”

Ivana Valeria Noboa Jaramillo
Máster en Estudios Socioambientales
C.C. 020150843-9

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.”

Verónica Anabel Carrillo Moreno

C.C.171659920-2

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, por acompañarme y ser parte de este proceso. A mis padres, Patricio y Carmen, y a mi hermana Carolina. A mis amigas, Nadi, Vale, Anita y Faty, por ser ese apoyo incondicional.

DEDICATORIA

Este trabajo está dedicado a la memoria de mis abuelitos Alberto y Olimpia. Gracias por su apoyo y su bendición.

RESUMEN

En Ecuador las áreas naturales protegidas cuentan con un sistema nacional que garantiza la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El Estado regula el cumplimiento de estas actividades fomentando la participación de las comunidades. Sin embargo, las nacionalidades no son consultadas en el manejo de las áreas en las que habitan. A pesar de aquello, la ley ecuatoriana indica que las áreas naturales protegidas se deben conservar inalteradas y no se puede constituir sobre ellas ningún derecho real.

En tal virtud, no se está reconociendo los derechos establecidos a las comunidades indígenas en la Constitución. Cuando pueblos ancestrales habitan en un área natural, ellos necesitan desarrollarse para tener una vida digna. Las comunidades que viven en estas zonas requieren impulsar actividades económicas, producir bienes para su subsistencia, no solo enfocadas al mercado, así como para poder contar con servicios públicos que a la larga permitan llegar a un Buen Vivir.

Frente a esta problemática para un desarrollo efectivo de las comunidades ancestrales que habitan dentro de un área natural protegida se vio la necesidad de establecer si se usa el término de Buen Vivir o Sumak Kawsay. Esta diferenciación es importante para definir el enfoque de desarrollo que siguen las comunidades en las áreas naturales protegidas.

La investigación, por tanto, dará como propuesta la implementación de una nueva gobernanza ambiental dentro de la normativa ecuatoriana. Satisfaciendo las necesidades de las comunidades ancestrales que habitan en un área natural protegida buscando el cumplimiento de sus derechos del Buen Vivir.

ABSTRACT

In Ecuador protected areas have a national system that ensures the conservation of biodiversity and maintenance of ecological functions. The state regulates the implementation of these activities encouraging community participation. However, nationalities are not consulted in the management of the areas they inhabit. Despite this Ecuadorian law it states that protected areas should be kept unchanged and cannot be any real right over them.

As such, it is not recognizing the rights of indigenous communities established in the Constitution. When ancient people living in a natural area, they need to be developed to have a decent life. The communities living in these areas require boosting economic activities, producing goods for their livelihood, not only focused on the market and to have public services that eventually allow reaching a Good Living.

Faced with this problem for effective development of indigenous communities that live within a protected natural area was the need to establish whether the term of Good Living or Sumak Kawsay used. This differentiation is important to define the focus of development following communities in protected natural areas.

Research therefore give as proposed implementation of a new environmental governance within the Ecuadorian legislation. Meeting the needs of indigenous communities living in a protected natural area looking for the fulfillment of their rights of Good Living.

ÍNDICE

Introducción	1
1 Capítulo 1: Derechos colectivos, Territorios Ancestrales y Buen Vivir.....	3
1.1 Derechos colectivos.....	3
1.1.1 Nacimiento y Evolución.....	3
1.1.2 Definición de derechos colectivos	11
1.2 Territorios Ancestrales.....	15
1.2.1 El Territorio Ancestral como un derecho colectivo	15
1.2.2 Normas que regulan el uso, administración, adjudicación y posesión de los Territorios Ancestrales.	21
1.3 Régimen del Buen Vivir.....	24
1.3.1 Origen del Buen Vivir	24
1.3.2 El Buen Vivir en la Constitución ecuatoriana.....	29
2 Capítulo 2: Áreas Naturales Protegidas	34
2.1 Definición de Áreas Naturales Protegidas	34
2.2 Legislación ambiental ecuatoriana	43
2.3 Administración y manejo de las Áreas Naturales Protegidas	56
2.4 Problemática de las Áreas Naturales Protegidas con los Territorios Ancestrales.....	62
3 Capítulo 3: Conflicto entre derechos colectivos de los Territorios Ancestrales con las Áreas Naturales Protegidas.....	69
3.1 Tensión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas versus los derechos colectivos de los Territorios Ancestrales.....	69

3.2 Tensión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas versus el régimen del Buen Vivir.....	80
3.3 La gobernanza ambiental como un mecanismo de armonización de la tensión existente entre Áreas Naturales Protegidas y derechos colectivos en los Territorios Ancestrales.....	105
3.4 Propuesta jurídica para incorporar criterios de gobernanza ambiental a la gestión de Áreas Naturales Protegidas en Territorios Ancestrales	109
3.4.1 Criterios de gobernanza ambiental a ser incluidos en las Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016.....	109
3.4.2 Criterios de gobernanza ambiental a ser incluidos en la Guía de Evaluación de Manejo del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas.....	112
3.4.3 Lineamientos jurídicos para implementar criterios de gobernanza ambiental en un Acuerdo Interministerial MAE-MAGAP.	114
Conclusiones y Recomendaciones	120
Conclusiones.....	120
Recomendaciones	122
REFERENCIAS	124
ANEXOS	132

Introducción

Este trabajo de investigación surgió cuando se evidenció el problema jurídico del conflicto entre los derechos colectivos y del buen vivir cuando una comunidad ancestral habita dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Por un lado, están las áreas naturales protegidas que son espacios destinados para la conservación y protección de recursos naturales. Y por otro, los pueblos ancestrales que habitan dentro de un área natural protegida que para desarrollarse necesitan encontrar diferentes mecanismos para sobrevivir. Estas comunidades requieren impulsar actividades económicas, producir bienes, así como contar con servicios públicos usando a la tierra, al bosque, al agua que se encuentra en su territorio fomentando la explotación de los recursos necesarios para su subsistencia.

La principal dificultad se genera debido a que tanto las normas referentes al régimen del Buen Vivir, así como el reconocimiento del derecho de las comunidades que viven dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de mantener la propiedad de su territorio ancestral, se encuentran contempladas a nivel constitucional. En la práctica, los pueblos ancestrales ven limitados sus derechos, querer ejercerlos en un territorio que posee como característica principal la restricción de los mismos con el fin de precautelar al ambiente y a la Naturaleza.

El Estado ecuatoriano tras la aprobación de la Constitución de 2008, reconoce y garantiza la aplicación de los derechos en este marco normativo. Estos derechos son de directa e inmediata aplicación y no requieren de condiciones o requisitos para el ejercicio de los mismos. En los artículos 57 y 74 se establece el reconocimiento de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Al mismo tiempo uno de estos derechos es el de beneficiarse del ambiente y las riquezas naturales que les permiten el Buen Vivir.

En tal virtud, a la hora de ejercer los derechos colectivos, éstos pueden entrar en conflicto con otros derechos y normas establecidas en la Constitución, por ejemplo cuando nos referimos a las áreas naturales protegidas. El artículo 405 garantiza la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; para lo cual, el Estado según su artículo 397, asegura la intangibilidad de las áreas naturales protegidas.

La tarea del presente trabajo es estudiar esta problemática para proponer una solución adecuada para el cumplimiento de estas normas constitucionales que se encuentran en conflicto. El objetivo general es elaborar una propuesta jurídica al conflicto entre los derechos de las áreas naturales protegidas y los derechos colectivos de los pueblos ancestrales en concordancia con el marco del Buen Vivir establecido en la Constitución. Es así que, se propondrá una manera jurídica que establezca mecanismos de cooperación-coordinación entre los derechos colectivos y las normas del sistema de áreas protegidas.

La presente tesis está estructurada en 3 capítulos. El primer capítulo desarrolla el marco teórico de la investigación, el cual aborda de manera conceptual términos esenciales para la comprensión de temas tales como: derechos colectivos, territorios ancestrales y régimen del Buen Vivir.

En el segundo capítulo, se define que son las áreas naturales protegidas para luego analizar las normas constitucionales y legales de carácter ambiental que permitan evidenciar la tensión existente entre las áreas naturales protegidas con los territorios ancestrales en el Ecuador.

En el tercer capítulo, se evidencia el conflicto en la aplicación del régimen del Buen Vivir a las áreas naturales protegidas con los derechos colectivos de los territorios ancestrales en el Ecuador. Se establecen casos de comunidades para evidenciar esta tensión. Al final de este capítulo, se elabora una propuesta normativa adecuada para equilibrar los derechos en conflicto anteriormente analizados.

1 Capítulo 1: Derechos colectivos, Territorios Ancestrales y Buen Vivir

El tema Derechos colectivos, territorios ancestrales y Buen Vivir surge a través del cuestionamiento, cuando un pueblo ancestral habita un área natural protegida donde tiene muchas limitaciones para desarrollarse y llegar a cumplir sus derechos del Buen Vivir. Evidenciar este conflicto resulta importante, por lo que en este capítulo se tratará de dar una definición de los términos principales de la investigación necesarios para la correcta comprensión y uso en los capítulos venideros. Primero, mencionar el nacimiento y evolución de los derechos colectivos con el fin de proporcionar un adecuado concepto. Segundo, dar una definición de territorios ancestrales para luego analizar la legislación aplicable en estos territorios. Por último, hablar sobre el origen del régimen del Buen Vivir, establecido en la Constitución de 2008.

1.1 Derechos colectivos

1.1.1 Nacimiento y Evolución

Los derechos colectivos han sido entendidos como aquellos derechos que solo son reconocidos a un colectivo o grupo, que puede ser ejercido por un individuo, miembro de una colectividad.

Sin embargo, los derechos colectivos no siempre fueron aceptados, a lo largo de la historia ha existido una lucha por el reconocimiento, respeto y aplicación de los derechos para una vida digna y justa de los seres humanos. Con respecto a esta lucha, han surgido diferentes documentos que han sido declarativos de derechos, los cuales han sido acogidos universalmente y han pasado a estar plasmados en las normativas constitucionales de todos los Estados.

Para empezar menciono a Ferrajoli y su definición de derechos fundamentales, el autor identifica que son los derechos que están adscritos universalmente a

todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto indisponibles e inalienables (Ferrajoli, 2006, p. 117).

Es así que, los derechos son aquellas facultades o valores esenciales que tiene cada persona y que están reconocidos por el orden jurídico nacional o internacional (Chiriboga y Salgado, 1995, p. 15).

De manera general los derechos han sido clasificados en tres grupos, denominados “generaciones de derechos”. Los de primera generación son los derechos civiles o individuales y los políticos; en los de segunda están los derechos económicos, sociales y culturales y en la tercera generación constan el derecho al desarrollo y el derecho a un ambiente sano.

Cuando hablamos de derechos fundamentales hay tres criterios a tomarse en cuenta, el primer criterio es el deber de resguardar todos los derechos vitales, cuya garantía es condición necesaria para la paz, el derecho a la vida y la integridad personal. También se debe considerar el nexo entre derechos e igualdad dada por la libertad de nacionalidad, sexo, lengua, religión o de condiciones sociales. Y el último criterio a considerar son los derechos como leyes del más débil, entre éstos están los derechos de inmunidad y libertad, los derechos sociales, la supervivencia entre quién es más fuerte social y económicamente (Ferrajoli, 2006, pp. 117-118).

A continuación, se hace una descripción más amplia de cada una de las categorías de derechos. Los derechos de primera generación son los primeros derechos en aparecer consagrados en los ordenamientos jurídicos, surgen como respuesta a los reclamos revolucionarios que se dieron en el mundo occidental. Los derechos civiles y políticos son derechos típicamente individuales, que protegen al ser humano del poder del Estado.

Los derechos civiles tienen como fin principal garantizar la vida, la libertad en sus diversas manifestaciones, la igualdad ante la ley, la seguridad, la libre circulación, entre otros. Mientras que los derechos políticos son aquellos que tienen que ver con la participación de los ciudadanos en la actividad política de la comunidad con la posibilidad de influir en las decisiones del Estado (Chiriboga y Salgado, 1995, p. 22).

Los derechos de segunda generación son emanados como complemento para los derechos de primera generación. Aquí entra en juego el Estado, para que exista un verdadero desarrollo de los seres humanos es preciso que se creen las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan esta realización.

Los derechos económicos, sociales y culturales se caracterizan por superar el viejo esquema del individualismo al considerarse que estos derechos, en su mayoría, corresponden a las personas en cuanto forman parte integrante de un grupo social determinado y tiene la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades vitales (Chiriboga y Salgado, 1995, p. 23).

Los derechos de tercera generación constituyen un cambio entre los derechos de primera y segunda generación, ya que no se busca la protección del individuo en sí mismo o la regulación del Estado para el cumplimiento de las necesidades de los individuos. Se busca tomar a la comunidad como una identidad colectiva formada por personas que por sí solas no podrían alegar el reconocimiento de derechos. Estos derechos de tercera generación, debido a sus características especiales, son de difícil aplicación a la realidad.

En cuanto a los derechos de tercera generación, que son más recientes, necesitan la cooperación y solidaridad internacional para ser desarrollados, superando las limitaciones propias del Estado (Chiriboga y Salgado, 1995, p. 25). Más adelante se desarrollará el concepto de derechos colectivos con más profundidad. No obstante, hay que señalar que la clasificación de derechos

enunciada no se aplica con la Constitución del 2008, ahora los derechos son todos considerados de igual jerarquía como señala el Art. 11, numeral 6.

Con la anterior definición, como indica Moro (2007, p. 10) al definir los derechos colectivos como derechos que se aplican a entidades colectivas, es necesario aclarar y entender que éstos no se pueden reducir a la suma de sus miembros. Es decir, no hay que confundir un derecho colectivo con un derecho que, simplemente, se puede ejercer colectivamente. No es suficiente que exista un grupo de ciudadanos reclamando diferentes derechos como por ejemplo a un ambiente sano; sino que, este grupo particular debe contar con ciertas características que los identifique como tal. Los individuos miembros de la colectividad están emparentados con una herencia común que puede ser su historia, raza, lenguaje y su identificación hacia el grupo.

En el ámbito internacional existen instrumentos básicos que se han creado en la lucha para proteger los derechos humanos, siendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos el primer instrumento jurídico internacionalmente aceptado en defensa de estos derechos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue establecida en 1948, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la cual se consagró la personalidad humana y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

En 1966, se promulga el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, entrando en vigor en 1976. Estos instrumentos internacionales también constituyeron un fundamento para los derechos colectivos. Se reivindica el derecho de autodeterminación de los pueblos, estableciendo su condición política y el derecho a su desarrollo económico, social y cultural; prohibiendo a los Estados privar a un pueblo de sus medios de subsistencia.

El Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, fue promulgado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1957. Sin embargo, este

Convenio fue revisado y en 1989, entra en vigor el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes. A través de este Convenio, además de reivindicar ciertos derechos, se reconocen más derechos colectivos a los pueblos, entre los cuales se encuentran: el derecho a auto identificación, la autodeterminación, autogobierno, los derechos fundamentales, el derecho de consulta a los pueblos, derecho a la participación, al desarrollo, a que se respeten sus costumbres y tradiciones, el respeto a su relación con la tierra, la preservación de los recursos naturales y respeto al ambiente.

El Convenio 169 de la OIT, que es de carácter jurídico vinculante para los Estados suscriptores, se constituye en un instrumento jurídico importante para los Pueblos Indígenas y Tribales porque en la práctica genera una protección jurídica en defensa de sus derechos.

En 2007 se estableció la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Con esta Declaración se trata de reparar los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, especialmente los derechos referentes a sus tierras, territorios y recursos.

La presente Declaración se constituyó como un paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas. Además, se reconoció y afirmó que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos.

El artículo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas (2007) señala derechos tanto colectivos como individuales a los pueblos indígenas:

“Los indígenas tienen derecho, *como pueblos o como individuos*, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas

internacionales de derechos humanos” (Naciones Unidas, 2007, art. 1).

Es importante señalar que el artículo antes citado otorga simultáneamente derechos individuales y colectivos a los pueblos indígenas, lo cual crea una controversia. A pesar de esta crítica, se sugiere que los derechos relacionados con los pueblos indígenas buscan proteger, además de los derechos individuales, sus derechos colectivos, ya que el reconocimiento de tales derechos es necesario para asegurar su existencia, el desarrollo y el bienestar de los pueblos indígenas como colectividades distintas (Albarracín, 2011, p. 81).

Debe quedar claro que los derechos individuales y colectivos son perfectamente compatibles, se convierten en derechos interdependientes uno del otro, dejando a un lado el conflicto. Es así que, los pueblos indígenas tienen derechos como individuos y derechos como comunidades, que no deberían entrar en conflicto al momento de materializarlos. Debería ser un compromiso de los Estados complementar el marco legal existente para que tanto los derechos individuales como los colectivos se puedan garantizar, proteger y respetar.

Se hace especial énfasis a la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) por ser un instrumento que serviría para incorporar paulatinamente en las constituciones de los Estados suscriptores los derechos reconocidos, resaltando así que a pesar de ser una declaración y no tener un efecto vinculante tiene plena validez y eficacia.

El Ecuador consta como estado suscriptor de los instrumentos jurídicos internacionales mencionados con anterioridad. Pero la lucha por el reconocimiento de los derechos colectivos se manifiesta en la aplicación material de los mismos. Por eso, los pueblos indígenas han luchado a través de la historia nacional por mejorar su situación respecto a sus derechos.

Trujillo (2004, p. 91) menciona que el Ecuador desde muy temprano se sumó a los países que a los derechos civiles y políticos añadieron los llamados derechos sociales. Estos derechos, para que se efectivice su cumplimiento, dependen de que el Estado entregue a sus ciudadanos los servicios o bienes que permitan satisfacer sus necesidades sin menoscabo de su dignidad.

En la historia ecuatoriana, los derechos colectivos aparecen en la Constitución de 1998. El artículo 1 define al Ecuador como un estado pluricultural y multiétnico por primera vez. En esta Constitución, en el título de derechos fundamentales se incorporó los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afro ecuatorianos. En total se aprobó quince derechos que se los agrupa en siete campos temáticos que son: tierras y territorios, explotación de recursos naturales, educación, salud, identidad, formas propias de organización y autoridad, conocimientos ancestrales y propiedad intelectual colectiva (Constitución Política del Ecuador, 1998, arts. 83-86).

Como se puede apreciar, el Estado ecuatoriano reconoce los derechos a las colectividades que, como las indígenas y negras o afro ecuatorianas, se identifican por sus creencias, culturas, lenguas, organización social y sistema de normas de conducta y control social y por estos mismos factores se diferencian de la sociedad mestiza homogénea. Sin embargo, sigue siendo un marco constitucional meramente declarativo en el que el Estado reconoce los derechos pero no se han realizado programas, proyectos o políticas públicas que permitan el cumplimiento efectivo de los mismos.

La Constitución de 2008 amplía la defensa de los derechos colectivos, pues en su artículo 1, adopta una nueva característica en la cual el Estado ecuatoriano es plurinacional; mientras que en la Constitución de 1998 se encuentra establecido el carácter pluricultural y multiétnico. Se evidencia que en estas dos constituciones concurre una forma de consagrar la lucha histórica de los pueblos indígenas.

Para la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), el estado plurinacional es el reconocimiento de una sociedad multicultural en la unidad política indisoluble del Estado que reconoce, respeta y promueve la unidad, igualdad y solidaridad entre todos los pueblos y nacionalidades existentes en el Ecuador, al margen de sus diferencias históricas, políticas y culturales (Walsh, 2009, p. 176).

Con el establecimiento del Estado plurinacional se propone evidenciar las diferencias existentes entre la sociedad civil y las comunidades indígenas, que difieren en la manera de vivir, las relaciones con el territorio y la naturaleza; para luego, proponer la transformación de las estructuras e instituciones con el fin de reconocer la diversidad política y cultural y reconocer las formas comunitarias y propias de la autoridad para así establecer una unidad. Es decir, se busca implantar dentro de la ciudadanía el reconocimiento de derechos individuales y colectivos remarcando que a pesar de tener diferencias cuentan con elementos comunes que permitirán una mejor convivencia.

Buscando esta mejor convivencia, además de los quince derechos colectivos aprobados en la anterior Constitución, se incorporaron cinco adicionales. Dos de ellos provienen de la Declaración y Programa de Acción de Durban de 2001, planteados como demanda del pueblo afro ecuatoriano, mencionados en los numerales 2 y 3 del artículo 57, según los cuales se añade dos nuevos derechos: “a no ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural”; y, el derecho al “reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación” (Constitución de la República, 2008, art. 57, numeral 2 y 3).

El tercer derecho se encuentra en el numeral 10, del artículo 57 que tiene que ver con “crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas y niños y adolescentes” (Constitución de la República, 2008, art. 57, numeral 10).

Los dos últimos derechos se refieren al numeral 17, del artículo 57 el que indica “ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”. Y el numeral 20, artículo 57 menciona el derecho a “la limitación de las actividades militares en sus territorios” (Constitución de la República, 2008, art. 57, numeral 17 y 20).

La aprobación de la Constitución de 2008, en la que se planteó un nuevo modelo de Estado, más la inclusión de nuevos derechos colectivos, generó grandes expectativas con respecto al ejercicio y aplicación de los mismos. Las nacionalidades indígenas se encuentran con la capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, ser titulares de los derechos establecidos en el marco constitucional y en los instrumentos internacionales anteriormente citados. Después de este breve análisis del nacimiento y la evolución de los derechos colectivos, resulta claro el alcance de estos derechos. En este sentido para seguir tratando este tema, a continuación se estudiará una definición más amplia sobre derechos colectivos.

1.1.2 Definición de derechos colectivos

Los derechos colectivos, como hemos visto, responden a la evolución de las sociedades en la que se vio la necesidad de reivindicar no solo los derechos individuales sino encontrar una solución a los problemas que aquejan a las colectividades.

La Constitución en su artículo 10 señala:

“Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos *son titulares y gozarán de los derechos* garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución” (Constitución de la República, 2008, art. 10).

De acuerdo a este artículo, son sujetos de derechos colectivos las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos. Con la incorporación de este artículo se procede a generar un reconocimiento a los derechos de las comunidades incentivando el desarrollo y la participación no solo como individuos sino como pueblos. Al incentivar la participación se crean nuevos espacios de discusión en el ámbito jurídico y social que abren el campo en el ejercicio de estos derechos.

El tema de los derechos colectivos ha sido discutido recientemente, pero su concepto no es nuevo. La tradición de otorgar derechos a colectividades se remonta a los tiempos de Roma y al sistema de derechos colectivos del Imperio Otomano y la Rusia zarista (Bernal, 2000, p. 37). Sin embargo, la aplicación de estos derechos se ha convertido en un tema controvertido.

En primer lugar, porque existe una discusión acerca de establecer derechos colectivos cuando ya preexisten los derechos individuales. Es necesario aclarar que los derechos individuales corresponden a la corriente del liberalismo clásico, el mismo que gira en torno a la protección y la libertad del individuo. Esta corriente se expandió por el mundo teniendo gran acogida en la doctrina de los derechos que en su mayor parte es individualista.

Bernal (2000, p. 38) menciona que los derechos colectivos son una categoría grande y heterogénea. El término derechos colectivos ha servido como contraste de los derechos individuales, es decir, como forma de distinguir ciertos derechos que no pueden poseer los individuos. Por lo tanto, un derecho no puede ser individual si: a) el objeto del derecho es colectivo; b) el interés al que sirve es colectivo y c) el ejercicio del derecho es colectivo.

Se había dicho que no hay que confundir los derechos colectivos con los derechos que se aplican a entidades colectivas. Esto podría confundirse con los intereses de una colectividad. Por ejemplo, la protección de derechos a grupos de personas con atención prioritaria, en la cual se defienden derechos

individuales, los cuales pueden ser ejercidos individualmente o como colectivo, sin que aquello implique que estos derechos no puedan ser reclamados.

No obstante, la diferenciación dada por Bernal acerca de derechos individuales y sobre derechos colectivos es ambigua. Es necesario reconocer que si todo derecho ejercido conjuntamente con otras personas es colectivo habría que crear una lista interminable de estos derechos. Por lo que a diferencia de los derechos que todos los ciudadanos pueden exigir, existen derechos que sólo pueden disfrutar determinados grupos dentro de la sociedad.

Según McDonald (1991 en Bernal, 2000, p. 39) para que un grupo funcione como poseedor de derechos, sus miembros deben verse normativamente vinculados entre sí de forma que cada uno no actúe simplemente según sus intereses sino que cumpla su parte efectuando una comprensión normativa compartida. El autor se refiere a que se deben tomar en cuenta los aspectos tanto objetivos como subjetivos. Los objetivos están dados por factores como la historia, la raza, el lenguaje y condiciones sociales. Los subjetivos están dados por la vinculación de cada persona con un grupo determinado.

De esta discusión vemos que los derechos colectivos van más allá de derechos que ejerce un simple colectivo, estos derechos pertenecen a grupos específicos de personas dentro de la sociedad. Esta conformación de derechos se va dando por los intereses de la comunidad que a la vez se ven plasmados en el conjunto real de derechos colectivos.

El término derechos colectivos alude a los derechos acordados y ejercidos por las colectividades, donde estos derechos son distintos de –y quizá conflictivos con- los derechos otorgados a los individuos que forman la colectividad (Kymlicka, 1996, p. 71).

Si bien este concepto dado por Kymlicka (1996) manifiesta que los derechos colectivos son los dados a las colectividades, aún deja sin desarrollar a

profundidad la definición del término “derechos colectivos”. Un punto mencionado por el autor es que el ejercicio de estos derechos reside en la misma colectividad, por lo que inmediatamente surge la pregunta: ¿Quién es capaz de representar estos intereses?

Los derechos para cumplirse necesitan un sujeto quien los ejerza, los derechos colectivos por lo tanto requieren de un representante. No existirían los derechos colectivos sino se demanda el ejercicio de los mismos. Sin un representante, el ejercicio de estos derechos se quedaría como una invención sin beneficio. Sin embargo, el representante debe expresar lo que la colectividad realmente piensa y quiere, dejando a un lado el individualismo.

Trujillo (2004, p. 109) señala que las nacionalidades indígenas y los pueblos negros, para ejercer sus derechos y para intervenir en los quehaceres del Estado, como partes que son de él, necesitan que una o varias personas naturales realicen los actos intelectuales o físicos que sean menester para el efecto y éstas no pueden ser sino las personas naturales a las que la colectividad les confíe la facultad de realizar esos actos en su lugar.

El tener el conocimiento del derecho a designar representantes es de mucha importancia en el ejercicio de los derechos colectivos, a través de un representante legitimado, las colectividades manifestarán su voluntad acerca de las decisiones que quieran adoptar.

Para finalizar este breve análisis, se puede extraer que aún no existe una definición que permita combinar los aspectos característicos de los derechos colectivos. Si bien existe un concepto de derechos colectivos no es suficientemente claro para explicar lo que implica la existencia de estos derechos en medida del cumplimiento de las demandas de las colectividades. Como también se ha discutido, el concepto de la representación legítima de la colectividad es necesaria para la ejecución práctica de las demandas que

vienen emanando las personas que conforman una colectividad. Dando como resultado de este análisis mi definición personal de derechos colectivos:

Los derechos colectivos son aquellas facultades o valores esenciales que tiene una colectividad y que están reconocidos por el orden jurídico nacional o internacional, que necesitan de un representante legalmente establecido que se encargue de la ejecución.

Como se indicó las comunidades, pueblos y nacionalidades cuentan con un catálogo de derechos establecidos dentro de la Constitución ecuatoriana, uno de estos derechos es mantener la posesión de sus territorios ancestrales. A continuación, se tratará a profundidad este concepto para así determinar las normas que regulan el uso, administración, adjudicación y posesión de territorios ancestrales.

1.2 Territorios Ancestrales

1.2.1 El Territorio Ancestral como un derecho colectivo

En concordancia con el subtema de derechos colectivos ya tratado, se indicó que el Estado reconoce y garantiza la posesión de las tierras y territorios ancestrales así como su adjudicación gratuita (Constitución de la República, 2008, art. 57, numeral 5). Sin embargo, dentro del texto constitucional no se llega a señalar qué se entiende como un territorio ancestral, ni establece el procedimiento que el Estado debe seguir para otorgar un título de propiedad que garantice la adjudicación.

La Asamblea Nacional, el 7 de enero de 2016, aprobó con 98 votos a favor la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA). El objeto de esta Ley es normar el uso y acceso a la tierra rural que deberá cumplir la función social y la función ambiental; y, además regulará la posesión, la propiedad, la administración y la redistribución de la tierra (LOTRTA, 2016).

Para lograr materializar el derecho que tienen los colectivos de conservar sus territorios ancestrales establecido en la Constitución, esta Ley tiene como otro objetivo el reconocimiento, adjudicación y titulación de tierras y territorios ancestrales de comunas, comunidades, pueblos y nacionales indígenas, pueblo afro-ecuatoriano y pueblo montubio.

A pesar de que esta Ley fue conocida, socializada y debatida por la Comisión Especializada Permanente de la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero aún no existe una definición clara. A través de este corto análisis se tratará de elaborar una definición que permita explicar que significan los territorios ancestrales.

Cuando se habla de territorios ancestrales no solo se refiere a una superficie de tierra de la cual se va obtener su adjudicación, va más allá, en este punto se ha convertido en una tarea complicada el tratar de plasmar las relaciones existentes entre los pueblos y comunidades con su territorio. No obstante, existe otra importancia que se crea al momento de la adjudicación de territorios ya que esto es determinante para el ejercicio del resto de los derechos colectivos reconocidos y garantizados en la Constitución.

Como refiere Trujillo (2000, p. 19):

“La tierra, sin dejar de ser objeto de la propiedad individual o colectiva, es sobre todo el hábitat de las nacionalidades indígenas, y por lo mismo, el estado no puede soberana y unilateralmente disponer lo que ha de hacerse o no hacerse en los territorios ocupados por ellas o en los que integren las circunscripciones territoriales indígenas sometidas a las autoridades que se prevea para su gobierno y administración. Los derechos colectivos fijan los límites del poder del Estado, papel que, por lo demás, es común al de todos los derechos humanos” (Trujillo, 2000, p. 19).

El autor hace especial énfasis en que la tierra para las comunidades indígenas tiene un sentido diferente al concepto tradicional. La tierra deja de ser concebida bajo parámetros mercantilistas, es decir, deja a un lado el provecho económico de la misma, se orienta al aprovechamiento comunal de los recursos que brinda la tierra. Es así que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua menciona:

“Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras” (CIDH, 2001, párr.149).

La sentencia de este caso constituye un precedente importante debido al hecho que se tomó a la cosmovisión indígena como eje central del análisis. Una vez más se menciona que los territorios ancestrales no pueden ser entendidos como un simple trozo de tierra del cual se es dueño y se obtiene un provecho económico. Siguiendo esta perspectiva, al ser el territorio una cuestión integrada con varios elementos, el derecho a la propiedad no es el único derecho que se ejerce ahí, hay varios elementos que complementan esta integración. Se puede mencionar como un derecho emergente, la potestad que tienen las comunidades de administrar el uso y el usufructo de los recursos naturales dentro de sus territorios.

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes menciona en su artículo 13 que:

“Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (OIT, 1989, art. 13).

Es importante tomar en cuenta lo que señala el Convenio 169 porque no hace una distinción entre tierras o territorios. Es necesario aclarar que el territorio es más complejo que el término tierra. Para aclarar la diferencia existente entre tierra – territorio es menester referirse a la definición del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH):

“Territorio se refiere a un área geográfica o un espacio de la naturaleza que se encuentre bajo la influencia cultural y el control político de un pueblo. Tierra se refiere a la porción dentro de ese espacio que es apropiable por un individuo o una persona jurídica. El primero es derecho de los pueblos, y el segundo de personas. El primero crea la posibilidad de ejercer control y autoridad sobre el conjunto de los recursos y sobre los procesos sociales que allí se dan; el segundo el de aprovechar productivamente el suelo sin interferencias de otras personas” (De la Cruz, 1998, p. 8).

Acertadamente la IIDH hace una clara distinción entre estos dos términos que son independientes pero que coexisten juntos. En otras palabras, en las que los territorios constituyen las áreas ancestrales de los pueblos o comunidades donde se desarrolla su hábitat, refiriéndose al ámbito político, económico, social y cultural que es considerado como su espacio de identificación; mientras que el término tierra constituye un concepto alejado a la vinculación

de la naturaleza con las personas, sin más se la ve como una propiedad privada, de uso y de producción que a su vez puede ser comerciable.

Voy a centrarme en el uso del término territorio, pues con lo expuesto, es clara la diferencia existente con el término tierra. Este análisis incluso debería ir más allá, sería el momento preciso de discutir todos los derechos, los alcances y los límites que genera la adjudicación de estos territorios a las comunidades o pueblos ancestrales, no obstante, ese no es el enfoque de la presente investigación, por lo que se espera realizar una investigación posterior en la cual se pueda abordar el tema.

Como se ha señalado, las comunidades y los pueblos que se desarrollan en estos territorios se configuran en acreedores de otros derechos que vienen acompañados una vez obtenida la propiedad y posesión sobre sus territorios ancestrales. En efecto, entre los derechos reclamados se puede mencionar: el derecho a la libre determinación y autonomía para decidir sobre sus propias preferencias; el derecho a la utilización, administración y conservación de los recursos naturales de su hábitat; el derecho a ser consultados respecto a una posible afectación a sus territorios; el de gozar los mismos derechos provistos a la población nacional con un especial énfasis para el acceso a los pobladores a estos programas; y, finalmente se menciona a los derechos del Buen Vivir. En los siguientes capítulos se tratará el tema con más detenimiento.

Ahora bien, una vez definido el concepto territorio de modo similar se tratará de entender el concepto "ancestral". Comúnmente la palabra ancestral es entendida como algo que tiene un origen antiguo y está relacionado con los ancestros de una persona. Lo ancestral equivale a la filiación colectiva entre el pasado y el presente (Sánchez, 2010, p. 230). Vinculando el territorio con lo ancestral podría ser entendido como el espacio de la naturaleza de la cual se obtiene los recursos necesarios para la subsistencia, mismo territorio que fue heredado de los antepasados y que a la vez se espera traspasar a las futuras generaciones.

Vale la pena mencionar lo dicho por García y Walsh (2010) para aclarar el concepto de territorio ancestral:

“La construcción de un territorio ancestral, nace de la historia del pueblo que reclama esa ancestralidad, y que tiene que ser entendida como memoria ancestral y colectiva sobre la ocupación cultural de ese entorno físico, de ese pedazo de montaña madre. La ocupación tiene que ser probada por la memoria colectiva del pueblo o la nacionalidad, que reclama esa ocupación, sin memoria histórica no hay ancestralidad. Pero además esa ocupación histórica y esa memoria, tiene que tener reconocimiento social de otros pueblos, que va más allá de las leyes del Estado” (García y Walsh, 2010, p. 348).

En esta misma línea es importante señalar que la característica distintiva de un territorio ancestral se podría dar a través de la memoria colectiva de los pueblos o comunidades. A falta de este rasgo el territorio se convertiría en un espacio de tierra al provecho de sus recursos, perdiendo la conexión cultural que le caracteriza, con lo que su manejo sería igual al que tienen otros espacios geográficos no considerados ancestrales dentro del Estado.

Para finalizar, concluyo con la definición personal de territorio ancestral que se constituye como un área geográfica determinada, en la cual se desarrollan diferentes formas de organización con sujetos sociales que al estar influenciados por una memoria histórica, han perfeccionado una conexión especial entre la tierra y las personas. Por lo tanto, el territorio es asumido como un patrimonio colectivo que tiene un régimen especial dentro del ámbito cultural, político y de la identidad de una comunidad. De este modo establecido la definición de territorios ancestrales se procederá a tratar el tema de cuales son las normas que regulan el uso, administración, adjudicación y posesión de territorios ancestrales.

1.2.2 Normas que regulan el uso, administración, adjudicación y posesión de los Territorios Ancestrales.

En Ecuador, desde la aprobación de la Constitución de 2008, se planteó una nueva visión para entender a los derechos sobre todo cuando se habla del derecho a la tierra. Como se mencionó en el acápite anterior la tierra deja de ser una mercancía y pasa a ser entendida como un territorio establecido para el desarrollo integral de las comunidades que habitan en el mismo. Con el fin de poder ejercer este derecho, es preciso establecer las normas que regulan el uso, la administración, adjudicación y posesión de los territorios ancestrales.

A nivel nacional, la Constitución dentro del catálogo de derechos colectivos dados a las comunidades, pueblos y nacionalidades menciona que: se reconoce y garantiza el conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, las cuales serán inalienables, inembargables e indivisibles; mantener la posesión de los territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita; participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales que se hallen en sus tierras; y, conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia en sus territorios legalmente reconocidos como posesión ancestral (Constitución de la República, 2008, art. 57, numerales 4, 5, 6 y 9).

A nivel internacional, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, fue creado con el objetivo de incentivar el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Las aspiraciones de este grupo humano fueron recogidas en este documento como: el asumir el control de sus formas de vida, el control de sus instituciones, el control de su desarrollo económico y el fortalecimiento de sus culturas.

Al respecto de los territorios ancestrales, el Convenio reconoce los siguientes derechos: el de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (Art. 14, numeral 1); el derecho a los recursos naturales existentes en

sus tierras (Art. 15, numeral 1); el no ser trasladados de las tierras que ocupan (Art. 16, numeral 1); y, el respetar las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos (Art. 17, numeral 1).

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), es una declaración marco en el cual los Estados suscriptores se comprometen a establecer derechos a comunidades o pueblos indígenas. Acerca de territorios ancestrales se establecieron estos derechos: no ser desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios (Art. 10); mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas y otros recursos que tradicionalmente han poseído (Art. 25); poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen razón de la propiedad tradicional (Art. 26, numeral 2); conservar y proteger el medio ambiente y la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos (Art. 29, numeral 1); y, determinar y elaborar prioridades y estrategias para el desarrollo o utilización de sus tierras o territorios y otros recursos (Art. 32, numeral 1).

Como se puede apreciar, los derechos establecidos en los mencionados instrumentos jurídicos en esencia persiguen un mismo objetivo, el conservar la propiedad y posesión de los territorios ancestrales respetando las diferentes formas de convivencia y el uso de los recursos naturales que se encuentran en estas zonas. Para garantizar estos derechos el Estado se ha comprometido a formular leyes específicas que prioricen políticas públicas a favor de estos grupos humanos en busca de la obtención de sus territorios.

Dentro de estas normas el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que entró en vigencia el 19 de octubre de 2010, tiene como objetivo la reorganización territorial del Estado, reforzar la autonomía territorial e impulsar la descentralización y la democratización de los diferentes niveles de gobierno, reconociendo el carácter de estado plurinacional e intercultural.

Respecto a los territorios ancestrales se establece como un régimen especial a las circunscripciones territoriales indígenas. Este régimen es establecido por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, donde se aplicarán los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, los usos y costumbres. En los siguientes artículos se menciona la conformación, la iniciativa, la fusión, el gobierno y las competencias de este régimen especial. Finalmente, se menciona que las tierras comunitarias serán inalienables, inembargables e indivisibles y están exentas del pago de tasas e impuestos (COOTAD, 2010, art. 72, 93, 103).

A lo descrito anteriormente se agrega la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, que tiene como objetivo normar el uso y el acceso a la tierra rural además de reconocer, adjudicar y titular las tierras y territorios ancestrales de comunas, comunidades pueblos y nacionalidades indígenas. Dentro de esta ley, existe un capítulo dedicado a los derechos a la tierra comunitaria y territorios de los pueblos y nacionalidades.

De manera general, se menciona la posesión ancestral como la ocupación actual e inmemorial de un territorio, en donde se da la reproducción de la identidad y vida de varias generaciones de comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades que sustentan su continuidad histórica. Además se menciona la imprescriptibilidad de las tierras, exoneración de pago de tasas e impuestos, participar en el uso de los recursos naturales y no ser desplazados (LOTRTA, 2016, art. 71 y 72). El enfoque de posesión ancestral de un territorio va en concordancia con la definición de territorio ancestral dada anteriormente; sin lugar a duda, el elemento recurrente es esa memoria histórica que une a las generaciones antiguas y nuevas a esa tierra en la que habitan.

Lo nuevo que aporta esta Ley, es que se establece un procedimiento para la delimitación y adjudicación de territorios en posesión ancestral. Se va a verificar los fundamentos históricos, antropológicos, socioeconómicos y culturales con lo que se procederá a la geo referenciación y delimitación de los territorios a adjudicarse. Asimismo, se establecen reglas aplicables a territorios

en posesión ancestral entre ellas: el uso y usufructo de los recursos naturales en beneficio colectivo, las modalidades de transmisión de derechos de uso y usufructo sobre los territorios ancestrales y las normas de administración interna son las prácticas consuetudinarias de las comunidades (LOTRTA, 2016, art. 74 y 75).

Estas dos normativas internas del Estado son las normas aplicables en el caso de los territorios ancestrales de las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades. A través de la ejecución de estas normas se resolverían muchas cosas respecto a los territorios ancestrales que surgen por no existir la norma adecuada para resolver estos inconvenientes; sin embargo, una vez enunciadas tanto la legislación nacional como internacional con respecto a este tema, se evidencia que existen pautas solo enunciativas respecto al derecho a la tierra. Es necesario que se elaboren normas más concretas con las cuales sea posible la aplicación para la adjudicación de los territorios ancestrales.

Durante este acápite, se examinó el derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades de mantener la posesión sus territorios ancestrales. La investigación empezó con la definición de territorio ancestral hasta llegar a las normas aplicables para el uso, administración, adjudicación y posesión de los territorios. Sin embargo, existe un elemento no mencionado que son los derechos del buen vivir. Estas comunidades buscan un desarrollo total aplicando el régimen del buen vivir, es por eso que, para una mejor comprensión del tema a continuación se realiza un análisis acerca de lo que significa el régimen del buen vivir.

1.3 Régimen del Buen Vivir

1.3.1 Origen del Buen Vivir

El término “Buen Vivir” aparece en el contexto nacional tras la aprobación de la Constitución del 2008. El implantar este nuevo término en la sociedad

ecuatoriana generó varios cuestionamientos sobre su significado y aplicación; sin embargo, hay que tener en cuenta que fueron los movimientos indígenas quienes buscaban y proponían una nueva estructura para la sociedad.

Tomando en cuenta que los movimientos indígenas al posicionarse como nuevos actores en la sociedad ejercieron una influencia al proponer reformas normativas e institucionales, no tratadas antes en el país. Su influencia se fue apreciando desde el texto del preámbulo de la Constitución, en el que se puede encontrar el siguiente contenido: “construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*” (Constitución de la República, 2008). Esto constituye un cambio del modelo tradicional hacia un modelo alternativo llamado Buen Vivir o *Sumak Kawsay*.

Si bien este término era poco conocido hasta ese momento, uno de los aspectos relevantes de la Constitución viene a ser el entender qué significa alcanzar un Buen Vivir y cómo lograr su aplicación. El Buen Vivir o *Sumak Kawsay* se lo debe entender desde la cosmovisión indígena andina, el cual es un concepto que se ha venido desarrollando desde tiempos antiguos.

Así, para entender qué es el *Sumak Kawsay*, no solo hay que considerar el aspecto jurídico tradicional; se vuelve inevitable integrar más elementos para un análisis que nos de una perspectiva global del tema. Existe una discusión acerca de donde proviene este concepto, este término aún en construcción; por lo que, en los siguientes párrafos se tratará de elaborar una definición acorde a la realidad nacional.

Como una primera aproximación podríamos decir que el *Sumak Kawsay* se lo entiende como una forma de vida en armonía con la naturaleza y con otros seres humanos. Puesto que, este término proviene de los pueblos indígenas, se basa en proponer un modelo diferente al acostumbrado sistema capitalista; y, se plantea otra visión respecto al modelo económico y político del estado.

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, Silva (2008) menciona que:

“En la cosmovisión andina, el Sumak Kawsay, también conocido como Allin Kawsay, es uno de los principios más importantes de la disciplina o modo de vida andino. Allin Kawsay significa espléndida existencia puesto que allin quiere decir magnífico o espléndido y kawsay se traduce como vida o existencia, mientras que Sumak Kawsay es un adjetivo que califica lo hermoso o lo bello y, por lo tanto, significa hermosa vida o bella existencia” (Silva, 2008, p. 116).

De esta forma, siendo el Sumak Kawsay uno de los principios más importantes del modo de vida andina, busca el equilibrio entre la naturaleza y el ser humano a través del sentir y el pensar para actuar bien y alcanzar un desarrollo más sostenible. Tal como lo señala Viola (2014, p. 58), el significado de Sumak Kawsay sería el de una vida digna, aunque austera, que concibe el bienestar de forma holística, identificándolo con la armonía con el entorno social (la comunidad), con el entorno ecológico (la naturaleza) y con el entorno sobrenatural (los demás espíritus).

Desde esta perspectiva, con la inclusión de este término a la Constitución, el Estado plurinacional establecido por el Ecuador va adquiriendo un verdadero sentido. Reconocer al Sumak Kawsay como un principio regulador del Estado, plantea la aceptación de la filosofía indígena, esto significa armonizar la visión occidental con una visión indígena. Esta corriente filosófica busca un profundo cambio en la sociedad, que incluye un nuevo modelo económico, político y sociocultural que se ve plasmado en la aplicación concreta de este término.

Como se señaló anteriormente, si el Sumak Kawsay se convierte en un principio fundamental, al estar establecido en la Constitución, pasa a ser una norma aplicable al convivir social. Dicho esto, las aspiraciones de muchos pueblos originarios fueron introducidas al implantar el Sumak Kawsay; además se declaró al Ecuador como un país intercultural y plurinacional, dando como

resultado que la visión de los pueblos indígenas sea plasmada efectivamente en la práctica de políticas públicas.

El debate que genera el Sumak Kawsay es el de determinar su significado; aquí, se puede hacer una diferenciación del significado desde una óptica socialista, indigenista o ecologista. Al hablar de “socialismo del Sumak Kawsay”, como menciona Ramírez (2010 en Hidalgo y Cubillo, 2004, p. 28), esta corriente va más allá de un planteamiento indígena y debe ser complementado con el pensamiento neo marxista.

Por otro lado, la corriente ecologista como indican Hidalgo y Cubillo está caracterizada por la relevancia que le dan a la naturaleza y a la construcción participativa del Buen Vivir. Y por último, la visión indigenista está caracterizada por la relevancia que le dan a la autodeterminación de los pueblos indígenas en la construcción del Sumak Kawsay, así como a los elementos espirituales de la cosmovisión indígena (Hidalgo y Cubillo, 2014, p. 29).

Estas diferentes corrientes, son las que han estado en discusión para tener un concepto real del Sumak Kawsay. Sin más, esta última corriente es la que explicará y nos facilitará entender el concepto de Sumak Kawsay, el que puede llegar a ser muy amplio.

Aquí cabe hacer una aclaración, la Constitución ecuatoriana utiliza los términos Sumak Kawsay y Buen Vivir como sinónimos, no existe alguna diferencia que nos indique que tienen un significado diverso. Se ha dicho oficialmente que Sumak Kawsay quiere decir Buen Vivir (en Ecuador) o Vivir Bien (en Bolivia); y por otro lado se dice que Buen Vivir/ Vivir Bien es igual a Vivir en armonía (Oviedo, 2013, p. 230). No obstante, estos dos términos no son iguales y deben ser explicados correctamente.

Como hemos dicho, se supone que el Sumak Kawsay y el Buen Vivir se los debería entender como sinónimos. Lo que es necesario comprender es que

estos términos son dos corrientes de pensamiento diferentes pero pueden llegar a ser complementarias. Como menciona Oviedo (2013, p. 293) lo que hacen es hablar de Sumak Kawsay como Buen Vivir pero con categorías y parámetros civilizatorios que se asemejan más al buen vivir de la Grecia. Indudablemente el autor expresa que el Buen Vivir es tomado como el desarrollo y bienestar económico del ser humano; mientras que, el Sumak Kawsay es un concepto que permite un desarrollo armónico de la naturaleza, el ser humano y la economía.

Así mismo, se puede decir que en la Constitución del Ecuador se ha hecho una mezcla de conceptos entre paradigmas ecologistas, étnicos, socialistas agregando conceptos de la visión andina, que han dado como resultado este Buen Vivir/ Sumak Kawsay. En muchas ocasiones se confunden estos dos términos pero Oviedo (2013) al respecto hace una diferencia:

“Todavía están desconectados de una interrelacionalidad holística y sagrada con la naturaleza y la vida en general, por lo que siguen viendo a las fuentes de vida solo como sustancialidad económica, productiva y distributiva, para el esencial progreso y desarrollo del hombre, y últimamente, también de las mujeres. Su visión economicista les hace preocuparse básicamente de cosas materiales y descuidan el asunto de fondo que es construir-reconstruir el sumak kawsay, lo que implica profundizar las bases ya existentes y ampliar a nivel nacional, con la participación directa y ejecutiva de los pueblos, comunidades y familias” (Oviedo, 2013, p. 294).

Siguiendo la idea del autor, se indica que hay un claro contraste entre estos dos términos entendiéndose como que el Buen Vivir está occidentalizado y ha perdido esa óptica de la filosofía andina. Es así que se entiende al Buen Vivir como la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento de todos, en paz y armonía con la naturaleza (Ramírez, 2010 en Oviedo, 2013, p. 238). Es

necesario precisar que, no solo por mencionar a la naturaleza dentro de los parámetros de desarrollo se la toma desde una visión indígena.

A pesar de mencionar el término Sumak Kawsay y de definirlo, en Ecuador se tiene un régimen del Buen Vivir; pues, como se menciona en el párrafo anterior esta es una visión diferente. Por lo tanto, el Buen Vivir se entiende como la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas tomando como un punto sustancial el desarrollo económico, que permita el progreso y desarrollo del hombre, de una manera armónica y sustentable para la naturaleza. De manera general, se ha establecido una definición sobre el Buen Vivir, ahora es necesario analizar cómo se encuentra establecido el Buen Vivir en las normas ecuatorianas.

1.3.2 El Buen Vivir en la Constitución ecuatoriana.

Se ha destacado que el término Buen Vivir aparece a lo largo del texto constitucional aprobado en 2008. El Estado establece como un deber primordial el de planificar el desarrollo nacional con el fin de acceder al Buen Vivir (Constitución de la República, 2008, art. 3, numeral 5). Sin embargo, existe la duda, sobre cómo articular los derechos ciudadanos y los deberes del estado para que estos trabajen de forma conjunta y alcancen el tan deseado “Buen Vivir”.

La Constitución al establecerse como una ley fundamental de un país, convierte a las normas enunciadas en ese texto en principios reguladores del comportamiento de la sociedad. Encontramos dentro del texto constitucional que, en su parte dogmática se hace una extensa mención respecto a lo que se considera como derechos del buen vivir. Los derechos que se consideran dentro del catálogo del buen vivir son: el agua y alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud; y, trabajo y seguridad social. Estos derechos, en definitiva pasan a ser

una prioridad para el Estado, buscan la protección y garantizar el cumplimiento de los mismos.

A continuación, encontramos el artículo 14 de la Constitución que reconoce el derecho a la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el Buen Vivir, Sumak Kawsay. Como se había mencionado en la sección anterior de este texto, la inclusión de este término permite un cambio al modelo capitalista tradicional; es así que, se toma el concepto de desarrollo sustentable como la vía adecuada para garantizar que todos los derechos se cumplan de una manera armónica. Cuando se habla de armonía se refiere al equilibrio que debe existir entre el desarrollo de las sociedades con la naturaleza.

Más adelante, encontramos el artículo 74 que reconoce a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades el derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el Buen Vivir. Siguiendo la línea de los temas anteriormente tratados, beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales se constituiría como un derecho colectivo de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

Una vez ya enunciados los derechos del Buen Vivir, hay que remitirse a la parte orgánica de la Constitución, la encargada de establecer la forma en la que se van a cumplir dichos derechos. Para esto, se estableció el Régimen de Desarrollo, que se define como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir, del Sumak Kawsay (Constitución de la República, 2008, art. 275). La consecución del Buen Vivir permite participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo (Constitución de la República, 2008, art. 278, numeral 1).

A la par del Régimen de Desarrollo se instituye el Régimen del Buen Vivir. Dentro de este régimen se establecen las garantías y los principios para hacer exigibles los derechos, entendiéndose que, se empieza a organizar e institucionalizar a cada uno de los derechos del Buen Vivir. Es así que desde el artículo 340 al 415 se trata en dos capítulos los derechos como: inclusión y equidad; educación; salud; seguridad social; hábitat y vivienda; cultura física y tiempo libre; comunicación social; ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales; gestión de riesgos; población y movilidad humana; seguridad humana; naturaleza y ambiente; biodiversidad; patrimonio natural y ecosistemas; recursos naturales; suelo; agua; biósfera; y, ecología urbana y energías alternativas.

El desarrollo de contenidos que se plantea en el Régimen del Buen Vivir, es mucho más extenso; no obstante, aún no se encuentra un verdadero sentido a las políticas que logren hacer efectivo a los derechos del Buen Vivir; esto se vendría dando ya que este concepto aún es nuevo y se encuentra en constante desarrollo.

No hay que olvidar que en la Constitución de 1998, ya estaban establecidos once derechos sociales. Pero en la actualidad, existen dieciséis derechos establecidos en el Régimen del Buen Vivir, esto demuestra que se aumentaron nuevos derechos. Es importante destacar que con la implementación de más y nuevos derechos, el Estado ecuatoriano situó a estos derechos como el centro de sus políticas de desarrollo.

La Constitución de 2008, implantó el concepto del Buen Vivir o Sumak Kawsay, que como se mencionó anteriormente busca un cambio al modelo de desarrollo tradicional y lo va transformando desde una visión global topando el ámbito político, económico, social y cultural de una sociedad. Gudynas (2011, p. 100) señala que los derechos de la naturaleza y las concepciones actualmente en construcción sobre el Buen Vivir, desembocan en cuestionamientos radicales sobre los estilos de desarrollo actuales. Tomando en cuenta esto, el Buen Vivir

no podría ser totalmente aplicado, ya que se vuelve imperante tomar otros conceptos como la plurinacionalidad para poder reformular la estructura del Estado y así cambiar el modelo de desarrollo que estaba planteado anteriormente.

Antes de terminar el capítulo menciono a Gudynas que hace una reflexión de los actores necesarios para el cumplimiento del Buen Vivir. La mirada apunta en el mismo sentido y amplía, todavía más, el conjunto de actores ciudadanos que intervienen en su construcción. En efecto, cobran protagonismo las organizaciones de pueblos originarios, los intelectuales indígenas, junto a otros comprometidos con sus luchas y denuncias (Gudynas, 2011, p. 101).

Para finalizar, se puede observar que el término Buen Vivir es mencionado dentro del texto constitucional varias veces; además constan varios derechos establecidos y desarrollados en el Régimen del Buen Vivir constituyendo para el Estado ecuatoriano un deber el cumplimiento efectivo de los mismos. No obstante, no olvidemos que aún está en construcción el concepto de Buen Vivir; por lo que, se convierte en una necesidad crear mecanismos ágiles y viables que se vuelvan eficaces en la aplicación de los derechos.

Cabe afirmar que existe una tensión entre las dos visiones del Sumak Kawsay/ Buen Vivir. Como ya se había expuesto anteriormente, el Sumak Kawsay busca el equilibrio entre la naturaleza y el ser humano para alcanzar un desarrollo sostenible; mientras que, el Buen Vivir busca la satisfacción de las necesidades de los seres humanos individual o colectivamente en armonía con la naturaleza.

Aunque estos dos conceptos puedan resultar similares, el momento que se ocasione una tensión entre derechos, la solución a la que se llegue dependerá de la interpretación que se haga con respecto a si se usa el término Buen Vivir o el Sumak Kawsay. Por lo tanto, a la hora de interpretar un conflicto de derechos desde la visión del Buen Vivir la prioridad será por velar los derechos

humanos; y si, se analiza desde una visión del Sumak Kawsay la naturaleza va a ser una prioridad sobre los derechos humanos.

Al finalizar el capítulo, luego de haber revisado los derechos colectivos, los territorios ancestrales y el Régimen del Buen Vivir, se puede concluir la eminente interrelación que tienen estos términos para el desarrollo de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades existentes en el Ecuador. Es necesario mencionar que estos derechos tienen problemas al momento de su aplicación.

2 Capítulo 2: Áreas Naturales Protegidas

El Estado ecuatoriano garantiza la existencia de un régimen de áreas naturales protegidas, es así que, crea un sistema nacional para regular la conservación y el mantenimiento de sus funciones. Para conocer más acerca de este tema, en este capítulo se abordará la definición de áreas naturales protegidas con una breve explicación sobre la creación de estas zonas, para así dar paso, a una reseña sobre la legislación ambiental ecuatoriana con el objetivo de tener un panorama global de las normas aplicables a estas áreas; y, a continuación se hablará sobre su administración y manejo. Para concluir, una vez analizadas todas las normas ambientales ecuatorianas será posible determinar la problemática existente entre áreas naturales protegidas con los territorios ancestrales.

2.1 Definición de Áreas Naturales Protegidas

Las áreas naturales protegidas se iniciaron con la creación de la primera área natural de gran magnitud del mundo, el Parque Nacional Yellowstone, que fue creado en Estados Unidos, en 1872. En América Latina, en el año 1876, se inició la creación de estas áreas cuando se estableció la Reserva Forestal Desierto de los Leones en México y posteriormente, en 1917, se creó allí mismo, el primer Parque Nacional.

Hay que mencionar que, la historia de las áreas naturales protegidas empieza mucho antes de la declaración del Parque Nacional Yellowstone, aunque hay pocas evidencias respecto a la conservación de espacios naturales que se dieron en culturas precolombinas. Se sabe por investigaciones arqueológicas que culturas mesoamericanas y andinas fueron las que dejaron testimonio del manejo y conservación de los recursos naturales (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2003, p. 17). Como se señala existen elementos que nos permiten ver la importancia que se le daba a la naturaleza desde tiempos remotos.

La cultura Maya tiene documentado el uso de etapas de regeneración de la vegetación, el manejo de especies de la selva y el manejo de la fauna en espacios semi confinados, entre otros sistemas compatibles con la conservación del ambiente. Mientras que los Incas desarrollaron la agricultura mediante la construcción de terrazas para la conservación de suelos (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2003, pp. 17-18). Cabe afirmar que al hablar de la conservación del ambiente con la práctica de las actividades antes mencionadas, se estaba creando una base para la formación de lo que hoy entendemos como desarrollo sustentable a través de la creación de áreas dedicadas a la conservación de la naturaleza.

El Ecuador es considerado en el mundo como un país megadiverso; el 20% de su territorio nacional se encuentra catalogado como área natural protegida (MAE, 2015b), tiene una gran diversidad ecológica ya que cuenta con playas, selvas tropicales, cordilleras con climas secos, manglares dentro de un solo país. En el Ecuador la primera área natural protegida fue el Parque Nacional Galápagos, que fue creado mediante el Acuerdo Ministerial 31 el 14 de mayo de 1936, por Federico Páez, el encargado del Mando Supremo de la República. Pese a esto, el reconocimiento definitivo sucede en 1959, con el Presidente Camilo Ponce Enríquez que declara como parque nacional a todas las islas que forman el Archipiélago de Colón o Galápagos. A continuación se encuentra una tabla que permite tener una idea de todas las áreas naturales protegidas del Ecuador existentes al momento de la investigación:

Tabla 1. Áreas Naturales Protegidas del Ecuador

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DEL ECUADOR					
N°	CATEGORÍA	NOMBRE	CREACIÓN DEL ÁREA		
			FECHA	ACUERDO O RESOLUCIÓN	NÚMERO REGISTRO OFICIAL
1	Parque Nacional	Galápagos	1936 (Primera declaración) 1959 (Declaratoria definitiva)	Acuerdo 31	189/14-may-36
2	Reserva Geobotánica	Pululahua	1966 (Parque Nacional) 1978 (Reserva Geobotánica)	Acuerdo 194	715/21-mar-66
3	Reserva Ecológica	Cotacachi Cayapas	1968	Acuerdo 1468	17/24-sep-68
4	Parque Nacional	Cayambe-Coca	1970 (Reserva Ecológica) 2010 (Parque Nacional)	Acuerdo 818	104/20-nov-70
5	Parque Nacional	Sangay	1975 (Reserva Ecológica) 1979 (Parque Nacional)	Acuerdo 190	840/07-jul-75
6	Parque Nacional	Cotopaxi	1975	Acuerdo 259	876/27-ago-75
7	Parque Nacional	Cajas	1977	Acuerdo 203	317/04-jul-77
8	Parque Nacional	Machalilla	1979	Acuerdo 322	69/20-nov-79
9	Reserva Ecológica	Manglares Churute	1979	Acuerdo 322	69/20-nov-79
10	Área Nacional de Recreación	El Boliche	1979	Acuerdo 322	69/20-nov-79
11	Reserva de Producción de Fauna	Cuyabeno	1979	Acuerdo 322	69/20-nov-79
12	Parque Nacional	Yasuní	1979	Acuerdo 322	69/20-nov-79
13	Parque Nacional	Podocarpus	1982	Acuerdo 398	404/05-ene-83
14	Reserva Biológica	Limoncocha	1985	Acuerdo 394	283/01-oct-85
15	Reserva de Producción de Fauna	Chimborazo	1987	Acuerdo 437	806/09-nov-87
16	Reserva Ecológica	El Ángel	1992	Acuerdo 415	021/08-sep-92
17	Reserva Ecológica	Antisana	1993	Resolución 18	265/31-ago-93
18	Parque Nacional	Sumaco Napo-Galeras	1994	Resolución 009	471/28-jun-94
19	Reserva Ecológica	Cayapas Mataje	1995	Decreto Ejecutivo 052	822/15-nov-95
20	Reserva Marina	Galápagos	1996	Resolución 058	70/18-sep-96
21	Reserva Ecológica	Mache-Chindul	1996	Resolución 045	29/19-sep-96
22	Refugio de Vida Silvestre	Pasochoa	1996	Resolución 065	92/19-dic-96
23	Reserva Ecológica	Los Ilinizas	1996	Resolución 066	92/19-dic-96
24	Parque Nacional	Llanganates	1996	Resolución 002	907/19-mar-96
25	Refugio de Vida Silvestre	Isla Santa Clara	1999	Acuerdo 83	219/24-jun-1999
26	Reserva Ecológica	Arenillas	2001	Acuerdo 001	342/07-jun-01
27	Refugio de Vida Silvestre	La Chiquita	2002	Acuerdo Ministerial 149	11/30-ene-2003
28	Refugio de Vida Silvestre	Islas Corazón y Fragatas	2002	Acuerdo 133	733/27-dic-2002

29	Área Nacional de Recreación	Parque Lago	2002	Acuerdo 141	05/22-ene-2003
30	Reserva de Producción de Fauna	Manglares El Salado	2002	Acuerdo 142	05/22-ene-2003
31	Reserva Ecológica	Cofán-Bermejo	2002	Acuerdo 016	519/21-feb-02
32	Refugio de Vida Silvestre	Manglares Estuario Río Muisne	2003	Resolución 047	72/30-abr-2003
33	Reserva Biológica	El Quimi	2006	Acuerdo 120	434/26-dic-2006
34	Refugio de Vida Silvestre	El Zarza	2006	Acuerdo 077	314/17-jul-2006
35	Refugio de Vida Silvestre	Manglares El Morro	2007	Acuerdo 266	180/28-sep-2007
36	Refugio de Vida Silvestre	Manglares Estuario Río Esmeraldas	2008	Acuerdo 96	385/21-jul-2008
37	Reserva Marina	Galera	2008	Acuerdo 162	555/24-marz-2009
38	Refugio de Vida Silvestre Marino Costero	Pacoché	2008	Acuerdo 131	444/13-oct-2008
39	Reserva de Producción de Fauna Marino Costera	Puntilla de Santa Elena	2008	Acuerdo 1476	452/23-oct-2008
40	Reserva Biológica	El Cóndor	2009	Acuerdo 93	65/12-nov-2009
41	Parque Nacional	Yacuri	2009	Acuerdo 138	164/05-abr-2010
42	Refugio de Vida Silvestre	El Pambilar	2010	Acuerdo 038	183/30-abr-2010
43	Área Nacional de Recreación	Samanes	2010	Acuerdo 048	188/7-may-2010
44	Área Nacional de Recreación	Isla Santay	2010	Acuerdo 021	202/28-may-2010
45	Reserva Biológica	Cerro Plateado	2010	Acuerdo 146	318/11-nov-2010
46	Área Nacional de Recreación	Playas Villamil	2011	Acuerdo 163	631/01-feb-2012
47	Reserva Marina	El Pelado	2012	Acuerdo 118	802/03-oct-2012
48	Área Nacional de Recreación	Quimsacocha	2012	Acuerdo 007	680/11-abr-2012
49	Reserva Biológica	Colonso Chalupas	2014	Acuerdo 011	18/03-abr-2014

A finales del siglo XIX, el mundo se enfrentaba a un nuevo problema que no era muy conocido, el cambio climático empezaba a manifestarse. Los países desarrollados vieron que la deforestación y la contaminación urbana generaban consecuencias negativas respecto al equilibrio ecológico de la naturaleza. Es así que, nace una corriente a favor de la naturaleza y se empieza a promover la creación de áreas protegidas con la intención de conservar y/o proteger intactas estas zonas.

En el ámbito internacional, se promovió la inclusión de políticas en todos los países con el fin de detener el impacto global que estaba generando el cambio climático. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), se conforma en 1948, buscando hacer efectivas estas políticas, por su labor es considerada como una autoridad ambiental en materia de conservación de la naturaleza y los recursos naturales para los medios de supervivencia de la gente.

La UICN elaboró el documento “Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas”. En este documento se estableció una definición de áreas protegidas y sus categorías; además de, establecer lineamientos para la gobernanza para que sean aplicados en todos los países. Según la UICN se define a área protegida como: “un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios eco sistémicos y sus valores culturales asociados” (Dudley, 2008, p. 10).

Años más tarde, se estableció el Convenio sobre Diversidad Biológica, instituido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, que tiene como objetivos la conservación de la diversidad biológica, utilización sostenible de sus componentes, participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, el acceso a los recursos genéticos, transferencia de tecnologías pertinentes y financiamiento. Pero para los efectos de este Convenio se entiende como área protegida a un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.

En este punto es necesario hacer un breve resumen de las diferentes categorías establecidas por la UICN, que son aceptadas y adoptadas en las

Naciones Unidas y en el Convenio sobre Diversidad Biológica para definir y clasificar las áreas protegidas según su objetivo específico.

Tabla 2. Definición de áreas naturales protegidas según UICN

Áreas Naturales Protegidas	Definición
Reserva Natural	Conserva los ecosistemas, especies que se han conformado principal o exclusivamente por fuerzas no humanas y se degradarían o destruirían si se vieses sometidos a cualquier impacto humano significativo.
Área Natural Silvestre	Protege la integridad ecológica a largo plazo de áreas naturales no perturbadas por actividades humanas significativas, de forma que las generaciones futuras tengan la oportunidad de experimentar dichas áreas.
Parque Nacional	Proteger la biodiversidad natural junto con la estructura ecológica subyacente y los procesos ambientales sobre los que se apoya, y promover la educación y el uso recreativo.
Monumento Natural	Proteger rasgos naturales específicos sobresalientes y la biodiversidad y los hábitats asociados a ellos.
Área de Manejo de hábitats/especies	Mantener, conservar y restaurar especies y hábitats.
Paisaje terrestre/ marino protegido	Proteger y mantener paisajes terrestres/marinos importantes y la conservación de la naturaleza asociada a ellos, así como otros valores creados por las interacciones con los seres humanos mediante prácticas de manejo tradicional.
Áreas Naturales Protegidas	Definición
Área protegida manejada con uso sostenible de los recursos naturales	Proteger los ecosistemas naturales y usar los recursos naturales de forma sostenible, cuando la conservación y el uso sostenible puedan beneficiarse mutuamente.

Tomado de Dudley, 2008, pp. 14-27.

Se hace una referencia a la clasificación de las categorías dada por la UICN; ya que, esto nos permite tener una visión general de las condiciones y características de las diferentes áreas protegidas que como se mostró anteriormente, existen áreas con un ecosistema muy frágil en las cuales está prohibido el ingreso del público en general mientras que en otras zonas debido a la interacción habitual del ser humano tienen una alta diversidad demostrada en su encanto paisajista, por lo que generalmente estas áreas son manejadas con fines turísticos.

Mientras que en Ecuador las categorías de las áreas naturales del patrimonio del Estado son las siguientes:

Tabla 3. Definición de áreas naturales protegidas en Ecuador

Áreas Naturales Protegidas	Definición
Parque Nacional	Es un área extensa de uno o varios ecosistemas, comprendidos dentro de un mínimo de 10.000 hectáreas. Cuenta con una diversidad de especies de flora y fauna, rasgos geológicos y hábitats de importancia para la ciencia, educación y recreación. Tiene como objetivos principales de conservación paisajes, ecosistemas completos y especies. El nivel de restricción de uso es alto (restringido).
Reserva Ecológica	Es un área de por lo menos 10.000 hectáreas, que tiene uno o más ecosistemas con especies de flora y fauna silvestres importantes, amenazadas de extinción, para evitarlo se prohíbe cualquier tipo de explotación u ocupación. Su objetivo principal es el de guardar materia genética, diversidad ecológica, bellezas escénicas, fenómenos especiales y la regulación ambiental para la investigación científica de elementos y fenómenos naturales y la educación ambiental. Se permite la recreación y el turismo en áreas limitadas.
Refugio de Vida Silvestre	Área de conservación de tamaño pequeño (menos de 5.000 ha), los objetivos principales de conservación serán especies amenazadas y sus ecosistemas relacionados. Las acciones prioritarias están relacionadas con el manejo de hábitat y especies, la investigación y el monitoreo ambiental, la restauración de ecosistemas y la educación ambiental. Tiene un nivel de restricción de uso alto (restringido).
Reserva Biológica	Es un área de extensión de tamaño grande (más de 10.000 ha), puede ser terrestres o acuáticos, tiene como objetivos principales de conservación de ecosistemas completos y sus especies, poco alterados y con mínima presencia humana. El nivel de restricción de uso de sus recursos naturales serán muy alto (muy restringido) para garantizar el desarrollo de los procesos ecológicos.

Área Natural de Recreación	Superficie entre 5.000 y 10.000 hectáreas en la que existen fundamentalmente bellezas escénicas, recursos turísticos o de recreación en ambiente natural, fácilmente accesible desde centros de población. El nivel de restricción de uso será bajo (poco restringido).
Reserva de Producción de Fauna	Es un área que busca el mantenimiento de los recursos del ecosistema. Los objetivos prioritarios de conservación son los ecosistemas y especies susceptibles de manejo, los cuales deberán estar poco alterados, pero tienen un nivel medio de presencia humana. Tiene un nivel de restricción de uso bajo (poco restringido).
Reserva Geobotánica	Es un área destinada a la conservación de la flora silvestre y los recursos geológicos sobresalientes. Proteger en estado natural las áreas con diversos ecosistemas, paisajes y formaciones geológicas excepcionales, con el fin de asegurar la continuidad de los procesos evolutivos, naturales y al mismo tiempo propender a la recuperación de las áreas alteradas por la intervención humana. Posee un valor histórico, cultural, paisajístico y científico, brinda oportunidades recreativas turísticas y de educación cultural a visitantes.
Reserva Marina	Son áreas de tamaño variable, cuyos elementos prioritarios de conservación serán los ecosistemas y especies marinas y relacionadas a este ambiente. Deberán estar poco, o medianamente alterados y la presencia humana estará relacionada con la intensidad de pesca que en ella se realice, la misma que deberá ajustarse a las necesidades de la conservación y a la zonificación definidas en los planes de manejo.

Tomado de MAE, 2007b, pp. 85-87.

En Ecuador, las áreas naturales protegidas se instituyen como la máxima categoría para la protección y cuidado de la riqueza de la flora y fauna del territorio ecuatoriano; no obstante, estas áreas se consideran importantes por albergar una riqueza biológica y una riqueza paisajística que es aprovechada por todos los seres humanos. A pesar de su importancia no existe una definición establecida del término áreas naturales protegidas en la legislación nacional sino que hay que acudir al tratado internacional; no obstante, si se puede encontrar la clasificación de las diferentes áreas naturales protegidas.

Sin embargo, la situación de las áreas naturales protegidas puede resultar conflictiva, ya que se ha mencionado que dependiendo de la categoría de la zona deberían ser lugares intocados en los que no exista la presencia humana pero hay casos que por la ocupación humana previa a la creación del área natural protegida se ha formado una apropiación irregular de la tierra que conlleva al uso de los recursos naturales de una manera no sustentable. No obstante, este tema se lo tratará a profundidad más adelante en el desarrollo de este capítulo.

Para finalizar, se entenderá a las áreas naturales protegidas como un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza según la categoría a la cual pertenecen.

Es importante observar que en este concepto se resalta el hecho de tener un espacio geográficamente definido, reconocido, dedicado y gestionado por el hecho de que es fundamental señalar la ubicación y límites del área natural protegida en un mapa con el fin de que no exista asentamientos humanos dentro de estas áreas. De ahí también se destaca el medio legal u otros tipos de medios eficaces, aquí se hace referencia a que estas zonas pueden estar a cargo de una potestad pública o privada; en el Ecuador se establecen áreas naturales a través de acuerdos ministeriales, resoluciones o decretos ejecutivos. Y por último, se busca alcanzar una conservación a largo plazo de la naturaleza, esto depende de la categoría a la que pertenece, de cuál es el objetivo que se tiene al crear estas áreas, ya que en general se busca cuidar la flora y la fauna que se encuentra en ellas.

Hay que reconocer que este concepto dado sobre áreas naturales protegidas está fundamentado desde una visión que considera tierra a estos espacios geográficos. Se había mencionado anteriormente la discusión existente entre tierra versus territorio, en donde el término territorio tiene una conexión especial a través de la memoria histórica que tienen sus habitantes con la tierra. En

Ecuador, aunque se reconoce el mantenimiento de la posesión de territorios ancestrales no se ha tenido en cuenta el término territorio para el desarrollo de normas jurídicas, así como, de normas institucionales que no traten a la tierra solo desde un concepto mercantilista y se hayan olvidado de su verdadero valor. A continuación, se va a tratar las normas ecuatorianas que tutelan el régimen de áreas naturales protegidas.

2.2 Legislación ambiental ecuatoriana

El tema tratado con anterioridad fue acerca del concepto de áreas naturales protegidas. Ahora se busca identificar las normas ambientales que serían aplicables y que explican el manejo, el uso y la administración de estas áreas para finalizar con una breve explicación de estas normas.

Dentro del ámbito internacional es inevitable no nombrar al Convenio de Diversidad Biológica, que fue suscrito en 1992 y ratificado un año después en 1993. El objetivo de este convenio es la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de la utilización de los recursos genéticos (Naciones Unidas, 1992, art. 1).

Dentro del convenio, que trata acerca de las áreas naturales protegidas, se habla de una conservación *in situ*, entre las actividades más relevantes que se enumeran están la de establecer un sistema de áreas protegidas, elaborar las directrices para la selección de las áreas, así como el establecer un reglamento para la conservación de la diversidad biológica. Al mismo tiempo se respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales con el objeto de promover la protección de ecosistemas, hábitats naturales y el mantenimiento de las poblaciones vitales de especies en entornos naturales (Naciones Unidas, 1992, art. 8).

Se hace un énfasis en este convenio porque es importante mencionar que fue el instrumento internacional precursor para generar una línea base para la

construcción de políticas y normas ambientales dentro de los países suscriptores. Al establecer estos principios se buscaba conservar a la biodiversidad biológica, siempre enfocados desde el punto de vista de un desarrollo sustentable en que los ecosistemas y las especies se utilicen en beneficio de los seres humanos. Hay que aclarar que este convenio también trata temas como la investigación y capacitación, educación y conciencia pública, cooperación científica y técnica de todos los ecosistemas, especies y los recursos genéticos que tiene cada país suscriptor.

Pasando al ámbito nacional, la primera norma a mencionar es la Constitución ecuatoriana, la misma que establece como deber primordial del Estado el de proteger el patrimonio natural del país (Constitución de la República, 2008, art. 3, numeral 7). En esta misma línea el artículo 14, del capítulo segundo, de los derechos del Buen Vivir, sección segunda, acerca del ambiente sano señala que:

“Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados” (Constitución de la República, 2008, art. 14).

A continuación se señala el derecho de la naturaleza a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Uno de los deberes del Estado es el de respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos de modo racional y sustentable. Además en el Régimen de Desarrollo uno de sus objetivos es el de recuperar y conservar la naturaleza y mantener el ambiente sano y sustentable que permita a las personas y colectividades beneficiarse de estos recursos (Constitución de la República, 2008, art. 71, 83 y 276, numeral 4).

Los artículos mencionados constituyen la base legal necesaria para la creación de áreas naturales protegidas. Con la aprobación de la Constitución de 2008, se introdujeron los derechos a la Naturaleza, los mismos que buscan garantizar la conservación, preservación y mantenimiento de los ciclos vitales para no ser alterados por los seres humanos. Es reiterativa la mención sobre la preservación de un ambiente sano por lo que con la creación y mantenimiento de las áreas naturales protegidas se van materializando los derechos de la Naturaleza.

Más adelante en el título VII del Régimen del Buen Vivir, capítulo segundo de la Biodiversidad y Recursos Naturales, se establece que el Estado se compromete a asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado (Constitución de la República, 2008, art. 397, numeral 4).

Dentro del texto constitucional encontramos varias veces la importancia que el Estado brinda a las áreas naturales protegidas. Es así que el Estado central toma para sí la competencia exclusiva acerca de las áreas naturales protegidas y de los recursos naturales (Constitución de la República, 2008, art. 261, numeral 7), lo cual significa establecer un correcto marco normativo, político, institucional y financiero que favorezca a la gestión con el objetivo de llegar a garantizar la conservación y el mantenimiento de estas áreas.

En la búsqueda de generar este marco normativo en el artículo 405, del Capítulo Segundo, de la Biodiversidad y Recursos Naturales, de la Sección Segunda, de la Biodiversidad menciona que:

“El sistema nacional de áreas protegidas *garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas*. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación

será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión (...)” (Constitución de la República, 2008, art. 405).

En este artículo se hace referencia a que el sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas, ésta es una parte fundamental porque se establece a través del texto constitucional el objetivo de la creación de estas áreas; además se fomenta la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades quitando así el concepto tradicional en que la naturaleza solo está para el servicio de los seres humanos sino que van de la mano, buscando así el desarrollo sustentable.

Es así que, el Ecuador creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en 1976, este Sistema se ha venido consolidando a través de los años constituyéndose en un esfuerzo de cada gobierno de turno para seguir estableciendo las políticas necesarias para la gestión, administración y control con el fin de alcanzar un buen manejo de estas áreas.

El sistema nacional de áreas protegidas (SNAP) es el conjunto de áreas naturales protegidas que garantizan la cobertura y conectividad de ecosistemas importantes en los niveles terrestre, marítimo y costero marino de sus recursos culturales y de las principales fuentes hídricas (MAE, 2015b). Los objetivos definidos para el SNAP son: conservar la diversidad biológica y los recursos genéticos, brindar alternativas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la prestación de bienes y servicios ambientales y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La estructura del SNAP establecida en el texto constitucional está constituida por cuatro subsistemas:

- a) El subsistema de patrimonio de áreas naturales del estado (PANE) que abarca 49 áreas protegidas.
- b) El subsistema de áreas protegidas privadas (APPRI) avanza igualmente hacia su consolidación. El Ministerio del Ambiente busca el involucramiento de la sociedad en las acciones de conservación.
- c) El subsistema de áreas protegidas comunitarias (APC) se encuentra en estructuración.
- d) El subsistema de áreas protegidas de los gobiernos autónomos descentralizados (APG) reúne las áreas protegidas declaradas por los gobiernos autónomos descentralizados.

A continuación tenemos la Ley de Gestión Ambiental cuyo fin es el de establecer los principios y directrices de la política ambiental que determinan las obligaciones, responsabilidades, niveles de participación de los sectores públicos y privados en la gestión ambiental. Con ese objetivo se crea el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación y cooperación entre los sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales (Ley de Gestión Ambiental, 2004, art. 5).

La gestión ambiental busca el desarrollo sustentable para la conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento de los recursos naturales. Sin más en esta ley se asigna como la autoridad ambiental al Ministerio del ramo, que actuará como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (Ley Gestión Ambiental, 2004, art. 7 y 8). Esta ley es significativa mencionarla al establecer la política ambiental y nombrar al Ministerio del Ambiente como el responsable de su cumplimiento; y, respecto a las áreas naturales protegidas lo que se busca es el desarrollo sustentable cumpliendo los objetivos para las que fueron creadas.

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre del 10 de septiembre de 2004, establece al Ministerio del Ambiente como la entidad

encargada de delimitar y administrar el área forestal y las áreas naturales y de vida silvestre; el de fomentar y ejecutar políticas relativas a la conservación, fomento, protección, investigación, manejo, industrialización de las áreas naturales y de vida silvestre; así como, estudiar, investigar y dar asistencia técnica relativa al fomento, manejo y aprovechamiento de las áreas naturales (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, 2004, art. 5, literales a, d y h).

Dentro de esta ley existen tres capítulos dedicados a las áreas naturales y de la flora y fauna silvestres concentrados en el Título II. En el Capítulo I, del patrimonio nacional de áreas naturales se establece que el patrimonio de las áreas naturales está 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 (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, 2004, art. 66).

Para los efectos de administración las áreas naturales están clasificadas en: a) parques nacionales; b) reserva ecológica; c) refugio de vida silvestre; d) reservas biológicas; e) áreas nacionales de recreación; f) reserva de producción de fauna; y, g) área de caza y pesca. Para este patrimonio se formulan planes de ordenamiento de cada una de dichas áreas siempre considerando que son inalienables e imprescriptibles y no puede constituirse sobre ellas ningún derecho real (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, 2004, art. 67 y 68).

En el Capítulo II, de la Administración del Patrimonio de Áreas Naturales se coloca al Ministerio del Ambiente a cargo de la planificación, manejo, desarrollo, administración protección y control de estas áreas. A más de lo mencionado, se establece que las tierras y recursos naturales de propiedad privada dentro de las áreas naturales será expropiada o revertirán al dominio del Estado (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, 2004, art. 69 y 70).

En el Capítulo III, de la Conservación de la Flora y Fauna Silvestres se establece que a las áreas naturales se las manejará con sujeción a programas específicos de ordenamiento de acuerdo con el plan general sobre esta materia. Además, se prohíbe ocupar las tierras de estas áreas, alterar o dañar la demarcación de las unidades de manejo u ocasionar deterioro de los recursos naturales en ellas existentes (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, 2004, art. 71 y 75).

Es importante prestar atención a esta ley, debido a que, se hace mención a las áreas naturales protegidas dentro de un contexto general. Por así decirlo, se señala como está constituido el patrimonio de las áreas naturales, cuáles son las categorías de áreas naturales y; por último, menciona la planificación, manejo, desarrollo, administración protección y control de estas áreas.

Por otro lado, está la Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales, publicada el 10 de septiembre de 2004, que tiene como objetivo establecer las normas que se van a aplicar en caso de declarar de utilidad pública con fines de expropiación a las áreas que son consideradas como zonas de reserva o parques nacionales (Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales, 2004, art. 1).

Uno de los hechos que busca esta ley es el de mantener en estado natural las zonas de reserva y parques nacionales evitando la explotación agrícola, ganadera, forestal y de caza, minera, pesquera o de colonización para así llegar al cumplimiento exclusivo con fines turísticos o científicos (Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales, 2004, art. 3).

En general esta ley toca aspectos relacionados con el turismo en áreas naturales protegidas, no obstante, uno de los objetivos de la ley es mantener en estado natural las zonas de reserva y parques nacionales lo cual se convertiría en un choque frente a la posible explotación agrícola, ganadera, forestal y de caza que se generaría si existiese un grupo humano viviendo en

estas áreas. Pero no hay que olvidar que cuando se menciona la expropiación de un área con el fin de convertirla en zona de reserva o parque nacional cabría preguntarse si es oportuno desplazar a un grupo humano de su territorio, con todo, más adelante dentro de este capítulo se tratará con mayor profundidad el tema.

También encontramos al Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente (TULSMA) expedida el 31 de marzo de 2003, que en su título preliminar establece las políticas básicas ambientales del Ecuador. En este conjunto de políticas se busca promover el desarrollo hacia la sustentabilidad; sin embargo, este desarrollo se lo alcanzaría a través de la armonía de tres elementos que son: el social, el económico y el ambiental. La gestión ambiental en Ecuador, tiene como fundamentos la solidaridad, la corresponsabilidad, la cooperación y la coordinación entre todos los habitantes que para hacerlas efectivas es necesario que vayan de la mano con los tres elementos ya mencionados buscando así el desarrollo sustentable (TULSMA, 2003, art. 1, numeral 1, 2 y 5).

Así mismo otra política que se establece como una herramienta efectiva para la prevención del daño ambiental es el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y de la Propuesta de Manejo Ambiental (PMA) para realizar actividades susceptibles de degradar o contaminar el ambiente (TULSMA, 2003, art. 1, numeral 13).

Seguidamente encontramos el Libro I de la Autoridad Ambiental, que en su Título I de la misión, visión y objetivos del Ministerio del Ambiente, establece al Ministerio como el rector de la gestión ambiental del Ecuador, garantizando un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Además de ser el encargado de la administración y el manejo de las áreas protegidas (TULSMA, 2003, art. 1 y 4).

El Ministerio del Ambiente, para cumplir con sus objetivos, adopta la modalidad organizacional por procesos. Estos procesos gestionan los productos y

servicios del ministerio que son ordenados y clasificados en función de su grado de contribución. Están los procesos gobernantes que orientan la gestión institucional a través de políticas, normas e instrumentos y los procesos agregadores de valor que administran y controlan los productos y servicios destinados a usuarios externos (TULSMA, 2003, art. 1 y 2).

La estructura organizacional del Ministerio está integrada por procesos internos y desconcentrados que desarrollan las siguientes unidades administrativas. Entre un proceso gobernante está el despacho del ministro que cuenta con la atribución de declarar áreas protegidas naturales. Un proceso agregado de valor es la creación de la Subsecretaria de Patrimonio Natural, que tiene como misión la conservación y uso sustentable del patrimonio natural del Ecuador.

Entre las atribuciones y responsabilidades de la Subsecretaria se destacan: la preservación y mantenimiento de áreas protegidas, ejecutar las directrices sobre políticas de áreas protegidas y el de administrar la implementación de la estrategia de desarrollo forestal sustentable y estrategia de biodiversidad, áreas protegidas, SNAP.

La Dirección Nacional de Biodiversidad tiene como misión contribuir al desarrollo sustentable del país. Entre sus atribuciones y responsabilidades que se destacan está el de supervisar y coordinar la ejecución del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

Entre los productos y servicios del Ministerio encontramos a la Unidad de Áreas Protegidas que será la encargada de la Gestión del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado a través de planes de manejo, planes gerenciales, estudios técnicos, sistemas de monitoreo, reglamentos, informe técnico de seguimiento y evaluación del PANE, manual y normas técnicas para el manejo y administración del PANE, entre otros

En el Libro III del Régimen Forestal, en su Título XIV de las Áreas Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, Capítulo I de las Áreas Naturales menciona que

la declaratoria de áreas naturales se lo realiza por Acuerdo Ministerial, entre las actividades permitidas está la preservación, protección, investigación, recuperación y restauración, educación y cultura, recreación y turismo controlados, aprovechamiento racional de la fauna y flora silvestre. El patrimonio de Áreas Naturales del Estado es administrado por el Ministerio del Ambiente o la dependencia correspondiente sujeto a los planes de manejo aprobados (TULSMA, 2003, art. 169, 170 y 171).

En el patrimonio nacional de áreas naturales, el Ministerio del Ambiente autorizará la ejecución de obras de infraestructura únicamente cuando sean de interés nacional, no afecten de manera significativa a las poblaciones locales y cumplan los requisitos establecidos por ley (TULSMA, 2003, art. 200).

Dentro de este mismo texto encontramos el Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas (RETANP), publicado el 19 de enero de 2016, en el que se establece un régimen jurídico aplicable al ejercicio de las actividades turísticas y el otorgar permisos ambientales de actividades turísticas dentro de áreas naturales protegidas.

En este reglamento se observarán los principios de manejo participativo, manejo adaptativo y sostenibilidad. Es así que, como políticas nacionales para actividades turísticas dentro de áreas naturales protegidas buscan: el desarrollo y promoción del turismo sostenible; educación y capacitación ambiental de la población; participación ciudadana dentro de áreas naturales protegidas; conservación de los ecosistemas; y, minimización de los impactos negativos del ejercicio de actividades turísticas (RETANP, 2016, art. 1 y 2).

La Autoridad Ambiental Nacional será la encargada de programar, autorizar, manejar, controlar y supervisar los usos turísticos de los recursos naturales. Sin embargo, a la Autoridad Nacional de Turismo le corresponde regular y controlar las actividades de operación turística (RETANP, 2016, art.5 y 6).

En el Capítulo III de Permisos ambientales de actividades turísticas en las áreas del patrimonio de áreas naturales del estado PANE, se establece que para el ejercicio de actividades turísticas se debe tener en cuenta los planes de manejo, respetar la capacidad de visitantes, dar un enfoque de educación ambiental, conservación y sostenibilidad y ejercer la actividad turística con la presencia de guías (RETANP, 2016, art. 8).

También se menciona que el permiso ambiental de actividad turística es otorgado por la Autoridad Ambiental Nacional a personas naturales o jurídicas para ejercer actividades turísticas dentro del Patrimonio de áreas naturales del Estado. Estas actividades serán reguladas por el plan de manejo de cada área (RETANP, 2016, art. 9).

Siguiendo con esta misma línea, a través de la revisión de estas normas vigentes al momento de la investigación se hace visible que todas estas leyes son complementarias pero en algunas partes podrían resultar contradictorias. Sin embargo, todo este conjunto de normas empezando desde la Constitución, la Ley de Gestión Ambiental, la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, la Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales y el Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente han dado paso al establecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), hasta ahora solo se ha mencionado el marco legal para la creación de políticas y normas aplicables a estas áreas.

También es importante mencionar otras normas no ambientales que hacen referencia a áreas naturales protegidas. El Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) que hace una breve mención sobre las áreas naturales protegidas dentro del Título IV de Regímenes Especiales, Capítulo II Circunscripciones Territoriales de Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias, Sección Primera de Conformación que dice:

“Los territorios ancestrales de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubios que se encuentren en áreas naturales protegidas, continuarán ocupadas y administrados por estas de forma comunitaria, con políticas, planes y programas de conservación y protección del ambiente de acuerdo a sus conocimientos y prácticas ancestrales en concordancia con las políticas y planes de conservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado” (COOTAD, 2010, art. 100).

Siguiendo esta línea, en la sección anterior de territorios ancestrales, ya se había mencionado al COOTAD. Esta ley tiene como objetivo la reorganización territorial del Estado a través de la democratización de los diferentes niveles territoriales plasmando así el carácter plurinacional e intercultural del Estado. La idea del citado artículo es permitir la ocupación y administración de las áreas nacionales protegidas en conjunto con las políticas del SNAP cumpliendo con la autonomía territorial. De lo establecido en el artículo anterior es necesario que vaya de la mano con la Constitución, que garantiza el derecho de la población a vivir en un ambiente sano, de acuerdo a los principios del Buen Vivir para que esto se haga realidad.

Al respecto de los territorios ancestrales que se encuentran en áreas naturales protegidas, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, en su Capítulo V de Derechos a la tierra comunitaria y territorios de los pueblos y nacionalidades, hace una referencia a esta problemática. Se menciona que en el caso de la legalización de tierras comunales o territorios en áreas protegidas, patrimonio forestal del Estado o bosques y vegetación protectores, la delimitación y adjudicación la realizará la Autoridad Agraria Nacional de conformidad con los lineamientos que establecerá la Autoridad Ambiental Nacional (LOTRTA, 2016, art. 74).

Tanto en el COOTAD como en la LOTRTA se hace referencia a los lineamientos que establecerá la Autoridad Ambiental Nacional, que en este

caso es el Ministerio del Ambiente, entidad que deberá crear las políticas y planes de conservación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado. Estas políticas y planes de conservación deben ir de la mano con el desarrollo de los asentamientos de seres humanos dentro de las áreas naturales protegidas, considerándose a estos territorios como ancestrales.

A continuación, se muestra un cuadro que permite ver que las categorías naturales protegidas restringen ciertos derechos, que afectan a las comunidades que viven dentro de estas áreas.

Tabla 4. Derechos Restringidos en Áreas Naturales Protegidas

CATEGORÍAS DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	DERECHOS RESTRINGIDOS	
	Ocupación	Explotación/ Aprovechamiento
Área Nacional de Recreación	X	X
Parque Nacional	X	X
Refugio de Vida Silvestre	X	X
Refugio de Vida Silvestre Marino Costero	X	X
Reserva Biológica	X	X
Reserva de Producción de Fauna	X	X
Reserva de Producción de Fauna Marino Costera	X	X
Reserva Ecológica	X	X
Reserva Geobotánica	X	X
Reserva Marina	X	X

Como se evidencia en la tabla no se permite la ocupación ni la explotación o aprovechamiento de recursos dentro de estas áreas. En este punto hay que recordar que los derechos colectivos son aquellas facultades que tiene una

colectividad que están reconocidas por el ordenamiento jurídico nacional. Si bien el Estado ecuatoriano a través de la Constitución reconoce el derecho al Buen Vivir de estas colectividades, se hace evidente que en el caso de colectividades que se encuentran asentadas en territorios ancestrales ubicados dentro de un área natural protegida no pueden ejercer estos derechos en su totalidad y para que su aplicación pueda ser posible debería ser de forma progresiva.

Para finalizar, una vez enunciada la normativa ambiental que trata sobre áreas naturales protegidas se determina que el Ministerio del Ambiente es la Autoridad Ambiental encargada del manejo y administración, la cual establecerá las demás normas técnicas y operativas aplicables a estas áreas buscando siempre la preservación de la biodiversidad y los ecosistemas. Con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) se pretende descentralizar su manejo generando una coordinación y cooperación entre los sistemas y subsistemas involucrando a todos los niveles de gobierno así como a personas naturales, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Es por eso que ahora se tratará la administración y el manejo de las áreas naturales protegidas.

2.3 Administración y manejo de las Áreas Naturales Protegidas

El Ministerio del Ambiente con el objetivo de consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) elaboró un Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas del Ecuador publicado en 2013. Este manual fue creado con el fin de generar mejores procesos de planificación y gestión operativa de estas áreas.

Como se había mencionado el Ministerio del Ambiente es la entidad que controla y regula las áreas naturales protegidas a través de las siguientes instancias:

- a) Subsecretaría de Patrimonio Natural a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad y específicamente la Unidad de Áreas Protegidas.
- b) Direcciones Provinciales a través de las Unidades de Patrimonio Natural y específicamente el área de Biodiversidad.
- c) Subsecretaría de Gestión Marino Costera a través de la Dirección de Gestión y Coordinación Marina y Costera.
- d) Los equipos de manejo y administración de las áreas protegidas, no están mencionados en la normativa, pero por su relación con la gestión de las áreas se menciona en el manual.

La Subsecretaría de Patrimonio Natural cuenta con la Dirección Nacional de Biodiversidad entidad encargada de la gestión de las áreas protegidas, que a su vez, tiene la Unidad de Áreas Protegidas y Ecosistemas Frágiles. Esta entidad cuenta con los siguientes productos y servicios relacionados con las áreas protegidas: Gestión del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, Gestión de Áreas Protegidas Municipales, Comunitarias y privadas y Gestión del Turismo en Áreas Protegidas (Acuerdo Ministerial 025 del 15 marzo del 2012, pp. 13, 14 y 16) (Columba, 2013). Si bien constan más instancias que ayudan al control de las áreas protegidas para el caso se da mayor importancia a la instancia antes mencionada.

Con respecto al marco conceptual de la gestión de áreas protegidas se dice que es:

“Un proceso político, social, técnico y administrativo que se inicia con la creación y diseño del área protegida, continúa con la planificación del manejo del área a través de una propuesta a largo plazo, se concreta en la gestión operativa del área en la cual se implementan acciones de manejo y se cierra el ciclo de gestión con la evaluación de efectividad de manejo del área protegida. Todas las fases con excepción de la primera, se repiten a través del tiempo” (Columba, 2013, p. 85).

Para una gestión adecuada de las áreas naturales protegidas se prepara una primera fase; la misma que se inicia con la creación y diseño del área para luego tomar en cuenta el valor de conservación del área esto se refiere a los elementos biofísicos y culturales que se busca que perduren en el tiempo. A continuación, se debe establecer a qué categoría de área protegida pertenece para efectuar una correcta planificación y gestión del área. Por último en esta etapa se indica el límite del área protegida, estableciendo la superficie de terreno que se va a conservar.

La segunda fase trata de la planificación del manejo del área protegida. Se inicia con un diagnóstico en la cual se identifica el estado y los requerimientos de manejo del área tras analizar el estado de conservación, las amenazas y oportunidades, la función social y económica y la gestión del área. Después se procede a hacer un análisis de los posibles escenarios del futuro de los recursos del área. Con lo cual se realiza la zonificación del área protegida que es la organización del territorio del área en función del valor de sus recursos naturales y su capacidad de acogida para los distintos usos. Inmediatamente con la zonificación se establecen las directrices de manejo de los recursos naturales y culturales del área. Por último, se establecen objetivos, estrategias, resultados y actividades dando como resultado una guía para el manejo del área.

La tercera fase es la gestión operativa de un área protegida que busca alcanzar los objetivos por la fue creada. Se inicia con la revisión y priorización de los objetivos, estrategias y resultados del área protegida. Para así definir las principales actividades del programa de manejo de estas áreas. También se elabora un Plan de Gestión Operativa Anual (PGOA) técnico y presupuestario de un área protegida con el fin de conducir durante un periodo anual la gestión. Ahora se procede a la ejecución física y presupuestaria del PGOA llevando a cabo todas las actividades planificadas, utilizando procesos y procedimientos técnicos, administrativos, financieros y legales que define la institución matriz. A través del monitoreo del PGOA se hace una comparación de lo planificado

y/o implementado durante la supervisión periódica. Se finaliza con la evaluación de la gestión operativa, analizando el grado en que los resultados avanzaron hacia los objetivos y la eficiencia de la gestión.

Y la cuarta fase consiste en la evaluación de efectividad del manejo. A través de esta evaluación se puede identificar las debilidades y amenazas que requieren mayor atención y mejor manejo en el área protegida. Estos aspectos deberán incorporarse en el diseño, planificación del manejo y gestión del área.

Con la creación del Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas del Ecuador se plasma lo ya establecido en las normas antes señaladas, evidenciando la necesidad de descentralizar el manejo y la administración de las áreas naturales protegidas con el fin de establecer alianzas entre los diferentes actores de una sociedad. A través de la aplicación de este manual se espera obtener los resultados esperados fortaleciendo la institucionalidad del SNAP. Por otro lado, como un camino necesario para el SNAP se ve la necesidad de plantear una nueva forma de gobernanza para las áreas naturales protegidas.

Al referirme a una nueva forma de gobernanza en áreas protegidas se deberá entender como los marcos jurídico-institucionales, estructuras, sistemas de conocimiento, valores culturales que determinan la manera en que las decisiones son tomadas, los mecanismos de participación de los diferentes actores y las formas en que se ejercen la responsabilidad y el poder.

Por otro lado, se define gobernanza como los procesos colectivos (formales e informales), que determinan en una sociedad dada y en relación a los asuntos públicos, la manera como las decisiones se toman, las normas y las instituciones sociales elaboradas (Hufty, 2007 en FFLA, 2015, p. 30).

También quiero señalar el concepto de gobernanza dado en el Congreso Mundial Parques Durban de 2003 que establece:

“La gobernanza se define como las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo el poder y responsabilidades son ejercidas, cómo las decisiones son tomadas y cómo los ciudadanos u otros actores participen de las decisiones. Fundamentalmente, se trata de poder, interrelaciones y rendición de cuentas: quién tiene influencia, quién decide, y cómo los tomadores de decisiones rinden cuentas” (Graham, Amos y Plumptre, 2003 en FFLA, 2015, p. 30).

Asimismo dentro del Diagnóstico gobernanza SNAP's Región Andina (2006) se indica como gobernanza a quién(es) ejerce(n) la autoridad sobre un área protegida, bajo qué reglas y en qué condiciones se toman las decisiones, cómo son las relaciones de poder entre los actores, cómo se medían las diferencias entre los actores, cómo se rinden cuentas, y a quién (Santillán y Cracco, 2006 en FFLA, 2015, p. 30).

Mientras La Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) define a la gobernanza para el manejo de áreas protegidas como:

“Los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales el Estado y la Sociedad Civil articulan sus intereses, ejercen sus poderes, cumplen con sus obligaciones, rinden cuentas y median sus diferencias. Determinado cómo y quién ejerce la autoridad; bajo qué reglas y condiciones se toman las decisiones; cuáles son las relaciones de poder entre los actores; ¿Quiénes participan en la toma de decisiones y cómo? ¿Cómo se medían las diferencias entre los actores? ¿Cómo se rinden cuentas y a quiénes?” (FFLA, 2015, p. 30).

A través de estas definiciones lo que se pretende es tener una gobernanza en la que no solo se realicen políticas o acciones emanadas desde un solo punto de vista sino que van encaminadas a la participación de varios actores (comunidades, pueblos, comunidades, nacionalidades, colonos, entidades públicas

o privadas, ONG, organismos seccionales, entre otros) con un solo objetivo que es la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos dentro de las áreas naturales protegidas.

Como se ha dicho el concepto de gobernanza para su efectivo cumplimiento está acompañada de principios. Entre los cuales están: a) transparencia: dada al poder compartir la información de los actores que intervienen en la toma de decisiones para tener claro los procesos que se van dando; b) Rendición de cuentas: trata de explicar el por qué de la toma de decisiones; c) Participación: aquí todos los actores forman parte en la toma de decisiones; d) Justicia social: se entiende como una justa aplicación del marco legal existente; e) Equidad: se relaciona a la idea a equiparar la situación de desventaja que puede presentarse entre los diferentes actores; f) Consenso: es la búsqueda de un acuerdo en beneficio de todos los actores; g) Dirección: busca el liderazgo efectivo; y, h) Resiliencia: es la aptitud del sistema para afrontar con los cambios y continuar con el desarrollo. Todos estos principios aplicados al manejo y administración de un área natural protegida van generando esta llamada gobernanza.

Es menester mencionar que dentro de estos principios, al que se considera como un elemento transcendental es la participación. A través de un adecuado proceso de toma de decisiones y con una racionalidad en la construcción de consensos se está ejecutando la toma de decisiones que a la larga busca obtener un resultado ya sea negativo o positivo que funcione para todos los actores que intervienen dentro del manejo y administración de un área natural protegida.

Como se mencionó, la participación de las partes interesadas en el manejo y la administración de un área natural protegida es un elemento importante; ya que, sin este componente se genera una tensión entre el Estado y los pobladores que no pueden adoptar decisiones dentro de estos territorios. La inseguridad que se forma por no poder administrar ni usar los recursos que se encuentran

dentro de sus territorios forja la problemática de las áreas naturales con los territorios ancestrales que se tratará a continuación.

2.4 Problemática de las Áreas Naturales Protegidas con los Territorios Ancestrales

De manera general en el desarrollo de este capítulo se ha hablado de la normativa que rige y regula a las áreas naturales protegidas; a pesar de que estas zonas se encuentran bajo políticas que limitan las actividades en que interfiere el ser humano, se puede evidenciar una problemática con respecto a la tenencia de la tierra. Hay que considerar que desde el principio de la humanidad la tierra ha sido una fuente de sustento para los seres humanos por lo que existen casos de comunidades y pueblos indígenas que se encuentran asentados dentro de un área natural protegida y a quienes se les ha reconocido el territorio ancestral.

En el siguiente cuadro se muestra la limitación que se da en el ejercicio de los derechos del Buen Vivir y los derechos colectivos de comunidades que viven dentro de las diferentes categorías de áreas naturales protegidas.

Tabla 5. Limitaciones al derecho del Buen Vivir y los derechos colectivos dentro de áreas naturales protegidas.

CATEGORÍAS DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	LIMITACIÓN A DERECHOS DEL BUEN VIVIR Y DERECHOS COLECTIVOS																	
	Agua	Alimentación	Ambiente Sano	Comunicación	Información	Cultura	Ciencia	Educación	Hábitat y vivienda	Salud	Trabajo	Seguridad Social	Poseción ancestral	uso, usufructo, administración de territorio	Participación comunitaria	conocimientos colectivos	Patrimonio cultural e histórico	Fortalecimiento de identidad
Área Nacional de Recreación	X	X	X			X							X	X	X			X
Parque Nacional	X	X	X			X							X	X	X			X
Refugio de Vida Silvestre	X	X	X			X							X	X	X			X
Refugio de Vida Silvestre Marino Costero	X	X	X			X												
Reserva Biológica	X	X	X			X												
Reserva de Producción de Fauna	X	X	X			X							X	X	X			X
Reserva de Producción de Fauna Marino Costera	X	X	X			X												
Reserva Ecológica	X	X	X			X							X	X	X			X
Reserva Geobotánica	X	X	X			X							X	X	X			
Reserva Marina	X		X			X												

Como se puede notar en la tabla existe una clara restricción en el ejercicio de los derechos previamente mencionados. Por ejemplo, cuando se habla acerca de un Área Nacional de Recreación, que como objetivo de conservación busca el manejo de recursos naturales brindando alternativas de turismo, podemos observar que dentro de la lista de derechos del Buen Vivir y los derechos colectivos existe una limitación para poder ejercerlos. Dentro de la Tabla 5, se aprecia que los derechos de comunicación, información, ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud, trabajo, seguridad social, posesión ancestral y patrimonio cultural e histórico no pueden ser cumplidos por el mismo hecho de que estas áreas tienen una normativa especial.

Cuando nos referimos a Parque Nacional, estas áreas buscan como objetivo la protección de ecosistemas, de especies, de un manejo de recursos naturales, la facilitación de investigaciones y el brindar alternativas de turismo. Como se puede apreciar esta área natural cuenta con una diversidad de flora y fauna lo cual se quiere mantener siendo que en estas áreas se prohíbe cualquier explotación u ocupación. Tomando estos antecedentes se ve difícil el cumplimiento de todos los derechos colectivos, así como los del Buen Vivir, de igual forma, en la Tabla 5 se aprecia que solo ciertos derechos se pueden llevar a cabo dentro del área no siendo suficientes si existe una comunidad viviendo dentro de esta zona.

El Refugio de Vida Silvestre tiene como objetivo la protección de ecosistemas, de las especies, la facilitación de investigación y brindar alternativas de turismo; sin embargo, esta área se vuelve indispensable para garantizar la existencia de la vida silvestre, residente o migratoria con fines científicos, educativos y recreativos. En la Tabla 5, una vez más, se puede apreciar la limitación que existe de los derechos del Buen Vivir y los derechos colectivos porque a pesar de que se cumple con los derechos a: agua, alimentación, ambiente sano, cultura, uso, usufructo, administración de territorios y el fortalecimiento a la identidad, estos derechos no son ejercidos en su plenitud por las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades que viven dentro de estas áreas, ya

que existe el condicionamiento que propone la normativa con respecto a las áreas naturales protegidas.

La Reserva de Producción de Fauna no cuenta con una definición establecida dentro de la Ley Forestal ni en el TULSMA. No obstante, se la considera como un área que busca el mantenimiento de los recursos del ecosistema, que tiene como objetivo el precautelar y desarrollar en base a los respectivos parámetros ecológicos del hábitat. Al no existir una definición clara de esta área tampoco es posible establecer los objetivos para la conservación de esta zona; y a su vez, se empieza a limitar los derechos colectivos y del Buen Vivir. Como se puede apreciar en la Tabla 5, hay varios derechos dentro del catálogo de derechos que no pueden ser ejercidos.

La Reserva Ecológica tiene como objetivo la protección del ecosistema, la protección de especies y el manejo de los recursos naturales. Sin embargo, al ser un área de un ecosistema con una flora y fauna, amenazadas en peligro de extinción, se prohíbe cualquier tipo de explotación u ocupación. Considerando este antecedente se ve en la Tabla 5 como no se permite el ejercicio total de todos los derechos colectivos y del buen vivir; es así que, cuando nos referimos a posesión ancestral dentro de estas áreas choca frente a lo establecido como prohibición.

La Reserva Geobotánica no posee una definición establecida en la Ley Forestal ni en el TULSMA. Se considera como un área que cuenta con una geología y una historia vulcanológica particular; ya que, protege una caldera volcánica. Además cuenta con una riqueza de flora que crece en las laderas y quebradas; es así que, los objetivos de conservación de esta área no son muy claros. Una vez más aparece el hecho de no tener claros los objetivos, no es posible el cumplimiento de todos los derechos colectivos y del Buen Vivir.

Hay que mencionar con respecto al Refugio de Vida Silvestre Marino Costero, la Reserva Biológica, la Reserva de Producción de Fauna Marino Costera y la Reserva Marina al ser áreas naturales protegidas enfocadas al ámbito acuático

no presentan comunidades o poblaciones que reclamen el reconocimiento de sus territorios ancestrales dentro de estas zonas, por lo que aquí surgen otros tipos de conflictos que no son estudiados en este trabajo. Pero se puede mencionar que igual existe una limitación para el ejercicio de los derechos colectivos y del Buen Vivir.

Es así que se vuelve prioritario fomentar la institucionalidad y la gobernabilidad del SNAP para identificar una serie de conflictos relacionados con las áreas naturales protegidas entre los cuales están: la tenencia de la tierra, la ocupación humana del área y el uso de los recursos naturales sin mencionar todos los derechos que no pueden ejercerse dentro de estas áreas. Los conflictos mencionados se encuentran relacionados entre sí, es decir que sin uno no existe el otro, no sería un problema la tenencia de la tierra en donde no haya asentamientos humanos que a su vez generan un uso no adecuado de los recursos naturales lo cual impide mejorar el uso, el manejo y el desarrollo de estas áreas.

La tenencia de la tierra se convierte en el problema central a resolver dentro de las áreas protegidas, es así que encontramos casos como: la posesión de territorios ancestrales que no pueden ser legalizados por estar dentro de un área natural protegida, la existencia de tierras con título de propiedad legalmente adquiridos previo a la declaratoria de área natural protegida, posesiones previas a la declaratoria que no cuentan con un título legalizado y la re delimitación de las áreas naturales protegidas.

Sin más, en esta sección nos enfocaremos en el tema de la posesión de tierras ancestrales dentro de un área natural protegida. Se ha mencionado que existen diferentes categorías de áreas protegidas, las cuales cuentan con diferentes objetivos para su conservación y mantenimiento, por lo cual se ha de limitar la ejecución de las acciones humanas dentro de estas zonas. Sin embargo, se ha evidenciado que existen comunidades habitando al interior de un área natural protegida considerando a sus tierras como territorios ancestrales.

A pesar de existir una normativa aplicable en las áreas naturales protegidas no se ha tomado muy en cuenta a esta realidad para darle una solución óptima. Según las normas ambientales que hemos revisado en los subtemas anteriores para el tratamiento de estos casos existe la posibilidad de expropiar el territorio ocupado y revertirlo hacia el Estado, lo que originaría la reubicación de los pobladores de estas zonas. Con la reubicación estos pobladores verían afectados sus derechos territoriales y de los recursos naturales y que también están afectando el derecho de las poblaciones para tener una vida digna (Derecho al Buen Vivir).

Como se ha mencionado es fundamental el integrar a estos pobladores dentro del manejo y la administración de las áreas naturales protegidas. Esto va de la mano con alcanzar el concepto del Buen Vivir para los seres humanos, ya que, al incorporar la participación de los pobladores dentro del manejo de estas áreas se produce un cambio a los criterios conservacionistas que se desarrollaban en torno a estas áreas.

Este nuevo reto de incorporar a los habitantes locales de estas zonas para ser partícipes de la creación de un nuevo diseño, ejecución y evaluación de los planes de manejo y gestión de las áreas naturales protegidas nos permite llegar a un desarrollo sustentable entre la naturaleza y los seres humanos. Como se mencionó en el acápite anterior al incorporar un nuevo estilo de gobernanza se va a permitir esta participación de todos los actores en la elaboración de políticas y normas para un mejor manejo y administración dentro de las áreas naturales protegidas.

Para finalizar el capítulo, luego de haber revisado la historia y la definición de las áreas naturales protegidas; además de, reconocer las normas que regulan el uso, la administración y el manejo, se pudo llegar analizar la problemática existente entre las áreas naturales protegidas con los territorios ancestrales. Como conclusión se destaca que para la administración y el manejo de áreas naturales protegidas existen varias normas que regulan este sentido; sin

embargo, se evidencia la necesidad de incluir otra forma de gobernanza que incluya a todos los actores. Así el Estado no solo toma decisiones sino que se preocupa por el cómo éstas van a llegar a afectar.

3 Capítulo 3: Conflicto entre derechos colectivos de los Territorios Ancestrales con las Áreas Naturales Protegidas

Dentro de este capítulo se analizará el tema del conflicto entre el régimen de áreas naturales protegidas y derechos colectivos en los territorios ancestrales del Ecuador. Este tema adquiere importancia porque ambos derechos se encuentran establecidos en la Constitución. Al estar determinados constitucionalmente estos derechos son de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidor público, administrativo o judicial. Durante los anteriores capítulos se trató estos temas por separado, es este capítulo en el que se va analizar esta problemática con mayor profundidad.

En el primer acápite se discutirá la tensión existente entre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los derechos colectivos de los territorios ancestrales, con el fin de explicar cómo el sistema que protege al SNAP es muy extenso y no permite que los derechos colectivos puedan ser aplicados en sus territorios ancestrales. Mientras que en el segundo acápite se tratará la tensión existente entre el sistema nacional de áreas naturales versus el régimen del Buen Vivir para evidenciar como el anhelado Buen Vivir no puede aplicarse dentro del SNAP.

3.1 Tensión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas versus los derechos colectivos de los Territorios Ancestrales.

A través de esta investigación se ha explicado qué son los derechos colectivos y los territorios ancestrales, y a su vez, se expuso cómo fue creado y cómo es manejado el sistema nacional de áreas protegidas en nuestro país. Ahora, se busca identificar el problema que existe cuando un pueblo ancestral habita en un área natural protegida donde tiene muchas limitaciones para desarrollarse en la parte económica, política, social y como comunidad, elementos sin los cuales no es posible llegar a efectivizar sus derechos colectivos dentro de sus territorios ancestrales.

Para empezar, resulta que por un lado existen comunidades o pueblos indígenas que han habitado ancestralmente en el país. En el Ecuador la población indígena, según el Censo de Población y Vivienda 2010, registra una cifra de 1.018,176 personas que se identifican como indígenas. Si bien esta cifra constituye solo el 7,03% de la población total del Ecuador (INEC, 2010), este grupo humano a través de la historia se encuentra en la búsqueda para reivindicar sus derechos sobre todo en lo referente al acceso de la tierra.

Dentro de la historia ecuatoriana, la población indígena no ha contado con todas las condiciones de vida necesarias para poder desarrollarse adecuadamente. Frente a esta realidad surgieron varios grupos y organizaciones que buscaban la satisfacción de sus intereses y reclamaban la atención del Estado. Es así que, en el año de 1990, se produce un levantamiento indígena en el cual se pretendía que el estado ecuatoriano comience a reconocer varios derechos que estaban en deuda con este grupo social. Entre los derechos que se buscaban estaba el reconocimiento de su identidad, acceso a la tierra, al agua, a la educación; y en general, se pretendía la declaración de sus derechos colectivos.

Sin embargo, es en 2008, en donde a través de la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador se aprueban los diferentes planteamientos aún demandados por los movimientos indígenas. En este contexto, el Ecuador se estableció como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico (Constitución de la República, 2008, art. 1). Este artículo se constituyó como la base para que las comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos puedan ser titulares y ejercer los derechos colectivos reconocidos dentro de la Constitución.

Al final los derechos que fueron incorporados tratan sobre tierras y territorios, explotación de recursos naturales, educación, salud, identidad, formas propias de organización y autoridad, conocimientos ancestrales y propiedad intelectual

colectiva. Como se había mencionado, el tema sobre el acceso a la tierra y los territorios siempre ha sido conflictivo, es por eso que ahora a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas se les reconoce y se les garantiza el conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias las cuales son inalienables, inembargables e indivisibles. Así como el de mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita (Constitución de la República, 2008, art. 57, numeral 4 y 5). Una vez aprobados todos estos derechos se notó la necesidad de articular las políticas necesarias para hacer efectivos los planteamientos ya establecidos en la Constitución.

Una de estas políticas fue emitir el Acuerdo Ministerial 265 del 11 de septiembre de 2007, el Ministerio del Ambiente estableció el proceso para la Adjudicación del Patrimonio Forestal del Estado y los Bosques Protectores Públicos a pueblos y nacionalidades indígenas y negras, a colonos y otros grupos sociales interesados (MAE, 2007a). Teniendo el objetivo de reconocer la posesión de la tierra para garantizar el manejo sustentable de los bosques.

Entre los argumentos para emitir esta Resolución se toma en cuenta la consulta realizada por los Ministerios de Agricultura y Ganadería y del Ambiente al Procurador General del Estado con respecto a las competencias administrativas de sus patrimonios. Mediante Oficio No. 19974 de 25 de septiembre de 2001, se pronuncia en el sentido de que el Ministerio del Ambiente es la autoridad que ostenta la competencia privativa para determinar la tenencia, conservación y aprovechamiento de tierras con bosques nativos.

El objetivo de esta Resolución es el de establecer los parámetros para la adjudicación de tierras del Patrimonio Forestal; además que, la adjudicación se realizará mediante un Acuerdo Ministerial (MAE, 2007a, art. 1 y 2). Las comunidades o pueblos indígenas deberán presentar una solicitud al Ministerio encargado adjuntando los siguientes requisitos:

- “a) Documento entregado por Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), con el cual se justifiquen las raíces ancestrales de la comunidad o pueblo;
- b) Copias de cédulas de ciudadanía y certificado de votación de los directivos de la comunidad o pueblo y la documentación que acredite su calidad de Directivo;
- c) Acta de mutuo acuerdo de límites firmada por los colindantes del área a adjudicarse;
- d) Levantamiento planimétrico e Informe de linderación de las tierras solicitadas en adjudicación;
- e) Plan de Manejo elaborado por un profesional del ramo conforme a los términos de referencia;
- f) Censo poblacional de los miembros de la comunidad o pueblo interesado; y,
- g) Estudio socio-histórico-económico-cultural que determine la posesión ancestral de los miembros de la comunidad o pueblo en relación a las tierras comunitarias solicitadas. ” (MAE, 2007a, art. 3)

La adjudicación de las tierras se realiza de forma colectiva y como cuerpo cierto; estas tierras no podrán ser fraccionadas ni enajenadas. La comunidad debe cumplir con el plan de manejo y las normativas técnicas para el aprovechamiento forestal sustentable. Al mismo tiempo, se establece que estas tierras quedan deslindadas del Patrimonio Forestal del Estado y lo correspondiente a los bosques y vegetación protectores cambiarán únicamente de dominio y seguirán formando parte del mismo bosque y vegetación protector. Además los miembros de la comunidad o pueblo permitirán el ingreso de funcionarios públicos o personal técnico debidamente autorizado por el Ministerio de Ambiente (MAE, 2007a, art. 7 y 13).

Sin más, los demás artículos hacen referencia al Informe Técnico, la determinación del valor de las tierras, elaboración y legalización del acuerdo, protocolización e inscripción del acuerdo, el procedimiento para la adjudicación

y las sanciones por la inobservancia a los planes de manejo. No obstante, es necesario señalar que cuando se hace referencia al Patrimonio Forestal del Estado no nos estamos refiriendo al Patrimonio Nacional de Áreas Naturales.

Según la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre se entiende al Patrimonio Forestal como toda la riqueza forestal natural, las tierras forestales y la flora y fauna silvestres existentes en el territorio nacional; mientras que, el Patrimonio Natural de Áreas Naturales es el conjunto de áreas silvestres que por sus características escénicas y ecológicas, están destinadas a salvaguardar y conservar en su estado natural la flora y fauna silvestres, y producir otros bienes y servicios que permitan al país, mantener un adecuado equilibrio del ambiente y para recreación y esparcimiento de la población.

A través de estas definiciones se hace una diferencia entre estos dos términos, es por eso que, dentro de esta Resolución no se ha tomado en cuenta el caso en que se solicite la adjudicación de territorios comunitarios dentro del Patrimonio Natural de Áreas Naturales. Solo se hace mención que en el caso de adjudicar territorios ancestrales dentro del Patrimonio Forestal, éstos quedarán fuera de la riqueza forestal del Estado.

Por otro lado encontramos la Resolución No. 16 del 21 de octubre de 2014, “Para Legalizar Territorios Ancestrales se estará a la Constitución”, emitida por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, en la cual se resuelve el proceso para el reconocimiento y legalización de Territorios en Posesión Ancestral en favor de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (MAGAP, 2014, art. 1).

Además se menciona, que para la legalización de territorios en posesión ancestral se deberá mostrar una posesión ancestral ininterrumpida y actual de más de 50 años. Sin embargo, se podrá reconocer la posesión en caso de haber existido un desalojo violento o desplazamiento forzoso de los territorios de posesión ancestral de alguna comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad indígena (MAGAP, 2014, art.4).

Antes de determinar la posesión ancestral a favor de una comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad la Dirección de Titulación de Tierras y al Proyecto Unificado de Acceso a Tierras de los Productores Familiares y Legalización Masiva en el Territorio Ecuatoriano deberá sujetarse al procedimiento descrito en el Manual de Titulación, en lo referente al “Procedimiento para la legalización de Territorios de Posesión Ancestral” (MAGAP, 2014, art. 5).

Al mismo tiempo de realizar el procedimiento establecido en el Manual de Titulación se deberá realizar un Estudio Socio Histórico, que estará respaldado por entrevistas y censos. El estudio contendrá lo siguiente: 1. Elementos Etnológicos: a) cosmovisión; b) artesanía; c) vivienda tradicional; d) música; e) celebraciones culturales; f) mitos y leyendas, así como rituales o prácticas de sanación por miembros de la comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad indígena; 2. Componentes Organizacionales: a) estructura tradicional-antecedente de la organización, b) estructura orgánica y representación legal; c) rol de la mujer; 3. Componente económico: a) actividades productivas, práctica agrícola, práctica pecuaria, práctica forestal, caza, pesca, recolección de productos silvestres; b) otras actividades económicas (turismo, comercio, artesanías, etc.); c) formas y relaciones de trabajo; d) trabajo tradicional; e) rol de la mujer; f) proyectos productivos en proceso; 4. Componente Territorial: a) verificación de modalidades de tenencia y estado actual de la tierra; b) verificación de uso tradicional de la tierra y territorio (MAGAP, 2014, art. 6).

No obstante para continuar con el proceso de legalización en el caso de encontrar títulos adquiridos previamente dentro del territorio, éstos deberán ser desmembrados para continuar con el procedimiento. Los servidores públicos encargados del trámite se comprometerán a remitir a las respectivas Direcciones Distritales para el análisis pertinente con respecto a la validez de dichos títulos, es decir, si fueron adquiridos antes de 1998 deberán contar con la autorización expresa del artículo 17 literal f) de la Ley de Organización y Régimen de Comunas, se deberá solicitar la nulidad de dichos títulos por contravenir el precepto constitucional de indivisibilidad, inembargabilidad e

imprescriptibilidad de los Territorios en Posesión Ancestral consagrados en la Constitución Política de 1998, en la Constitución de la República del 2008 y en los Pactos y Tratados Internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano (MAGAP, 2014, art.7).

Las Direcciones Distritales podrán iniciar un trámite de presentación de títulos por medio del cual los propietarios deberán demostrar la legitimidad y el antecedente de dominio de dichos títulos. Si se considera que dichos títulos fueron otorgados por el Estado mediante acto administrativo de adjudicación de conformidad con la Ley de Desarrollo Agrario, la Ley de Organización y Régimen de Comunas y el Estatuto Jurídico de Régimen de Comunidades Campesinas. En caso de que dichos títulos no provengan de acto administrativo de adjudicación y si existen terceros adquirientes de buena fe, la validez de los mismos deberá ser determinada por el juez competente, para lo cual la Dirección Distrital correspondiente deberá remitir dicho expediente a la jurisdicción civil de conformidad con el artículo 10 del Estatuto Jurídico de Régimen de Comunidades Campesinas (MAGAP, 2014, art.8).

Como se señala en la presente Resolución, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Acuacultura y Pesca es el encargado de asumir las competencias relacionadas con el dominio o posesión de tierras y se convertirá así en el delegado para la ejecución de estas políticas. En efecto, se menciona que el “Procedimiento para la legalización de Territorios de Posesión Ancestral” estará dado en el Manual de Titulación emitido por el Ministerio del ramo. A pesar de estar establecido que existe un Manual no ha sido posible encontrar dicho instrumento que permitiría la legalización de estos territorios, creándose un vacío dentro de este proceso. Solo existe el “Instructivo socio cooperativas agropecuarias proyecto acceso a tierras” que fue emitido con el objeto de beneficiar a las asociaciones y/o cooperativas agropecuarias, acuícolas o forestales de los procesos de redistribución de tierras en el territorio ecuatoriano.

Cabe afirmar que las dos resoluciones antes mencionadas se encuentran en vigencia dentro de la normativa ecuatoriana, además de ser emitidas por dos Ministerios diferentes crean una inseguridad sobre cuál entidad tiene la competencia y es la encargada de resolver los problemas que pueden presentarse con respecto a la legalización de los territorios ancestrales. A continuación se presenta dos Resoluciones en las que se reconoce la posesión ancestral de territorios.

El primer caso es el reconocimiento del territorio ancestral de la Comunidad Awá, dado por la Resolución del INEFAN 8, publicada en el Registro Oficial No. 807 del 23 de octubre de 1995. Dentro de la motivación para emitir esta resolución se toma en cuenta el Acuerdo Ministerial 016 publicado en el Registro Oficial No. 27 del 16 de septiembre de 1988, que fijó los linderos del Área de Asentamiento Tradicional de la Comunidad Indígena Awá, declarándose Zonas de Reserva Forestal y por tanto, parte integrante del patrimonio forestal del Estado.

Asimismo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería emite una medida de protección que fue tomada por la existencia de diferentes formaciones vegetales que constituyen el hábitat natural de esta comunidad indígena, que en constante interrelación con este medio biofísico, ha modelado su propia identidad cultural, generando conocimientos y prácticas tradicionales que configuran sistemas coherentes de adaptación al medio y al manejo sostenido de los bosques tropicales.

Y en virtud del memorando No. MB-0031 del 8 de febrero de 1995, la Unidad de Bosques del INEFAN, emite un informe técnico respectivo, señalando los antecedentes, ubicación, superficie, clima y temperatura, zonas de vida, hidrografía, suelo, uso actual, flora y fauna y aspectos socio-económicos, recomendando la delimitación de esas tierras a favor de la Comunidad Indígena Awá.

Por último, el INEFAN a través de una Resolución, publicada en el Registro Oficial 807 del 23 de octubre de 1995, procedió a delimitar las tierras de asentamiento tradicional de la comunidad Indígena Awá y reconocer su posesión ancestral sobre el área de ciento un mil hectáreas (101.000 ha), ubicada al noroeste del territorio continental ecuatoriano (INEFAN, 1995, art.1).

A su vez se establece que el área delimitada será de exclusivo dominio de la comunidad Indígena Awá, la que tendrá facultades privativas para el aprovechamiento doméstico, no comercial de los recursos existentes en su interior, con las limitaciones previstas en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y su Reglamento y Normas de Aplicación; no siendo susceptible la posesión o adjudicación a favor de terceros y quedando prohibido su fraccionamiento y enajenación. Igualmente se considera que el uso de la tierra y demás recursos naturales renovables existentes en el área deberán estar en conformidad con las anteriores leyes mencionadas (INEFAN, 1995, art.2 y 4).

Con respecto a esta resolución se puede mencionar que fue emitida en 1995, es decir, mucho antes del establecimiento de los derechos colectivos en la Constitución. Como se había mencionado es desde 1998, año en el cual aparecen insertados varios derechos con respecto al reconocimiento de la posesión ancestral para las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Esta resolución fue emitida por el Instituto Ecuatoriano Forestal y Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN). Esta entidad estaba adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, era el organismo ejecutor de las atribuciones que al Ministerio le confiere la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, su Reglamento General de aplicación y demás disposiciones legales y reglamentarias referente al recurso forestal, a las áreas naturales y a la vida silvestre. Sin embargo, años más tarde de la creación de este organismo, el INEFAN fue fusionado al Ministerio de Medio Ambiente transfiriéndole las facultades, atribuciones y funciones que ostentaba dicha entidad.

El segundo caso a mencionar es, la adjudicación dada a la Comunidad Ancestral Huancavilca Río Blanco. Entre los considerandos expuestos dentro de esta resolución se menciona que el Ministerio del Ambiente expidió un Instructivo para la adjudicación de tierras del Patrimonio Forestal del Estado y Bosques Protectores. Asimismo, el INEFAN emitió la Resolución No. 43, publicada en el Registro Oficial No. 619 de 25 de enero de 1995, en la que declara como áreas de Bosque y Vegetación Protectores el área de 77,649 ha. ubicadas en el sur-oeste de las parroquias Colonche y Manglar alto, cantón Santa Elena.

Al final, se acuerda adjudicar a la Comunidad Ancestral Huancavilca Río Blanco, constituida legalmente mediante Acuerdo del CODENPE No. 1800 de 29 de abril de 2010, las tierras sobre las cuales han ejercido una posesión ancestral por más de 77 años, con una superficie de 1377,94 ha. y que se encuentran localizadas en el sitio parroquias Colonche y Manglar Alto, cantón Santa Elena (MAE, 2012). El presente Acuerdo Ministerial fue dado el 2 de julio de 2012, publicado en el Registro Oficial No. 781 de 4 de septiembre de 2012.

De este segundo caso se puede observar que la Resolución es emitida en 2012, es decir, ya cuando se encontraba establecida la Constitución de la República del Ecuador de 2008. No hace falta decir que dentro de esta Constitución es en la que más desarrollo se consiguió acerca de los derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas. Es importante señalar que el Ministerio del Ambiente emitió el “Instructivo para la adjudicación de tierras del Patrimonio Forestal del Estado y Bosques Protectores”, el mismo que se aplicaría para este caso.

Dentro de esta Resolución, también se señala al INEFAN (entidad ya extinta), la cual es mencionada dentro de los considerandos de esta resolución; sin embargo, esto se produce porque cierta parte del área adjudicada a la Comunidad está declarada como Bosque y Vegetación Protectora. Teniendo esto como antecedente y sujetándonos a lo expresado en el Instructivo emitido

por el Ministerio, lo correspondiente a los bosques y vegetación protectores cambiarán únicamente de dominio y seguirán formando parte del mismo bosque y vegetación protector. Es así que la Comunidad Ancestral Huancavilca Río Blanco solo tiene el dominio de estas tierras sin más otros derechos.

El propósito de mostrar estos dos ejemplos de adjudicación de territorios a pueblos ancestrales es exponer que a pesar de que sus respectivas resoluciones fueron emitidas en diferentes años, un caso antes del establecimiento de los derechos colectivos y el otro caso después del reconocimiento de estos derechos no ha existido algún cambio significativo en la emisión de estas adjudicaciones. Es decir, en los dos casos se observa que se adjudica cierta área de terreno reconociendo su valor ancestral y ejerciendo el derecho de conservar y mantener sus tierras comunitarias; sin embargo, aún quedan en el aire los demás derechos colectivos de estas comunidades, pueblos y nacionalidades. De igual manera hay que tener en cuenta que la resolución emitida por la Autoridad Ambiental dentro del proceso de adjudicación no ha cambiado mucho durante el tiempo.

Cuando hablamos de derechos colectivos nos referimos a los valores esenciales que tiene una colectividad y que están reconocidos por el orden jurídico nacional; en nuestro caso, estos colectivos cuentan con 15 derechos establecidos en la Constitución. Como se ha venido mencionando existen comunidades, pueblos o nacionalidades que su territorio ancestral se encuentra ubicado dentro del sistema nacional de áreas protegidas, lo cual trae consigo varios inconvenientes.

Cuando se emite una resolución reconociendo el territorio ancestral a una comunidad indígena implicaría que también se deben garantizar sus otros derechos colectivos. El Estado está en la obligación de reconocer y garantizar su efectivo cumplimiento; no obstante existen derechos que necesitan más trabajo que otros para plasmarlos en la realidad. No hay que olvidar que el SNAP busca proteger y cuidar la riqueza de la flora y la fauna del territorio

ecuatoriano, es por esto que, el efecto que tienen los seres humanos dentro de la naturaleza podría ser un obstáculo para cumplir esos objetivos.

Para finalizar, es necesario mencionar que aún existe una confusión entre la entidad encargada para la adjudicación de territorios ancestrales; es más, el mismo procedimiento que se debería efectuar para proceder a las adjudicaciones no está completamente desarrollado. Al no tener un procedimiento claro se vulneran los derechos de estas colectividades, las cuales no pueden acceder por completo a los derechos establecidos en la Constitución. Me queda por mencionar que, la tensión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas versus los derechos colectivos de los territorios ancestrales, está dada por el choque de derechos que produce el derecho de conservar la naturaleza con el desarrollo de los seres humanos que buscan efectivizar sus derechos, siendo que dentro del régimen del Buen Vivir establecido en nuestro país el derecho a conservar su territorio está reconocido.

3.2 Tensión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas versus el régimen del Buen Vivir

Para iniciar este acápite recordemos que en el Ecuador existe el régimen del Buen Vivir, que se entiende como, la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas tomando como un punto sustancial el desarrollo económico, que permita el progreso y desarrollo del hombre, de una manera armónica y sustentable para la naturaleza. Recordando que los términos Buen Vivir y Sumak Kawsay no son sinónimos aunque dentro de nuestra Constitución se los use como tales, es por esto que en muchas ocasiones se confunden estos dos términos.

Además, se ha mencionado que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) es un conjunto de áreas naturales protegidas que garantizan la cobertura y conectividad de ecosistemas importantes en los niveles terrestre, marítimo y costero marino de sus recursos culturales y de las principales

fuentes hídricas (MAE, 2015b). Dentro del segundo capítulo de este texto se abordó de una manera general el tratamiento que se da a las áreas naturales protegidas dentro de la normativa ecuatoriana, con lo que, se pudo observar que por la importancia que tiene la conservación de la diversidad biológica que existe dentro de estas áreas se han emitido varias normas que regulan la creación, el uso, el mantenimiento y la gestión de todo el SNAP.

De manera general, se ha manifestado que existe un problema cuando una comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad indígena habita dentro de un área natural protegida, que a su vez se constituye como su territorio ancestral y al encontrarse dentro de estas áreas presenta restricciones en el ejercicio de sus derechos establecidos en la Constitución. Tomando en cuenta que la Constitución establece como un deber primordial del Estado; el de planificar el desarrollo con el fin de acceder al Buen Vivir, esto significa que, los derechos establecidos deberían cumplirse. Entre los derechos del Buen Vivir tenemos: agua y alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud; y, trabajo y seguridad social. Es importante señalar que, al estar establecidos estos derechos en la Constitución el Estado se compromete a cumplirlos para todos sus ciudadanos.

Siguiendo la misma línea de los anteriores argumentos surge la pregunta: ¿Es posible que los pueblos ancestrales alcancen el régimen del Buen Vivir habitando dentro de un área natural protegida? Para responder esta pregunta creo que es necesario resolver la tensión existente entre estas normas constitucionales; sin embargo, esto será abordado con mayor profundidad más adelante. Por el momento, no existe una normativa aplicable para estos casos que a pesar de no ser muy conocidos son importantes para el desarrollo de los habitantes de estas zonas.

A pesar de no contar con una normativa expresa sobre la aplicación del régimen del Buen Vivir en las áreas naturales protegidas, el Ministerio del Ambiente elaboró el documento “Políticas y Plan Estratégico del Sistema

Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016” (Anexo 1). En el año 2005, se resolvió actualizar el Plan Estratégico del SNAP para un período de vigencia de 10 años, con el objetivo de abordar temas de creciente importancia como la integralidad del SNAP, los mecanismos de participación en la gestión del sistema y la sostenibilidad financiera, entre otros que inciden e incidirán sobre su administración y manejo. Se busca consolidar el SNAP desde un enfoque que integre los objetivos de conservación de la biodiversidad y los recursos naturales y culturales con los objetivos de desarrollo socioeconómico del país (MAE, 2007b, p. 11).

Este documento conformado por cuatro partes, estableció en la primera parte el Diagnóstico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador. No obstante, consta una sección que trata el tema de territorios indígenas en áreas protegidas, en la cual se menciona que en el establecimiento de áreas protegidas no siempre se tomó en cuenta la presencia de pueblos étnicos que habitaban esas zonas; es así que, en la actualidad los límites de algunas áreas protegidas se sobreponen con territorios ancestrales indígenas y afroecuatorianos (MAE, 2007b, p. 38). De manera general, ya se ha mencionado que existe un problema medular con respecto a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que viven dentro de un área natural protegida las cuales se ven limitadas a la hora de poder ejercer sus derechos del Buen Vivir; en el momento que se traslapan estos territorios no existe un claro establecimiento de las obligaciones y responsabilidades que tiene cada uno de los actores involucrados.

A continuación, se muestra la Tabla 6 sobre nacionalidades y pueblos del Ecuador y su relación con el Patrimonio Natural del Estado. Aquí se puede observar que dentro varias áreas naturales protegidas existen comunidades que habitan en la zona. Un balance de la situación actual indica que la presencia de grupos humanos dentro de áreas protegidas, sea a través de tenencia privada o colectiva, representa, en promedio, el 30% de la superficie del SNAP (MAE, 2007b, p. 11).

Tabla 6. Nacionalidades y pueblos del Ecuador y su relación con el Patrimonio Natural del Estado.

NACIONALIDADES Y PUEBLOS	REGIÓN/ PROVINCIA	VINCULACIÓN CON LAS ÁREAS PROTEGIDAS
COSTA		
Awá	Carchi, Esmeraldas, Imbabura	Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas
Chachi	Esmeraldas	Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas Reserva Ecológica Mache Chindul
Epera	Esmeraldas y Orellana	Reserva Ecológica Manglares Churute Parque Nacional Sumaco Napo Galeras
Tsa'chila	Pichincha	-
Pueblo Manta- Huancavilca-Puná	Manabí, Guayas	Parque Nacional Machalilla (Pueblo Manta)
AMAZONÍA		
A'l Cofán	Sucumbíos	Reserva de Producción Faunística Cuyabeno
		Reserva Ecológica Cayambe- Coca
Secoya	Sucumbíos	Reserva de Producción Faunística Cuyabeno
Siona	Sucumbíos	Reserva de Producción Faunística Cuyabeno
Waorani	Orellana, Pastaza, Napo	Parque Nacional Yasuní
Shiwiar	Pastaza	Parque Nacional Yasuní
Zápara	Pastaza	Parque Nacional Yasuní
Achuar	Pastaza, Morona Santiago	-
Shuar	Morono Santiago, Zamora Chinchiipe, Pastaza, Napo, Orellana, Sucumbíos, Guayas, Esmeraldas	-
Kichwa Amazonía	Sucumbíos, Orellana, Napo y	Parque Nacional Sumaco Napo

	Pastaza	Galeras
SIERRA		
Pueblo Karanki	Imbabura	Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas
Pueblo Natabuela	Imbabura	-
Pueblo Otavalo	Imbabura	-
Pueblo Kayambi	Pichincha, Imbabura, Napo	Reserva Ecológica Cayambe Coca
Pueblo Kitukara	Pichincha	-
Pueblo Panzaleo	Cotopaxi	Reserva Ecológica Los Ilinizas
Pueblo Chibuleo	Tungurahua	Reserva de Producción Faunística Chimborazo
Pueblo Salasaca	Tungurahua	-
Kichwa Tungurahua	Tungurahua	Reserva de Producción Faunística Chimborazo Parque Nacional Sangay Reserva Ecológica Los Iliniza
Pueblo Waranca	Bolívar	Reserva de Producción Faunística Chimborazo
Pueblo Puruhá	Chimborazo	-
Pueblo Cañari	Azuay, Cañar	Parque Nacional Sangay
Pueblo Saraguro	Loja, Zamora Chinchipe	-

Tomado de ECOLAP y MAE, 2007, p. 41.

En seguida, se presentan varios casos de territorios indígenas que traslapan con áreas naturales protegidas. Por ejemplo, dentro de la Reserva Ecológica Cayambe Coca existen dos comunidades. Por un lado la Comunidad de Oyacachi, que pertenece al grupo quichua hablante de los Quijos. Localizada en las estribaciones orientales de los Andes, cubre un área aproximada de 446 km². Sus actividades principales son: la agricultura (papas y otros tubérculos, leguminosas, hortalizas, frutas y gramíneas), la ganadería (dirigida a la producción de carne, leche y queso), el ecoturismo, la tala de madera y la cría de truchas (Morales y Schjellerup, 2000 en ECOLAP y MAE, 2007, p. 208).

Y por otro lado, existe la comunidad Cofán de Sinangoe, que es la comunidad Cofán más grande y accesible en la región. Está ubicada en el Cantón Gonzalo

Pizarro, Parroquia Puerto Libre, al nororiente del Ecuador. El pueblo Cofán es autóctono de las cuencas de los ríos Aguarico y San Miguel. Lingüísticamente su idioma es único, aunque comparte particularidades del idioma Chibchas. Sobresale por la relación armónica que guardan sus integrantes con el medio que les rodea, y por su integración en varios proyectos de protección ambiental y turismo ecológico. La mayor parte de las actividades cotidianas en Sinangoe están dedicadas todavía a la agricultura a pequeña escala, caza, pesca y artesanías (Pitman, Moskovist, Alverson y Borman, 2002 en ECOLAP y MAE, 2007, p. 208).

Dentro del Parque Nacional Yasuní (PNY) encontramos a los Huaorani que habitaban el área comprendida entre los ríos Napo y Curaray desde hace centenares de años. Su territorio y número fue reduciéndose en épocas de la Conquista, durante la explotación del caucho y, más aún, con el boom petrolero; todo ello presionó a que se movilaran de su hábitat original (interfluvial) para vivir en las riberas de los ríos.

Actualmente se los considera como un pueblo antiquísimo y aislado; la guerra ha sido uno de los elementos preponderantes de su cultura. Los Huaorani, con aproximadamente 1.400 miembros, ocupan una superficie de 6.125 km². Sus límites orientales se encuentran rodeados por el Parque Nacional Yasuní y al oeste su territorio está casi dividido por la vía Auca. Los colonos, si bien son un grupo importante por su número y niveles de organización, su influencia directa en el PNY es reducida (Cabodevilla, 1998 en ECOLAP y MAE, 2007, pp. 241-242).

La Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, desde el punto de vista cultural, es el área protegida donde más grupos étnicos habitan (Borbor, 2000 en ECOLAP y MAE, 2007, p. 249). En su interior viven 7 comunidades indígenas pertenecientes a cinco nacionalidades: Sionas, Secoyas, Cofanes, Quichuas y Shuaras, estas comunidades migraron de la parte alta del Aguarico, escapando de la devastadora destrucción que provocó la petrolera Texaco. En

el presente, a pesar de las presiones que reciben del mundo exterior y con un territorio de selva virgen no mayor a 10.000 ha (en el sector del Río Zábalo), su población se mantiene casi inalterada gracias a la organización y resistencia, además del apoyo de organizaciones ecologistas y empresas de ecoturismo.

Las comunidades indígenas son, en su mayoría, poblaciones reducidas, que subsisten del aprovechamiento de la flora y la fauna silvestre. Se dedican a la caza, pesca y agricultura, y últimamente han incursionado en actividades agropecuarias y de turismo. Las comunidades que se encuentran a orillas del río Cuyabeno son: Puerto Bolívar, Tarapuy (Sionas), Pucapeña (Secoya), Playas de Cuyabeno y Zancudo (Quichuas) y las que se asientan a orillas del río Aguarico son: Zábalo (Cofán), Taikiua y Charapa (Shuaras) (Tufiño, 2002 en ECOLAP y MAE, 2007, p. 249). Los asentamientos de los Sionas y Secoyas son antiguos en la Reserva, mientras que los demás son de reciente inmigración. Los Secoyas constituyen una minoría étnica que continúa dependiendo de los productos del bosque para su supervivencia (De La Torre, De La Torre y Oña, 2000 en ECOLAP y MAE, 2007, p. 249). Los Cofanes son el grupo que mejor mantiene sus costumbres y tradiciones; se sustentan en el profundo conocimiento que tienen de la flora, la fauna y los astros.

Dentro del Parque Nacional Sangay, la historia de los territorios que actualmente abarca se remonta a tiempos preincaicos y precolombinos. Se conoce que en su zona oriental existieron poblaciones de Huamboyas, Canelos y Macas. La zona occidental la ocuparon en su totalidad los Puruháes. Algunos vestigios de estos asentamientos son guardados como novedades por los pobladores de las comunidades adyacentes. Actualmente, este sector está ocupado por indígenas quichuas con origen Puruhúa y Salasaca, y la zona baja u oriental principalmente por comunidades Shuar y colonos provenientes de las provincias de Azuay y Cañar (ECOLAP y MAE, 2007, p. 175).

Los problemas que enfrentan estas comunidades está dado por incendios, la zona alta (pajonales) es la más afectada, provocando pérdidas tanto de

diversidad como de la cobertura vegetal. Por otro lado, dada la humedad en la zona baja del Parque, la incidencia de incendios es casi nula. Sin embargo, la zona baja es la más afectada por la caza ilegal, pero los pobladores Shuar que viven en la zona de amortiguamiento del Parque, cazan para el consumo familiar. Al parecer, los efectos no son graves, excepto en el caso de especies en vías de extinción como el tapir de montaña y el oso de anteojos (Fundación Natura, 2002 en ECOLAP y MAE, 2007, p. 175).

En la Reserva de Producción Faunística Chimborazo existen muchas comunidades indígenas entre las que se encuentran San Pablo de Totorillas, Santa Teresita de Guabug y Chorrera Mirador, interesantes por sus costumbres ancestrales que, como en el caso de la última, se han mantenido invariables desde tiempos muy antiguos hasta nuestros días. Realizan actividades como pastoreo principalmente de ovejas y ganado vacuno; y, realizan quema de pastizal que es el mecanismo que las comunidades de altura utilizan para tener pasto fresco y tierno para los animales. Por tanto, ganado y fuego son dos elementos que caracterizan a la presencia humana en las zonas altas. El problema de la quema es que ésta no es selectiva y con cierta frecuencia tiende a salirse del control de quienes la provocaron. El fuego destruye todo y después de un tiempo es poco probable que la biodiversidad del páramo se restituya (SIPAE-EcoCiencia, 2005 en ECOLAP y MAE, 2007, p. 156).

La Reserva Ecológica Los Ilinizas tiene una reseña histórica del tiempo pre incásico y de la época de la colonia en escenarios como Sigchos, Zumbahua y Angamarca, que presentaron y presentan importantes asentamientos indígenas. A continuación, se describen algunas localidades que directa o indirectamente, tanto por su localización como por la utilización de los recursos naturales que se relacionan con el área protegida. La localidad de Chucchillán: es una de las cabeceras parroquiales del cantón Sigchos. Está conformada por unas 75 familias (500 personas). Por su ubicación en la Ceja andina, esta comunidad accede al bosque nublado perteneciente a la reserva, para extraer productos (ECOLAP y MAE, 2007, p. 150).

Adicionalmente los habitantes de Cuchillán talan árboles de la zona aledaña a la Reserva, especialmente el olivo, puesto que es una especie arbórea de fina madera. Posteriormente esas tierras se convierten en potreros para ganadería. También existe explotación de leña dentro de la Reserva como sostén de ingresos económicos para comunidades cercanas a Chuchillán (Bustamante y Gómez, 2005 en ECOLAP y MAE, 2007, p. 150). La localidad La Esperanza: se encuentra entre las regiones de la Sierra y la Costa, es la cabecera parroquial de El Tingo (Cantón Pujilí). Abarca 200 familias, con una población de alrededor de 900 personas. Su actividad principal es la agricultura extensiva.

Adicionalmente, en la zona se practica también la ganadería, con mayor intensidad en la zona baja. La explotación maderera en la reserva está motivada por la presencia de especies maderables comerciales, representando un incremento en el ingreso familiar promedio del 44,4%. Históricamente La Esperanza fue creada en torno a la mina de oro de Macuchi, por lo que, la explotación artesanal de oro en la misma, hoy en día produce graves problemas ambientales como la contaminación del agua a causa del desecho de residuos minerales pesados que produce la muerte de peces. El mayor impacto lo perciben las localidades ubicadas río abajo, incluyendo a La Esperanza (Bustamante y Gómez, 2005 en ECOLAP y MAE, 2007, p. 150).

La localidad de Pucayacu: ubicada en la región de la Costa, es una zona de pequeños y medianos productores. Viven aproximadamente 260 familias dedicadas principalmente a la ganadería combinada con el cultivo de frutos tropicales. La explotación de madera de la reserva, representa un incremento promedio del 37,3% en el ingreso familiar. Dentro de su organización social cuenta con una Junta Parroquial, que impulsa el manejo de la basura, agua entubada y normas de salubridad (Bustamante y Gómez, 2005 en ECOLAP y MAE, 2007, p. 150).

En la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas (RECC) existen asentamientos humanos étnica y culturalmente distintos. En la zona baja de la Reserva, en las

riberas de los ríos Santiago, Cayapas, Ónzole y sus afluentes, viven alrededor de 24.000 afroecuatorianos, 3.500 indígenas Chachi y un número indeterminado de colonos. Mientras que en la zona alta existe una población aproximada de 35.300 habitantes (MAE/SNAP-GEF, s.f. en MAE, 2007, p.41-42). La comunidad quichua (zona alta de la RECC): Ubicados en los cantones de Otavalo, Cotacachi e Ibarra (Provincia de Imbabura), el territorio de este grupo indígena está repartido en propiedades individuales, que utilizan zonas de páramo de la RECC.

Actualmente, muchas comunidades siguen utilizando el páramo para cultivos y pastoreo de animales, lo cual, al no existir un plan de manejo comunitario para el uso de la tierra, hace que la presión vaya aumentando paulatinamente hacia los páramos de la Reserva, lo que tiene como consecuencia el fraccionamiento, degradación y por ende, disminución de las fuentes de agua (MAE/SNAP-GEF, s.f. en ECOLAP y MAE, 2007, p. 41-42).

La comunidad Chachi: su idioma es el Chá palaa que pertenece a la familia lingüística Chibcha. Se ubican en la Zona Norte, cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro; Zona Centro, cantones Río Verde y Quinindé; Zona Sur, cantón Muisne. Algunos centros Chachi se encuentran en la Reserva Ecológica Mache Chindul, en la Reserva Ecológica Cayapas-Mataje y en la RECC (Provincia de Esmeraldas). Su población asciende a 6.040 habitantes agrupados en 46 centros. De las 105.468 ha, que conforman su territorio, el 21% ocupan las familias y el 79% corresponden a bosques primarios y secundarios. Por medio de concesiones y ventas de áreas boscosas a las compañías madereras, se ha explotado mucha madera. Más, actualmente en conjunto, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Conservación Internacional (CI) y los centros Chachi: Capulí, El Encanto y Corriente Grande han, creado un área protegida comunal Chachi de 30.000 ha, entre los ríos Cayapas y Ónzole, en la cual se ha propuesto compensación por servicios ambientales, por medio de incentivos para la conservación (MAE/SNAP-GEF, s.f. en ECOLAP y MAE, 2007, p. 41-42).

La comunidad Awá: los Awá del noroccidente ecuatoriano y suroccidente colombiano son habitantes ancestrales de la región Biogeográfica del Chocó, poseen cultura y lengua propia. La Federación de Centros Awá del Ecuador (FCAE) es la organización social indígena que representa a 22 centros comunales Awá jurídicamente constituidos. En total hay 3.082 habitantes asentados en 120.000 hectáreas de tierras comunales ubicadas en las provincias de Carchi, Imbabura y Esmeraldas, en la nombrada Reserva Étnica Forestal Awá del noroccidente del Ecuador (USAID-Ecuador, 2005; MAE/SNAP-GEF, s.f. en ECOLAP y MAE, 2007, p. 41-42). La comunidad Epera: están ubicados en la provincia de Esmeraldas en el cantón Eloy Alfaro. Su idioma es el Sia Pedee y su población pequeña alcanza 250 habitantes. Su organización es en base a familias de hasta 25 miembros y están representados por el Consejo de Gobierno de la Nacionalidad Epera que pertenece a la CONAICE (regional) y CONAIE (nacional). Entre su actividad productiva se encuentran la caza, pesca, agricultura con cultivos de ciclo corto y largo, recolección de plantas del bosque, artesanías y explotación maderera de la RECC (ECOLAP y MAE, 2007, p. 41-42).

En este punto, luego de ver estos ejemplos, se puede distinguir que se necesitan generar verdaderos cambios para ajustar la realidad acerca de los territorios de áreas naturales protegidas en las cuales habitan comunidades en su interior siempre buscando el cumplimiento del régimen del Buen Vivir. Es por eso necesario mencionar que, en la actualidad existe una serie de experiencias de trabajo acordado y asociado entre el Estado y varias comunidades indígenas y campesinas ubicadas dentro de áreas protegidas, como son los convenios firmados entre el MAE y las comunidades ubicadas en el interior de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, Oyacachi y Sinangoé en la Reserva Ecológica Cayambe Coca y la comunidad de El Tambo en la Reserva Ecológica Antisana (MAE, 2007b, p. 36). Demostrando que con la participación activa de todos los actores es posible llegar a un punto de compatibilidad entre estos dos sistemas.

Buscando esa participación de todos los actores involucrados, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas cuenta con una Guía de Evaluación de Manejo del Patrimonio Áreas Naturales del Estado (Anexo 2). Esta guía fue emitida por el Ministerio del Ambiente a través del Acuerdo Ministerial 12 del 14 de enero de 2015, publicado en el Registro Oficial No. 322 del 26 de mayo de 2015. Uno de los objetivos de este acuerdo es ofrecer un mecanismo que monitoree la eficiencia en la gestión de las áreas protegidas (MAE, 2015a).

El Ministerio del Ambiente dentro de la búsqueda de un instrumento técnico y jurídico para regular las áreas naturales protegidas, estableció que la “Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM) del Patrimonio de Áreas Naturales Estatales del Ecuador (PANE)”, es la herramienta adecuada que permitirá evidenciar vacíos, identificar prioridades para el financiamiento y establecer buenas prácticas de manejo para las áreas naturales protegidas que conforman el PANE; y así, lograr orientar las acciones sobre el manejo y gasto desarrollados en estas áreas. Se destaca que esta herramienta permite evaluar las fortalezas o debilidades en los programas o en las fases (ámbitos) de la gestión de un área natural protegida evidenciando las dificultades a las que se enfrentan en la consecución de sus objetivos.

La Subsecretaría de Patrimonio Natural y Dirección Nacional de Biodiversidad es la encargada de realizar esta guía metodológica para evaluar la efectividad del manejo del patrimonio de las áreas naturales del Estado (MAE, 2015a). Se analiza de forma integral los programas de manejo establecidos para la gestión de las áreas: Administración y Planificación; Control y Vigilancia; Comunicación, Educación y Participación Ambiental; Manejo de Biodiversidad; y, Uso Público y Turismo.

Sin más, dentro de esta guía se establecen los procedimientos a seguir para la evaluación de las áreas recolectando información en base a los lineamientos establecidos; es así que, la Dirección Nacional de Biodiversidad del Ministerio del Ambiente, con la información recolectada se procede a diferenciarla entre sí

y a su vez se generarán reportes estadísticos y gráficos con el objeto de comparar la efectividad de manejo de las áreas protegidas con respecto a las de los otros países. Teniendo en cuenta esta guía a continuación como ejemplo se presenta a breves rasgos el Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Manglares Cayapas Mataje (REMACAM) (MAE, 2009).

Este plan de manejo fue emitido a través del Acuerdo Ministerial 15, dado el 5 de marzo del 2009, publicado en el Registro Oficial No. 51 del 21 de octubre de 2009. Está compuesto por cinco capítulos. El capítulo I es la introducción en donde se establecen los antecedentes, los convenios internacionales, el marco jurídico y principios básicos en la protección del manglar (principal recurso natural de REMACAM) y se menciona el objetivo de creación del área y la categoría de manejo actual. Toda esta información plasmada dentro de este capítulo se constituye como la base para entender la historia, los rasgos y las características de esta Reserva Ecológica.

El capítulo II es la metodología para la actualización del plan de manejo, está organizada en cinco etapas. La organización del proceso de planificación, aquí se establecieron acuerdos de carácter estratégico, tanto con las autoridades y funcionarios del MAE, como con líderes, autoridades locales y representantes comunitarios. Se buscaba establecer el nivel de involucramiento esperado por parte de los funcionarios, líderes de la biodiversidad, responsables del área y guarda parques. La caracterización del contexto, esta fase orientada a precisar las características del entorno socioeconómico, cultural, institucional, político, legal y ecológico con el cual interactúa la Reserva. El diagnóstico de la situación, en esta fase se hace un análisis de la información primaria y secundaria sistematizada, con el propósito de comprender el estado de situación de aquellos elementos del entorno y del contexto local que influyen positiva y negativamente sobre la reserva. La definición de respuestas estratégicas, esta fase es un momento central, pues los objetivos de conservación propuestos por el Estado con la declaratoria del área fueron confrontados con la situación actual que atraviesa la reserva. Y la última fase

es la consolidación de insumos, socialización y retroalimentación, se procede a redactar una propuesta y ser presentada a los actores involucrados en el proceso (representantes comunitarios y autoridades del MAE). Se adhieren observaciones y recomendaciones como ajustes finales a los planes.

El capítulo III es la síntesis del contexto de la reserva. Se trata los temas como contexto general incluido entre ellos localización, superficie y la zona de influencia de la REMACAM. El contexto biológico y ecológico tendrá geomorfología y relieve, suelos, sedimentos, uso del suelo y cobertura vegetal, clima y zonas de vida, hidrología y calidad de agua, vegetación, fauna, usos del recurso faunístico. También está el contexto social y humano, económico, institucional y organizativo.

El capítulo IV es el diagnóstico situacional de la reserva. Se trata de la conversión de espacios públicos que en referencia a esta reserva las comunidades locales y pueblos ancestrales consideran a los manglares como tierras comunitarias y fuente de vida, el Estado ha facilitado el desarrollo económico en espacios públicos de dominio público y en tierras comunitarias. Otro punto tratado es el impacto generado por la actividad de la palma y camaronera, así como la revisión del tamaño de la reserva y de la categoría del manejo; el cumplimiento del plan de manejo, período 1998-2006; la efectividad del manejo y la gestión de la reserva; evaluación de la implementación del ciclo del fondo de áreas protegidas; la reserva Binacional de Manglares (una tarea inconclusa); el desempeño del comité de gestión; acuerdos de uso sustentable y custodia del ecosistema manglar; y por último, la situación concreta que se abordará por el plan de manejo.

El capítulo V es la propuesta programática de manejo y gestión de la reserva. En este último capítulo se hace un resumen en general de toda la información recolectada, a su vez, estableciendo cómo es el manejo y la gestión de la reserva ecológica.

Estos textos han sido incluidos en esta parte de la investigación con la finalidad de analizar si el Estado ha cumplido con garantizar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas fomentando la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión. Se ha mencionado la Guía de Evaluación de Manejo del Patrimonio Áreas Naturales del Estado y el Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Manglares Cayapas Mataje. Mientras la guía se constituye en los lineamientos que orientan la búsqueda del objetivo que es el conservar y mantener las áreas naturales protegidas; el plan de manejo es el instrumento técnico que materializa y lleva a la realidad el cumplimiento de conservación y mantenimiento de un área natural protegida.

Dentro de los textos antes mencionados podemos nombrar que dentro de la guía se toman en cuenta ciertos factores para evidenciar el manejo de un área natural protegida entre ellos están: la Administración y Planificación; Control y Vigilancia; Comunicación, Educación y Participación Ambiental; Manejo de Biodiversidad; y, el Uso público y Turismo. Estos lineamientos se ven plasmados dentro del Plan de Manejo de la REMACAM; es así que, dentro de los cinco capítulos en los que se desarrolla este plan se van analizando cada uno de estos puntos ya establecidos por la guía.

No obstante, al contar con estos instrumentos que buscan un manejo sostenible de estas áreas es necesario señalar la necesidad de descentralizar el manejo y la administración de las áreas naturales protegidas con el fin de establecer lazos entre los diferentes actores involucrados dentro de estas áreas. La consideración que se realizaba es la de implementar una nueva forma de gobernanza, con esto nos referimos a crear nuevos mecanismos para que el Estado y la sociedad civil tomen en cuenta para sus decisiones, así como el de velar por los mecanismos de participación de los actores y las formas de ejercer la responsabilidad y el poder. De esta forma los que tienen el poder cumplirán sus obligaciones, rendirán cuentas y mediarán las diferencias que puedan darse en el camino.

Si bien esta definición se vuelve complicada para su efectivo cumplimiento se condiciona a cumplir ciertos elementos como la transparencia en la que intervienen todos los actores compartiendo información. Dentro del caso de la REMACAM tanto el Ministerio del Ambiente, los pobladores y las comunidades o nacionalidades indígenas estarían en la capacidad de intervenir y exponer la información de cada lado. Los actores involucrados al compartir datos van completando los elementos de una buena gobernanza; es así que, al tener transparencia logramos obtener una efectiva rendición de cuentas, una buena participación de los actores, justicia social tomando en cuenta el marco legal, equidad en las decisiones adoptadas y el consenso que busca el beneficio de los actores. Para desarrollar una buena gobernanza falta el elemento de la dirección buscando el efectivo liderazgo y llevar a la resiliencia al sistema para aceptar los cambios y seguir con el desarrollo de las áreas naturales protegidas.

A pesar de mencionar que una buena gobernanza permite la efectiva gestión de un área natural protegida, es necesario mencionar, que no todos los derechos establecidos en el catálogo del Buen Vivir pueden ser cumplidos por las comunidades que habitan dentro de estas zonas. Dentro del Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente, en el Libro III del Régimen Forestal, en su título XIV de Áreas Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, capítulo I de las Áreas Naturales se menciona que entre las actividades permitidas está la preservación; protección; investigación; recuperación y restauración; educación y cultura; recreación y turismo controlados; y, aprovechamiento racional de la fauna y flora silvestre (TULSMA, 2003, art. 170). Siguiendo esta misma línea se presenta la Tabla 7 sobre las actividades permitidas dentro de las áreas naturales protegidas del Ecuador.

Tabla 7. Actividades permitidas dentro del SNAP.

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DEL ECUADOR															
N°	CATEGORÍA	NOMBRE	REGIÓN	ACTIVIDADES PERMITIDAS											
				Fotografía	Caminatas	Paseo en bicicleta	Campamento	Excursión en selva	Escalada en montañas	Paseo en canoa	Paseo a caballo	Pesca vivencial	Rafting	Natación	Buceo de profundidad
1	Área Nacional de Recreación	El Boliche	Sierra	X	X	X	X								
2		Isla Santay	Costa	X	X					X					
3		Parque Lago	Costa	X	X	X	X				X				X
4		Playas Villamil	Costa	X									X		
5		Quimsacocha	Sierra	X	X	X	X				X	X			
6		Samanes	Costa	X											X
7	Parque Nacional	Cajas	Sierra	X	X		X					X			
8		Cayambe-Coca	Sierra/ Amazonía	X	X	X	X	X	X		X				
9		Cotopaxi	Sierra	X	X	X	X		X						
10		Galápagos	Galápagos	X	X	X	X				X				

11	Parque Nacional	Llanganates	Sierra/ Amazonía	X	X	X	X	X	X		X							
12		Machalilla	Costa	X	X	X	X			X				X	X	X		
13		Podocarpus	Sierra/ Amazonía	X	X	X	X	X			X							
14		Sangay	Sierra/ Amazonía	X	X	X	X	X	X				X					
15		Sumaco Napo-Galeras	Amazonía	X	X	X	X	X	X		X		X					
16		Yacuri	Sierra	X	X	X	X	X			X							
17		Yasuní	Amazonía	X				X		X								
18	Refugio de Vida Silvestre	El Pambilar	Costa	X				X						X				
19		El Zarza	Amazonía	X														
20		Isla Santa Clara	Costa	X	X													
21		Islas Corazón y Fragatas	Costa	X	X					X				X		X		
22		La Chiquita	Costa	X				X										
23		Manglares El Morro	Costa	X						X				X		X		
24		Manglares Estuario Río Esmeraldas	Costa	X						X				X		X		
25		Manglares Estuario Río Muisne	Costa	X	X					X				X		X		
26		Paschoa	Sierra	X	X		X											

27	Refugio de Vida Silvestre Marino Costero	Pacocha	Costa	X	X	X				X				X	X	X	
28	Reserva Biológica	Cerro Plateado	Amazonía	X													
29		Colonso Chalupas	Sierra	X	X			X									
30		El Cóndor	Amazonía	X													
31		El Quimi	Amazonía	X													
32		Limoncocha	Amazonía	X				X		X							
33	Reserva de Producción de Fauna	Chimborazo	Sierra	X	X	X	X		X								
34		Cuyabeno	Amazonía	X				X		X		X		X			
35		Manglares El Salado	Costa	X	X					X				X			
36	Reserva de Producción de Fauna Marino Costera	Puntilla de Santa Elena	Costa	X	X												
37	Reserva Ecológica	Antisana	Sierra/ Amazonía	X	X	X	X		X			X					
38		Arenillas	Costa	X		X		X									
39		Cofán-Bermejo	Amazonía	X	X	X	X	X			X						
40		Cotacachi Cayapas	Sierra/ Costa	X	X	X	X	X	X	X							
41		El Ángel	Sierra	X	X	X	X										
42		Los Ilinizas	Sierra	X	X	X	X	X	X		X						
43		Mache-Chindul	Costa	X		X	X	X		X	X			X			

44	Reserva Ecológica	Cayapas Mataje	Costa	X	X					X				X		X	
45		Manglares Churute	Costa	X	X					X				X		X	
46	Reserva Geobotánica	Pululahua	Sierra	X	X	X	X										
47	Reserva Marina	El Pelado	Costa	X						X				X	X	X	
48		Galápagos	Galápagos	X						X		X		X	X	X	
49		Galera San Francisco	Costa	X			X	X		X				X	X	X	

Como se puede evidenciar en la Tabla 7 las actividades permitidas dentro del SNAP, son actividades momentáneas que van desde tomar fotografías, realizar caminatas o excursiones, escaladas en montañas, realizar pesca, etc. Y en general no se topa aspectos relacionados con la explotación agrícola, ganadera, forestal y caza que se generarían cuando un grupo humano se encuentra viviendo dentro de estas áreas. Las actividades mencionadas no son temporales de hecho estas provocarían un choque frente al objetivo del SNAP, el mismo que busca la conservación y el mantenimiento de las funciones ecológicas dentro de estas áreas.

Hemos visto que se menciona como actividad permitida el aprovechamiento racional de la flora y la fauna silvestre, en este punto vale la pena mencionar ¿Qué se considera como aprovechamiento racional? Sin embargo, para contestar esta interrogante no existe una respuesta dentro de la normativa ecuatoriana. Un punto medular que sería necesario regular son las actividades no permitidas que se desarrollan dentro del SNAP.

Dentro de la óptica de la búsqueda y el cumplimiento del régimen del Buen Vivir, las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas deberían tener garantizados sus derechos sobre agua y alimentación; cultura y ciencia; educación; hábitat y vivienda; salud; y, trabajo y seguridad social. No obstante, al habitar dentro de un área natural protegida y tener varias limitaciones, ya que, el SNAP está manejado bajo otras normas que no permiten toda clase de actividades humanas se presenta esta tensión existente entre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas versus el régimen del Buen Vivir.

De todo lo anteriormente mencionado, se desprenden tres documentos importantes que son: “Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016”; “Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador”; y, la “Guía de Evaluación de Manejo del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado”. Estos instrumentos serían las herramientas trascendentales, que actualmente existen para manejar las áreas

naturales protegidas versus el Buen Vivir en territorios ancestrales. No hay que olvidar que, la Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador se constituye como un documento informativo sobre lo que sucede dentro de cada una de las áreas naturales protegidas y no podría tomar como instrumento normativo.

Dentro del documento “Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016”, se establecen como políticas para el SNAP: 1. La rectoría del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas le corresponde al Ministerio del Ambiente, que definirá las directrices y normativas generales en coordinación con los diferentes actores involucrados; 2. Se fomentará la aplicación de incentivos económicos, tributarios y de otra índole, dirigidos a propietarios privados, comunidades locales y otros, a fin de propender a la integralidad del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y al mantenimiento de servicios ambientales; y, 3. Se reconoce distintos mecanismos de participación para el manejo de las áreas protegidas (MAE, 2007b, p. 3-4). Al respecto de las políticas mencionadas, se puede rescatar que todas ellas mencionan participación de los actores involucrados en el SNAP.

Al respecto del Plan Estratégico, este originó un diagnóstico del SNAP desde un punto de vista histórico, mencionando la representatividad ecológica y biológica, los aspectos socio económicos, con un análisis jurídico e institucional para obtener una visión del estado actual del manejo del SNAP. A través de estos elementos se pudo identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que existen, generando una síntesis de la problemática existente del SNAP. De igual forma hay que rescatar la propuesta estratégica del SNAP.

En este punto, identificados los problemas fue necesario buscar las posibles soluciones a estos escenarios generando objetivos, metas, estrategias y acciones para el manejo del SNAP.

Inicialmente, la Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador, es un documento importante por contener información de cada una de las áreas naturales protegidas. Es así que, se analiza ciertos temas como son: las generalidades del área natural protegida; la flora que existe dentro de este lugar; la fauna habitante establecida en mamíferos, aves, anfibios y reptiles y peces; el turismo que señala los sitios turísticos dentro del área; se habla de los pobladores que habitan dentro del área protegida; y finalmente, se describen las amenazas presentes dentro y en los alrededores del área.

Y por último, el documento Guía de Evaluación de Manejo del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado tiene como objetivo el implementar un marco operativo financiero institucionalizado y probado en la práctica, para lograr un SNAP ampliado y sostenible (MAE, 2015a, p. 3). Con respecto a la evaluación, el analizar cuán efectivo es el manejo de un área natural protegida permite saber cuál es el grado de cumplimiento de objetivos y metas establecidas. Para realizar esta evaluación se implementa un nuevo instrumento llamado Evaluación de Efectividad de Manejo (EMM), el cual permite levantar información de cada una de las áreas naturales protegidas que existen. Esta herramienta es fácil completarla y al tener establecido como interpretar los resultados genera una rápida evaluación de un área natural protegida.

Con respecto del documento llamado “Evaluación de Efectividad de Manejo”, hay que añadir que, este instrumento solo se encarga de evaluar los aspectos relacionados con la efectividad de la conservación y el mantenimiento de la biodiversidad que se encuentra dentro de áreas naturales protegidas. Es evidente, pues, que no existe un instrumento de evaluación sobre el cumplimiento de los derechos del Buen Vivir en territorios ancestrales. Resultaría claro que la entidad encargada de elaborar dicha evaluación es la Secretaría de Tierras; entidad ministerial que debería velar por la consecución de los derechos de los pueblos que se encuentran viviendo dentro de estas áreas.

Como ya se ha dicho, estos tres documentos con respecto al manejo del SNAP presentan ciertos beneficios descritos en los párrafos precedentes. A continuación, se describe de manera breve las normas contradictorias que pueden contener estos instrumentos cuando se analiza el cumplimiento de los derechos del Buen Vivir de las comunidades ancestrales que habitan en áreas naturales protegidas.

Cuando nos referimos al documento Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016, al ser elaborado en 2007, el manejo del SNAP carece de un análisis desde el punto de vista del Buen Vivir aprobado en la Constitución del 2008. En este documento se analiza la problemática y las posibles soluciones para un buen manejo del SNAP, no obstante, este análisis se vería insuficiente al momento de tomar en cuenta la inclusión de derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, el régimen del Buen Vivir, los derechos de la naturaleza y el fomento de la participación de las comunidades que han vivido ancestralmente en estas zonas.

Es importante decir, la Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador, fue elaborada en 2007. Por lo que, hay que mencionar que esta guía está desactualizada con los objetivos establecidos en la Constitución del Ecuador de 2008. Además dentro del documento se aclara que la información obtenida fue por fuentes de información secundaria, con lo que no se realizó un verdadero trabajo de campo. Es preciso que el Estado, a través del Ministerio del Ambiente realice una actualización de esta guía para obtener datos más concretos sobre un área natural protegida.

Dentro del texto Guía de Evaluación de Manejo del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, se hace una autoevaluación de cada área natural protegida en busca del cumplimiento de los objetivos del SNAP; sin embargo, entre los actores que se toman en cuenta están la Dirección Nacional de Biodiversidad, operadores turísticos, Gobiernos Autónomos Descentralizados y

comunidades; cada uno de ellos contestará un número específico de preguntas que ayudarán a contrastar la información antes obtenida. El problema que existe con este documento es el no mencionar la participación, ni el co manejo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades ancestrales. Al ser una evaluación de las áreas se debería implementar la visión de estos grupos; con el fin de, obtener un nuevo punto de vista sobre qué es el cumplimiento en el manejo del SNAP.

Si bien la palabra participación se ha venido mencionando durante toda la elaboración de este texto. Es importante mencionar que, dentro de la Constitución, uno de los derechos colectivos que poseen las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades es el de conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural; de esta manera el Estado es el encargado de ejecutar programas con la participación de las comunidades. La Constitución también menciona que, el Estado se encarga de fomentar la participación de las comunidades que han habitado ancestralmente dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con respecto a su manejo y administración. Ahora bien, el régimen del Buen Vivir establece un sistema articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguren el ejercicio y exigibilidad de los derechos establecidos en la Constitución.

La aplicación conjunta de estas normas constitucionales daría como resultado una salida al conflicto que existe entre derechos colectivos de los territorios ancestrales con las áreas naturales protegidas. Existe por un lado, la iniciativa del Estado en fomentar la participación de las comunidades; mientras que, por otro lado está el régimen del Buen Vivir que a través de este sistema se puede asegurar el ejercicio y exigibilidad de los derechos establecidos. Pero aquí se plantea una cuestión mucho más importante. ¿Cómo asegurar el ejercicio y exigibilidad de los derechos establecidos en la Constitución, especialmente el derecho a la participación? Bastaría considerar transformar los sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que tiene el estado con

conformidad a la participación de las diferentes comunidades en miras a establecer una gobernanza ambiental. Sin embargo, para el presente texto desarrollar tantos textos normativos se convertiría en una tarea demasiado larga; por lo que, se considera que la construcción de políticas enfocadas a la participación de comunidades daría un enfoque diferente al que en la actualidad se plantea.

3.3 La gobernanza ambiental como un mecanismo de armonización de la tensión existente entre Áreas Naturales Protegidas y derechos colectivos en los Territorios Ancestrales.

De manera general, se ha mencionado que existen tres instrumentos importantes para el manejo y la administración de las áreas naturales protegidas. Se plantea reformar estos documentos con el objetivo de introducir políticas que busquen llegar a una gobernanza ambiental. Para entender que es gobernanza ambiental hay que comprender su vinculación con el término gobernabilidad; en ese sentido, la gobernabilidad es un proceso de interacciones entre el Estado, la sociedad y los actores económicos. Y la gobernanza como un modo de regulación de estas interacciones (Fontaine y Velasco, 2011, p. 38).

Como vemos este concepto va de la mano con una interacción entre el Estado, la sociedad y los actores económicos. Con la aplicación de estas nuevas políticas sería posible fomentar la participación de las comunidades dentro del manejo y la administración de áreas naturales protegidas. No hay que olvidar mencionar que, existen otras herramientas aparte de la gobernanza ambiental, así como el co manejo, la cogestión y los comités de gestión que podrían ser apropiados como solución de este tema. No obstante, se detallará a continuación una breve descripción que evidenciará la no aplicación de estas herramientas al tema tratado en esta investigación.

Cuando hablamos de co manejo nos referimos al proceso en el cual dos o más actores sociales negocian, definen y formalizan roles y responsabilidades sobre

su administración (Luna, 1999, p. 3). De manera general, este concepto se refiere a que, el Estado siempre ha velado por el manejo y la administración de las áreas naturales protegidas; no obstante, el co manejo impulsa dar un paso adelante al obtener un acuerdo con la sociedad civil. El acuerdo entablado significa un esfuerzo en conjunto entre el Estado y la sociedad civil; es así que, una vez las partes están comprometidas tienen un grado de distribución de obligaciones, participación y administración de las áreas naturales protegidas.

Ahora abordamos el término cogestión, al cual nos referimos como una estrategia de desarrollo que funciona con la ayuda de autoridades locales y los diferentes sectores de la sociedad, su finalidad es la de desarrollar un modelo de acción de manejo para las áreas naturales protegidas. Como ya se ha dicho, la cogestión de igual manera busca la administración y el manejo de las áreas naturales protegidas mediante un conjunto de políticas, normas, instrumentos administrativos que permitan una adecuada participación de todos los actores implicados dentro de estas áreas.

Claro que cuando se menciona a los comités de gestión nos referimos al manejo participativo de las áreas naturales protegidas, a través de la generación de información e investigaciones científicas, el diálogo entre los actores y la institucionalización de la base social (Fontaine, 2007, p. 88). Vemos ahora que, el objetivo del comité es fortalecer las capacidades locales para el manejo participativo, precisamente se toma en cuenta al Estado, asesores técnicos y la sociedad civil dentro del proceso de conservación y desarrollo local con la finalidad de fortalecer este plan de manejo.

Después de este breve análisis, resulta claro que estas herramientas impulsan la participación de los diferentes actores involucrados en el manejo y la administración de las áreas naturales protegidas. Pese a esto, considero que estas herramientas no son suficientes para resolver el conflicto entre el régimen de áreas naturales protegidas contra el régimen de derechos colectivos en

territorios ancestrales del Ecuador, es ahí en donde intercede la gobernanza ambiental como un paso más para resolver este conflicto.

Con respecto de estas herramientas es preciso mencionar el proyecto de ley que se desarrolla en la Asamblea Nacional, el Proyecto de Código Orgánico Ambiental (COA) que se lo viene tratando desde el año 2014 y el debate del primer informe se lo realizó en el transcurso del año 2015. Dentro de la exposición de los motivos se menciona que este proyecto nace de la necesidad urgente de sistematizar la dispersa normativa ambiental vigente, que ha generado un impacto jurídico negativo. Ecuador ha declarado un interés por preservar el ambiente, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país; a través de esta nueva normativa se pretende crear y reestructurar la normatividad ambiental existente.

Como se había señalado el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) está integrado por subsistemas. Estas áreas deberán ser consideradas como espacios prioritarios de conservación y desarrollo sostenible. Es por eso que para su administración y manejo se busca cumplir los objetivos de conservar, manejar y usar de forma sostenible la biodiversidad que se encuentren en estas áreas, basándose en los principios de soberanía, inalienabilidad, manejo integral, representatividad y gestión intersectorial. Asimismo para promover la conservación se podrá expropiar o revertir las tierras de propiedad privada que se encuentren dentro de los subsistemas estatal y autónomo descentralizado (Proyecto COA, 2014, art. 23, 24 25 y 26).

Serán parte del Subsistema Estatal el patrimonio de áreas naturales del Estado, el Ministerio del Ambiente está a cargo del manejo de las áreas pero estas actividades pueden ser realizadas en conjunto con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, personas jurídicas de derecho público o privado, comunas o comunidades, pueblos y nacionalidades. En caso de que propiedades privadas cuya titularidad esté dada de fecha anterior a la declaratoria del subsistema Estatal, se debe establecer limitaciones a los

derechos de propiedad, uso y aprovechamiento de acuerdo con el plan de manejo (Proyecto COA, 2014, art. 27).

A continuación, se habla de las herramientas de gestión de áreas protegidas que son los planes de manejo, técnicos, operativos y los que pueda determinar la Autoridad Ambiental Nacional para orientar el manejo y administración de estas áreas. Además se reconoce la participación de personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en el manejo y gestión de las áreas protegidas. Se podrá aprovechar los recursos naturales de acuerdo al uso tradicional y fines de subsistencia conforme a la categoría y zonificación respectiva dada por la Autoridad Ambiental (Proyecto COA, 2014, art. 32 y 33).

En base al análisis de estos artículos resulta importante mencionar que al establecer la participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades esta norma se queda en el co manejo. Es así que, una vez aprobado este proyecto de ley permitiría la participación de estos colectivos en la administración y el manejo aprobando así el uso de prácticas ancestrales dentro de las áreas protegidas. Sin embargo, una buena gobernanza ambiental será capaz de emitir políticas buscando que se exhiba un proceso para la toma de decisiones entre el Estado, la sociedad y los actores económicos involucrados.

Para finalizar este acápite es necesario mencionar que para resolver el conflicto que existe entre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas con el régimen del Buen Vivir es necesaria la aplicación de nuevas normativas que permitan la flexibilización del manejo del SNAP. Con esto no me refiero a menospreciar el objetivo que persiguen las áreas naturales protegidas, sino al de aplicar el nuevo estilo de gobernanza para estas áreas. Esta gobernanza nos permitiría afrontar los cambios que se deben presentar para que las poblaciones que viven dentro del SNAP puedan desarrollarse de la mano con el objetivo que persigue cada área.

3.4 Propuesta jurídica para incorporar criterios de gobernanza ambiental a la gestión de Áreas Naturales Protegidas en Territorios Ancestrales

Por los motivos expuestos mi propuesta se basa en: 1. La incorporación de políticas de gobernanza ambiental en dos de los instrumentos mencionados anteriormente, los cuales son: “Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016”; y, la “Guía de Evaluación de Manejo del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado”. No hay que olvidar que la “Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador” es un instrumento informativo al que no se le puede aplicar criterios de gobernanza; sin embargo, sirve como un buen documento de consulta sobre estas áreas; 2. La creación de un Acuerdo Interministerial entre el MAE-MAGAP.

3.4.1 Criterios de gobernanza ambiental a ser incluidos en las Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016.

Se propone dentro de las políticas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas la modificación de estos numerales:

a) Política 1:

1. La rectoría del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas le corresponden al Ministerio del Ambiente, que definirá las políticas, directrices y normativas generales para la implementación de una gobernanza ambiental en coordinación con los diferentes actores involucrados, especialmente con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que habitan dentro de estas zonas.

b) Política 5:

5. La gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, implementará los instrumentos necesarios para un efectivo manejo y administración que contemple el cumplimiento de los derechos colectivos y los derechos del Buen Vivir; así como, el manejo en la transparencia de la

información y una rendición de cuentas a toda la sociedad especialmente a los pobladores que habitan dentro de estas zonas.

c) Política 6:

6. El desarrollo sostenible del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, busca integrar la protección del medio ambiente con el desarrollo económico y social. Es por eso que, sin perjuicio del Estado para el financiamiento del patrimonio natural, la Autoridad Ambiental aprovechará los mecanismos e instrumentos financieros públicos y privados nacionales e internacionales que provean recursos permanentes y estables en largo plazo.

d) Política 8:

8. La gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas se sustentará en procesos de investigación y monitoreo biológico, ecológico y social y económico, regulados por el Ministerio. Con los resultados obtenidos se actualizará los planes de manejo de cada área, creando un conjunto de medidas coordinadas y coherentes entre sí.

e) Política 12:

12. Se reconoce distintos mecanismos de participación para el manejo de las áreas protegidas. La transparencia de información, que va junto, con la rendición de cuentas se entienden como mecanismos de participación que tienen como objetivo el que todos los actores formen parte de la toma de decisiones.

f) Política 14:

14. La administración del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas velará por la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas, sin olvidar el cumplimiento de los derechos del Buen Vivir de estas zonas.

Dentro de la Segunda Parte, Propuesta Estratégica del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Sección 1, Principios, se deberá incluir como un principio para las políticas del SNAP a:

a) Principio 10:

10. Gobernanza ambiental: El Estado Ecuatoriano, buscando un modelo alternativo para el manejo y administración del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas establecerá un marco único de planificación. Descentralizar el manejo y la administración de las áreas naturales protegidas fomentando la participación de todos los actores involucrados (comunidades, pueblos, colonos, sociedad civil, organizaciones sociales civiles [OSC], entidades gubernamentales entre otros).

Dentro de la Segunda Parte, Propuesta Estratégica del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Sección 1, Objetivos del Plan Estratégico, se deberá agregar:

1. Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, generando una coherencia vertical con las políticas gubernamentales, para que todos los actores involucrados actúen. Con el objetivo de buscar el cumplimiento efectivo del desarrollo sostenible y los derechos del Buen Vivir.

Estos cambios permitirían generar las condiciones necesarias para la aplicación de una gobernanza ambiental. Al implantar nuevas políticas se está fortaleciendo el actual marco institucional, generando el cumplimiento de los derechos establecidos en la actual Constitución. Una vez que se implementen los cambios dentro del instrumento “Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016”; se estaría generando un modelo alternativo, a través del esquema actual se facilita la participación ambiental por parte de los gobernados y los gobernantes.

3.4.2 Criterios de gobernanza ambiental a ser incluidos en la Guía de Evaluación de Manejo del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas.

Teniendo presentes los cambios hechos al instrumento “Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016”, dentro de la “Guía de Evaluación de Manejo del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas” se necesita unos cambios para que estén en equilibrio las normas contenidas en ambos instrumentos.

- a) Se propone la inclusión dentro del Acuerdo Ministerial 12, del Registro Oficial 322, de 26 de mayo de 2015, los siguientes considerandos:

Que, el artículo 57, numerales 4, 5, 6, 9, 11,12, 13 y 16 de la Constitución de la República del Ecuador reconocen los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Entre los derechos reconocidos están: el conservar la propiedad de sus tierras comunitarias; mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales; participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales; desarrollar sus propias formas de convivencia; no ser desplazados de sus tierras ancestrales; mantener y proteger sus conocimientos colectivos; mantener, recuperar y preservar su patrimonio cultural e histórico; y, participar en la definición de políticas públicas.

Que, el artículo 340 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado creará un conjunto articulado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución.

Que, el artículo 405 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado asignará los recursos económicos para la sostenibilidad financiera del sistema nacional de áreas protegidas y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.

- b) En el acuerdo incluir, a continuación del artículo 1 el siguiente:

Artículo 2. El Ministerio del Ambiente, como entidad encargada del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en busca de garantizar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas basándose en lo determinado por la Constitución de la República del Ecuador acerca de los derechos colectivos y el régimen del Buen Vivir. Establece que en los casos que existan comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades viviendo dentro de un área natural protegida así como en su zona intangible, reconoce su participación en el manejo y administración de estos territorios. Para hacer efectivo lo establecido se determina la participación dentro de la Evaluación de Manejo del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, en concordancia con la implementación de una gobernanza ambiental dentro de toda la normativa ecuatoriana.

- c) Dentro de la Guía Metodológica para la Evaluación de Efectividad de Manejo del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (MAE, 2015a), siendo la herramienta que tiene la Autoridad Ambiental para poder analizar la gestión de estas áreas protegidas, se analizan las áreas de: administración y planificación; control y vigilancia; comunicación, educación y participación ambiental; manejo de la biodiversidad; y, uso público y turismo. A través del análisis de estos aspectos se obtiene resultados indicando cuán efectivo es el manejo de un área. Sin embargo, dentro del numeral 3.4 Formulario 4, Actores estratégicos es necesario incluir:

Comunidades: la evaluación a comunidades incluye 13 preguntas, dirigidas a los representantes de los habitantes al interior o en los límites del área protegida. Además se debe incluir visitas a las zonas habitadas por estos pobladores, verificar el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales.

Una vez agregados estos cambios al instrumento en la Guía de Evaluación de Manejo del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas, al llevar a cabo esta evaluación, será posible identificar la buena o mala gestión dentro de las áreas

naturales protegidas. Una vez identificados los problemas dentro de estas áreas será posible realizar un cambio en los respectivos Planes de Manejo de cada área generando así cambios en el marco sustancial de la normativa ambiental.

3.4.3 Lineamientos jurídicos para implementar criterios de gobernanza ambiental en un Acuerdo Interministerial MAE-MAGAP.

Sirve enfatizar que, al implementar un modelo alternativo que busca el desarrollo sostenible es necesario integrar la protección del medio ambiente en el desarrollo económico y social. En la actualidad, no contamos con un marco normativo único de planificación; ha existido un manejo del sistema de áreas naturales protegidos que por desconocimiento de la autoridad existe una real o aparente sobre posición de competencias que necesitan ser corregidas. Para el éxito de la gobernanza ambiental es necesaria la elaboración de normativas coherentes a nivel de todo el sistema y su marco de gestión y administración.

Existen aspiraciones legítimas de ciertos grupos que viven dentro de un área natural protegida o colindan con la zona de amortiguamiento que necesitan el cumplimiento de sus derechos colectivos así como los derechos del Buen Vivir. Establecer un acuerdo interministerial que defina el nivel y las competencias que cada ministerio debe prestar para el cumplimiento de estos derechos, va a permitir que existan atribuciones reales para examinar el avance del proceso hacia el cumplimiento de la participación de estas comunidades dentro del manejo y la administración de estas zonas.

Materializando todo lo dicho el acuerdo interministerial sería:

ACUERDO INTERMINISTERIAL

**EL MINISTRO DEL AMBIENTE Y EL MINISTERIO DE AGRICULTURA,
GANADERIA, ACUACULTURA Y PESCA**

Que, el numeral 7 del artículo 3 de la Constitución de la Republica, establece que entre los deberes primordiales del Estado está el de proteger el patrimonio natural y cultural del país;

Que, el artículo 14 de la Constitución de la República, reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el Buen Vivir, Sumak Kawsay, declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integración del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados;

Que, el artículo 57, numeral 4, 5, 6, 9, 11,12, 13 y 16 de la Constitución de la República reconoce los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Entre los derechos reconocidos están: el conservar la propiedad de sus tierras comunitarias; mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales; participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales; desarrollar sus propias formas de convivencia; no ser desplazados de sus tierras ancestrales; mantener y proteger sus conocimientos colectivos; mantener, recuperar y preservar su patrimonio cultural e histórico; y, participar en la definición de políticas públicas;

Que, los numerales 6 y 13 del artículo 83 de la Constitución de la Republica; establecen que son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución, respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible; así como, conservar el patrimonio cultural y natural del país, cuidar y mantener los bienes públicos;

Que, el artículo 340 de la Constitución de la República, establece que el Estado creará un conjunto articulado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución.

Que, el artículo 397 de la Constitución de la República, establece que para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a establecer

mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental, de recuperación de espacios naturales degradados y de manejo sustentable de los recursos naturales;

Que, el artículo 405 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado asignará los recursos económicos para la sostenibilidad financiera del sistema nacional de áreas protegidas y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión;

Que, el artículo 7 de la Ley de Gestión Ambiental busca el desarrollo sustentable para la conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento de los recursos naturales;

Que, el artículo 8 de la Ley de Gestión Ambiental asigna como la Autoridad Ambiental al Ministerio del ramo, que actuará como instancia rectora, coordinadora y reguladora del sistema de gestión ambiental;

Que, el artículo 5 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre establece al Ministerio como la entidad encargada de delimitar y administrar el área forestal y las áreas naturales y de vida silvestre; el de fomentar y ejecutar políticas relativas a la conservación, fomento, protección, investigación, manejo, industrialización de las áreas naturales y de vida silvestre; así como, estudiar, investigar y dar asistencia técnica relativa al fomento, manejo y aprovechamiento de las áreas naturales;

Que, el artículo 1 del Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente establece al Ministerio como el rector de la gestión ambiental del Ecuador, garantizando un ambiente sano y ecológicamente equilibrado;

Que, el artículo 4 del Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente establece al ministerio como el encargado de la administración y el manejo de las áreas protegidas;

Que, el artículo 37 de la Ley de Desarrollo Agrario, contempla que la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, tiene las siguientes atribuciones: “a) Otorgar títulos de propiedad a las personas naturales o jurídicas que, estando en posesión de tierras rústicas y teniendo derecho a ellas, carecen de título de propiedad; b) Adjudicar las tierras que son de su propiedad; c) Declarar la expropiación de tierras que estén incursas en las causales establecidas en el artículo 43 de la presente Ley de Desarrollo Agrario; d) Realizar y mantener un catastro de las tierras agrarias; e) Perfeccionar el proceso de reforma agraria integral; y, f) Las demás que consten en la presente Ley y su Reglamento”;

Que, el número 5, del artículo 42 de la Ley de Desarrollo Agrario determina que son funciones del Subsecretario o Subsecretaria de Tierras y Reforma Agraria, organizar y dirigir la marcha administrativa de la Subsecretaría.

Que, con Acuerdo Ministerial Nro. 389 de 3 de septiembre de 2010, emitido por el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, se traspasa administrativamente la Unidad de Tierras Estatales denominada “Plan Tierras” a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria;

Que, mediante Acuerdo Ministerial Nro. 281 de 29 de julio de 2011, publicado en el Registro Oficial Nro. 198 de 30 de septiembre del 2011, se expide el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca en el cual se detalla la estructura organizacional por procesos de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria;

Que, en el número 2.1.1, letra m), del citado Acuerdo Ministerial Nro. 281, se establece que el Subsecretario o Subsecretaria de Tierras y Reforma Agraria, tiene la atribución y responsabilidad de promover los procesos de desconcentración y descentralización institucional y sectorial.

En ejercicio de las atribuciones conferidas en el número 1 del artículo 154 de la Constitución de la República del Ecuador, y el artículo 17 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

ACUERDAN

EXPEDIR LA NORMATIVA PARA LA EVALUACIÓN DE EFECTIVIDAD DE MANEJO DEL PATRIMONIO DE ÁREAS NATURALES DEL ESTADO DESDE EL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS COLECTIVOS Y DEL BUEN VIVIR

Art. 1. Aprobar que el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca realicen actividades conjuntas con respecto a tierras y territorios ancestrales dentro de áreas naturales protegidas.

Art. 2. Establecer que el Ministerio del Ambiente siga siendo el rector de las políticas con respecto a áreas naturales protegidas, sin dejar a un lado la ayuda del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca con respecto al desarrollo económico de las tierras en las que habiten pobladores dentro de áreas protegidas.

Art. 3. Realizar una actualización del censo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que se encuentren dentro de áreas naturales protegidas o en las zonas de amortiguamiento. Se contará con la ayuda de los dos ministerios.

Art. 4. Recolectar información de los problemas actuales de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que vivan dentro de áreas naturales protegidas o en las zonas de amortiguamiento.

Art. 5. Promover el conocimiento y el entendimiento de los derechos colectivos y los derechos del Buen Vivir a través de la realización de campañas por parte del Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

Art. 6. Fomentar la participación de los actores involucrados dentro del manejo y la administración de las áreas naturales protegidas. Entre los actores encontramos a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; a las entidades interministeriales, OSC, entre otros para una efectiva elaboración de políticas ambientales.

Art. 7. Elaborar una guía para la evaluación de efectividad del patrimonio de áreas naturales protegidas analizando el cumplimiento de los derechos colectivos y los derechos del Buen Vivir.

Comuníquese y publíquese.-

El conflicto que en la actualidad se presenta con las comunidades ancestrales que viven en áreas naturales protegidas, se vería subsanada a través de esta nueva gobernanza ambiental que va encaminada hacia el cumplimiento de los derechos establecidos en la actual Constitución, especialmente al derecho de participación. Me permito concluir el presente trabajo de titulación, enseñando que con los cambios propuestos se va corrigiendo de alguna manera las inconsistencias entre la actual normativa ecuatoriana.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

Los derechos colectivos aunque se encuentren reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional hace falta mejorar la comprensión acerca de estos derechos; para así, poder exigir de mejor manera su cumplimiento en las demandas de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

El Estado en la actualidad aún trata a los territorios ancestrales como tierra y no como un derecho colectivo. La falta de este hecho incide en que no se puedan cumplir tanto los derechos colectivos como los derechos del Buen Vivir.

Además existe una confusión cuando se habla de tierras y territorios como si fueran sinónimos. Es necesario promover una clara diferenciación entre estos términos para identificar claramente cuál es el derecho colectivo a defenderse. Al momento de hablar de territorio, se refiere a un área geográfica que se encuentra influenciada por un grupo de personas de una comunidad, pueblo o nacionalidad que tienen rasgos especiales de su cultura, su política e identidad.

Siendo que el reconocimiento de tierras ancestrales es un derecho colectivo aún existen dudas acerca del proceso necesario para llegar a legalizar dichos territorios. De manera general, el reconocimiento de territorios ancestrales fuera de áreas naturales protegidas constituye un procedimiento más fácil de realizar; que en, comparación al procedimiento que se debe realizar para el reconocimiento de territorios ancestrales dentro de áreas naturales protegidas.

Las áreas naturales protegidas han sido consideradas por varios años como lugares impenetrables que tienen como finalidad preservar la flora y fauna contenida dentro de sus territorios. Dentro del Ecuador se han reconocido 49 áreas naturales protegidas cada una con características especiales en donde se encuentran viviendo comunidades que necesitan atención especial.

Acerca de la legislación ambiental ecuatoriana que habla sobre áreas naturales protegidas, se evidencia que existen varias normas que regulan estas zonas pero estas normas al encontrarse dispersas y no actualizadas generan confusiones cuando se materializa la administración y manejo de estas áreas en conjunto con los habitantes de estas zonas.

Cuando se trata de la administración y manejo de las áreas naturales protegidas, aunque está establecida la participación de las comunidades y nacionalidades, se ha evidenciado que no existe tal participación lo que deja a un lado a estos seres humanos de la toma de decisiones acerca de estas áreas.

En Ecuador, se estableció constitucionalmente el régimen de derechos del Buen Vivir; sin embargo necesita más difusión, para poder entender el verdadero significado de estos derechos, siempre con el afán de poder ejercerlos de una mejor manera y se compatibilicen con los derechos colectivos.

Por eso es necesario hacer una distinción entre los términos Buen Vivir y Sumak Kawsay. Dentro del país existe el uso de ambos términos ya que hay autores que entienden al Sumak Kawsay desde su propia visión o corriente de pensamiento. Pero, para el presente análisis se entiende al Sumak Kawsay como una nueva concepción de desarrollo promovido desde la cosmovisión indígena, que significa el tener una vida digna, llevando una armonía con el entorno social, ecológico y el sobrenatural. Mientras que el Buen Vivir se lo entiende desde el punto de vista occidental poniendo al hombre sobre la naturaleza.

Existe una tensión entre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas con los derechos colectivos de los territorios ancestrales. La tensión está dada cuando se quiere hacer cumplir las demandas colectivas en territorios ancestrales que se ubican en un área natural protegida. Mientras que, el objetivo de

conservación de las áreas naturales no va conforme al ritmo de desarrollo de los seres humanos.

Asimismo existe una tensión entre el sistema nacional de áreas protegidas con el régimen del Buen Vivir. Se evidencia la existencia de varias comunidades viviendo dentro de estas zonas; lo que implica que, al momento de querer ejercer los derechos del Buen Vivir chocan con las normas que protegen la naturaleza.

Es así que la gobernanza ambiental se constituye como un mecanismo de armonización entre los derechos colectivos y del Buen Vivir dentro de Territorios Ancestrales en áreas naturales protegidas.

Cuando se aplica gobernanza ambiental dentro de las nuevas políticas establecidas en el marco normativo ecuatoriano abre la posibilidad a que la vinculación del Estado, las comunidades y la sociedad civil se vean plasmadas hacia la participación en el manejo y administración de áreas naturales protegidas.

Recomendaciones

Realizar socializaciones con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades acerca de sus derechos colectivos así como de los derechos del Buen Vivir. Conjuntamente se debería hacer un análisis minucioso de estos derechos para poder hacerlos efectivos como se lo establece en la Constitución ecuatoriana.

A través de estas socializaciones también se considera necesario cambiar la visión de tierra hacia territorio, esto permitiría evitar la tensión existente entre áreas naturales protegidas y el efectivo cumplimiento de derechos colectivos y derechos del Buen Vivir.

Al analizar todas las leyes que conforman el marco normativo sobre la legislación ambiental ecuatoriana se podrá sistematizar estas normas con el objetivo que no existan normas viejas, dispersas e incongruentes unas con otras.

Una vez creado un marco normativo congruente sería más fácil el reformar el procedimiento para la legalización de territorios ancestrales. El establecer pautas concretas acerca de los requisitos necesarios para acceder a este proceso y que no se quede estancado el trámite va a beneficiar a las comunidades, pueblos y nacionalidades.

Con las reformas normativas se puede establecer correctamente las capacidades de cada autoridad gubernamental para así no tener inconvenientes acerca de que autoridad está encargada de cada procedimiento y tener clara las competencias de cada institución.

Al realizar estos cambios el implementar nuevas políticas de gobernanza ambiental dentro de la normativa ambiental ecuatoriana, específicamente en el tema de áreas naturales protegidas, se estaría fomentando la participación de todos los actores dentro del manejo y la administración de estas áreas.

Efectuar los cambios propuestos de acuerdo a los lineamientos jurídicos para implementar criterios de gobernanza ambiental establecidos en los instrumentos anteriormente expuestos, con el objetivo de materializar esta nueva gobernanza tan esperada para las áreas naturales protegidas y sus habitantes.

REFERENCIAS

- Albarracín, W. (2011). La protección de los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional. En Córdor, E. (Coord.). *Los derechos individuales y derechos colectivos en la construcción del pluralismo jurídico en América Latina* [Versión Digital PDF]. (pp. 67-88). La Paz, Bolivia: Fundación Konrad Adenauer.
- Asamblea Nacional (2014). *Proyecto de Código Orgánico Ambiental (COA). Resolución CAL-2013-2015-144 de 04 de noviembre de 2014* [Informe no publicado].
- Bernal, A. (2000). De la Exclusión étnica a derechos colectivos: un análisis político del Ecuador. En Bernal, A. (Comp.). *De la exclusión a la participación. Pueblos indígenas y sus derechos colectivos en el Ecuador*. (pp. 35-55). Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- Borbor, I. (2000). Generalidades y Problemas de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno. En Comisión Europea y Ministerio del Ambiente (MAE). *Gestión Ambiental: Explotación Petrolífera y Desarrollo Sostenible en la Amazonía Ecuatoriana. Taller Prioridades de Investigación en la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno*. Quito, Ecuador: Proyecto Petramaz.
- Bustamante, M. y Gómez, J. (2005). *Importancia de las Plantas Útiles y los Recursos Naturales para los Pobladores Rurales de Cotopaxi –seis estudios de caso-*. Quito, Ecuador: Programa Conservación de la Biodiversidad, Páramos y otros Ecosistemas Frágiles (CBP) y EcoCiencia.
- Cabodevilla, M. (1998). *Culturas de Ayer y Hoy en el Río Napo*. Napo, Ecuador: CICAME.
- Chiriboga, G. y Salgado, H. (1995). *Derechos Fundamentales en la Constitución Ecuatoriana* [Versión Digital PDF]. Quito, Ecuador: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD). Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.
- Columba, K. (2013). *Manual de Gestión Operativa de las Áreas Protegidas del*

Ecuador. Quito, Ecuador: MAE y USAID-Ecuador.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008 y Registro Oficial 490, Suplemento, de 13 de julio de 2011.

Constitución Política del Ecuador. Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (31 de agosto de 2001). Sentencia en el Caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. (Párr. 149).

De la Cruz, R. (1998). Los derechos indígenas. Un tema milenario cobra nueva fuerza. En Torres, R. (Ed.). *Derechos de los pueblos indígenas situación jurídica y políticas de estado*. (pp. 7-15). Quito, Ecuador: Abya Yala.

De la Torre, S., De la Torre, L. y Oña, A. (2000). *Diagnóstico Ambiental, Cultural y Socio Económico de las Cabeceras del Río Aguas Negras, en la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno y del Centro Secoya Remolino. Propuesta de Convenio entre el Ministerio de Turismo y Ambiente*. Quito, Ecuador: La organización Indígena Secoya del Ecuador (OISE) y el Centro Secoya Remolino.

Dudley, N. (Ed.) (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland, Suiza: UICN.

ECOLAP y Ministerio del Ambiente (MAE) (2007). *Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador*. Quito, Ecuador: ECOFUND, FAN, DarwinNet, IGM.

Ferrajoli, L. (2006). Sobre los Derechos Fundamentales. *Cuestiones Constitucionales* (15), 113-136. Recuperado el 15 de mayo de 2016 de <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst15/CUC1505.pdf>.

Fontaine, G. (2007). Problemas de la cooperación institucional: el caso del comité de gestión de la reserva de biosfera Yasuní. En Fontaine, G. y Narváez, I. (Coord.). *Yasuní en el siglo XXI: el estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*. (pp. 75-127). Quito, Ecuador: Abya Yala.

Fontaine, G. y Velasco, S. (2011). La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico. En Andrade, K. (Coord.). *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los*

- recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas.* (pp. 25-39). Quito, Ecuador: UICN.
- Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA). (2015). *Gobernanza para el manejo de los recursos naturales y las áreas protegidas.* Quito, Ecuador: FFLA.
- Fundación Natura. (2002). *Proyecto Sangay: Identificación de Áreas Especiales para la Conservación en el Parque Nacional Sangay y su Área de Influencia.* Quito, Ecuador: Fundación Natura, MAE, Gobierno de los Países Bajos y Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).
- García, F. (2011). La justicia indígena como espacio de protección de los derechos individuales y los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En Córdor, E. (Coord.). *Los derechos individuales y derechos colectivos en la construcción del pluralismo jurídico en América Latina* [Versión Digital PDF]. (pp. 43-52). La Paz, Bolivia: Fundación Konrad Adenauer.
- García, J. y Walsh, C. (2010). Derechos, territorio ancestral y el pueblo esmeraldeño. En Programa Andino de Derechos Humanos (Comp.). *Estado constitucional de derechos.* (pp. 345-360). Quito, Ecuador: Abya Yala.
- Graham, J., Amos, B. y Plumptre, T. (2003). Governance principles for protected areas in the 21st century [Versión Digital PDF]. Durban, South Africa: The Fifth World Parks Congress Durban, South Africa.
- Gudynas, E. (2011). Desarrollo, derechos de la naturaleza y buen vivir después de Montecristi. En Weber, G. (Ed.). *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador.* (pp. 83-102). Quito, Ecuador: Centro de Investigaciones CIUDAD y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo.
- Hidalgo, A. y Cubillo, A. (2014). Seis debates abiertos sobre el Sumak kawsay. *Iconos*, 48, 25-40.
- Hufty, M. (2007). La gouvernance est-elle un concept operationnel? Proposition pour un cadre analytique. *Société civile, globalisation, gouvernance: aux origines d'un nouvel ordre politique? Fédéralisme Régionalisme* 7(2), 10 p.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2010). VII Censo de Población y VI de Vivienda – 2010. Recuperado el 15 de mayo de 2016 de <http://redatam.inec.gob.ec/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010&MAIN=WebServerMain.inl>
- Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida (INEFAN) (1995). *Delimitase las tierras de asentamiento tradicional de la Comunidad Indígena Awá y reconócese su posesión ancestral sobre el área de ciento un mil hectáreas, ubicadas en el cantón San Lorenzo* [Resolución del INEFAN 8 de 23 de octubre de 1995]. Registro Oficial 807 de 23 de octubre de 1995.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona, España: PAIDOS.
- Ley de Gestión Ambiental. Registro Oficial Suplemento 418 de 10 de septiembre de 2004.
- Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Registro Oficial Suplemento 418 de 10 de septiembre de 2004.
- Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA). Registro Oficial 711 de 14 de marzo de 2016.
- Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales. Registro Oficial Suplemento 418 de 10 de septiembre de 2004.
- Luna, R. (Cap.) (Noviembre, 1999). *El comanejo de áreas protegidas en Centroamérica*. Memoria del Taller Centroamericano sobre comanejo de áreas protegidas, entre el 22 y el 24 de noviembre de 1999, Panamá. Recuperado el 15 de marzo de 2016 de <http://www.bionica.info/biblioteca/Luna1999.pdf>.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) (2014). *Comuníquese que para el reconocimiento y legalización de Territorios de Posesión Ancestral en favor de las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, se actuara conforme a lo previsto en la Constitución de la República, en los Pactos, Convenios, Declaraciones y demás Instrumentos Internacionales* [Resolución 16 de 21 de octubre

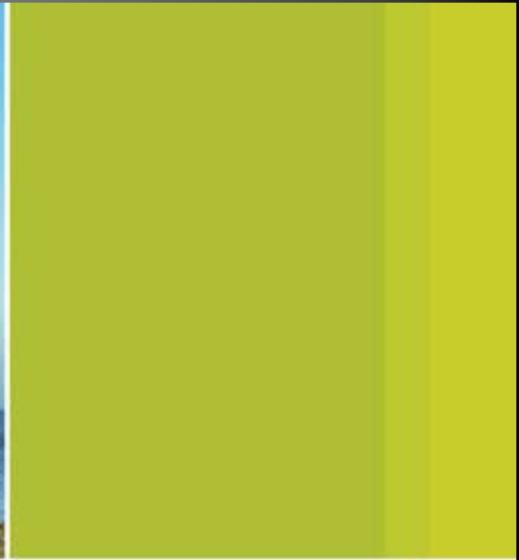
- de 2014]. Registro Oficial 396 de 15 de diciembre de 2014.
- MAE (2007a). *Instructivo Adjudicación Tierras del Patrimonio Forestal del Estado* [Acuerdo Ministerial No. 265 de 11 de septiembre de 2007]. Registro Oficial 206 de 07 de noviembre de 2007.
- MAE (2007b). *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016* [Informe final de consultoría]. Quito, Ecuador: MAE.
- MAE (2009). *Plan de Manejo de la Reserva Ecológica de Manglares Cayapas Mataje* [Acuerdo Ministerial 15 del 05 de marzo de 2009]. Registro Oficial 51 de 21 de octubre de 2009.
- MAE (2012). *Adjudicase a la Comunidad Ancestral Huancavilca Río Blanco, las tierras sobre las cuales han ejercido una posesión ancestral por más de 77 años, constituida mediante Acuerdo del CONDEPE No. 1800 de 29 de abril del 2010* [Resolución 73 del Ministerio de Ambiente de 02 de julio de 2012]. Registro Oficial 781 de 4 de septiembre de 2012.
- MAE (2015a). *Guía Metodológica para la Evaluación de Efectividad de Manejo del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado EEM-PANE* [Acuerdo Ministerial 12 del 14 de enero de 2015]. Registro Oficial Edición Especial 322 de 26 de mayo de 2015.
- MAE (2015b). Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador – SNAP. Recuperado el 10 de diciembre de 2015 de <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/info-snap>
- MAE/SNAP-GEF (s.f.). *Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas* [Informe no publicado]. Quito, Ecuador: MAE/SNAP-GEF.
- McDonald, M. (1991). Should communities have rights? Reflections on liberal individualism. *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 4(2), 217-219.
- Morales, P. y Schjellerup, I. (2000). La gente y su cultura. En Centro para la Investigación de la Diversidad Cultural y Biológica de los Bosques Pluviales Andinos (DIVA) (2000). *Oyacachi – La gente y la biodiversidad*. (1.^a ed., pp. 28-65). Quito, Ecuador: DIVA y Ediciones Abya Yala.

- Moro, R. (2007). Pueblos indígenas y derechos humanos; ¿Derechos individuales y/o colectivos?. *Eikasia. Revista de filosofía*, 3(14), 1-18. Recuperado el 01 de noviembre de 2015 de <http://www.revistadefilosofia.org/14-07.pdf>
- Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos. Declaración aprobada el 10 de diciembre de 1948.*
- Naciones Unidas (1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, entrado en vigor el 23 de marzo de 1976.*
- Naciones Unidas (1976). *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, entrado en vigor el 3 de enero de 1976.*
- Naciones Unidas (1992). *Convenio sobre la Diversidad Biológica* [Tratado Internacional firmado el 5 de junio de 1992].
- Naciones Unidas (2001). *Declaración y Programa de Acción de Durban. Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.*
- Naciones Unidas (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.*
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1957). *Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales.*
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.*
- Oviedo, A. (2013). *Buen Vivir vs. Sumak kawsay. Reforma capitalista y revolución alter-nativa.* (3.ª ed.). Buenos Aires, Argentina: Ediciones CICCUS.
- Pitman, N., Moskovist, D., Alverson, W. y Borman R. (Eds.). (2002). *Ecuador: Serranías Cofán-Bermejo, Sinangoe. Rapid Biological Inventories: Report 3.* Chicago, Illinois, Estados Unidos: The Field Museum.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2003). *Estado actual de las áreas naturales protegidas de América Latina y el Caribe* [Versión Preliminar]. Lima, Perú: Quercus Consultoría Ecológica S.C.

- Ramírez, R. (2010). *Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano*. Quito, Ecuador: SENPLADES.
- Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas (RETANP). Registro Oficial Suplemento 672 de 19 de enero de 2016.
- Sánchez, A. (2010). Territorios ancestrales afroecuatorianos: una propuesta para el ejercicio de la autonomía territorial y los derechos colectivos. En González, M. (Ed.). *La autonomía a debate: autogobierno indígena y estado plurinacional en América Latina*. (pp. 219-275). Quito, Ecuador: FLACSO.
- Santillán, P. y Cracco, M. (2006). Gobernanza de las áreas protegidas en los Andes tropicales. Memorias de taller. En Santillán P. y Cracco, M. (Ed.). *Taller Regional Gobernanza de las áreas protegidas en los Andes tropicales*. Quito, Ecuador: UICN.
- Borbor, I. (2000). Generalidades y Problemas de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno. En Comisión Europea y Ministerio del Ambiente (MAE). *Gestión Ambiental: Explotación Petrolífera y Desarrollo Sostenible en la Amazonía Ecuatoriana. Taller Prioridades de Investigación en la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno*. Quito, Ecuador: Proyecto Petramaz.
- Silva, C. (2008). ¿Qué es el buen vivir en la Constitución?. En Ávila Santamaría, R. (Ed.). *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. (pp. 111-153). Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Sistema de Investigación de la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE) – EcoCiencia. (2005). Informe del estudio Modificación Histórica de las Condiciones Ecológicas de la Provincia de Cotopaxi: Incidencia de las Dinámicas Socioeconómicas. En EcoCiencia. *Cotopaxi en Cifras. Biodiversidad y Población. Consejo Provincial de Cotopaxi* [Versión Digital PDF]. Quito, Ecuador: EcoCiencia, Universiteit van Ámsterdam y Embajada Real de los Países Bajos.
- Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente (TULSMA).

- Registro Oficial Suplemento 2 de 31 de marzo de 2003.
- Trujillo, C. (2000). Derechos colectivos de los pueblos indígenas: conceptos generales. En Bernal, A. (Comp.). *De la exclusión a la participación: Pueblos indígenas y sus derechos colectivos en el Ecuador*. (pp. 7-34). Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- Trujillo, J. (2004). El estado en la constitución. En Andrade, S., Trujillo, J. y Viciano, R. (Eds.). *La estructura constitucional del estado ecuatoriano*. (pp.89-111). Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Tufiño, P. (2002). *El espíritu del Cuyabeno*. Quito, Ecuador: SIMBIOE/MAE.
- USAID-Ecuador. (2005). *Informe de avance estrategia financiera para la Reserva de Vida Awá. Conservación en áreas indígenas manejadas. Biodiversity & Sustainable Forestry (BIOFOR) IQC. BIOFOR Consortium Subcontrato No. 12, Contrato USAID # LAG-I-00-99-00014-00*. Quito, Ecuador: Conservación Internacional-Ecuador.
- Viola, A. (2014). Discursos “pachamamistas” versus políticas desarrollistas: el debate sobre el sumak kawsay en los Andes. *Iconos*, 48, 55-72.
- Walsh, C. (2009). Estado Plurinacional e intercultural. En Acosta, A. y Martínez, E. (Comp.). *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*. (pp.161-184). Quito, Ecuador: Abya-Yala.

ANEXOS



POLÍTICAS Y PLAN ESTRATÉGICO
DEL SISTEMA NACIONAL
DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL ECUADOR
2007 - 2016



POLÍTICAS Y
PLAN ESTRATÉGICO
DEL SISTEMA NACIONAL DE
ÁREAS PROTEGIDAS DEL ECUADOR
2007-2016



ministerio del
ambiente
República del Ecuador



Proyecto Sistema Nacional
de Áreas Protegidas
Ministerio del Ambiente
Ecuador

Este documento debe citarse así:

Ministerio del Ambiente del Ecuador. 2007. Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016. Informe Final de Consultoría. Proyecto GEF: Ecuador Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP-GEF). REGAL-ECOLEX. Quito.

ISBN

Documento elaborado por:

MINISTERIO DEL AMBIENTE

Dirección de Biodiversidad:

Wilson Rojas, Isidro Gutiérrez, Ángel Onofa, Laura Altamirano, Édgar Rivera, Antonio Matamoros, Segundo Jadán, Jorge Guzmán y Sergio Lasso

Regionales:

Mireya Pozo, Vladimir Valarezo, Galo Rosales, Patricio Taco, Wellington Montenegro y Marco Jácome

Dirección Forestal:

Camilo González

Proyecto GEF: Ecuador Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP-GEF):

Miriam Factos, Fernando Bajaña, Mónica Tobar y María Quishpe

REGAL-ECOLEX (Consultora)

Juan Carlos Cuéllar, Gustavo Mosquera, Martha Moncada, Patricio Hernández, Domingo Paredes y Alfredo López

Revisión de textos:

Patricio Mena Vásquez (info@entretextosonline.com)

Fotografías de portada (de arriba hacia abajo): *Lumbaqui*, zona de amortiguamiento de la Reserva Ecológica Cayambe-Coca (© 2004 Rossana Manosalvas); *Chimborazo*, Reserva de Producción Faunística Chimborazo (© 2004 Patricio Mena Vásquez); *Pescadores*, Playa de Mompiche, Esmeraldas (©2006 Patricio Mena Vásquez).

Diseño Gráfico:

Manthra editores - 3227-528 / 6000-998

Impreso por:

Estudio financiado con fondos de:

Global Environment Facility - Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF-FMAM)
Implementado por
Banco Mundial

POLITICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

1. La rectoría del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas le corresponde al Ministerio del Ambiente, que definirá las directrices y normativas generales en coordinación con los diferentes actores involucrados.
2. La administración del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado le corresponde al Ministerio del Ambiente, en tanto que la administración de los otros subsistemas: gobiernos seccionales, comunitario y privado, la ejercerán las entidades que se definan y organicen para tal efecto.
3. La administración y el manejo de las áreas protegidas de los subsistemas que integrarán el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas se harán con sujeción a los respectivos estudios de alternativas y planes de manejo, aprobados por el Ministerio del Ambiente.
4. La administración y manejo de las diferentes unidades de conservación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas se realizarán de acuerdo con la categoría de manejo y sus objetivos de conservación.
5. La gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, implementará los instrumentos necesarios para un efectivo manejo y administración que contemple mecanismos de transparencia de información y rendición de cuentas.
6. Sin perjuicio de la responsabilidad que el Estado tiene para el financiamiento del Patrimonio de Áreas Naturales, la gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas bajo el liderazgo de la autoridad ambiental nacional, aprovechará mecanismos e instrumentos financieros públicos y privados nacionales e internacionales que provean recursos permanentes y estables en el largo plazo.
7. El turismo, como instrumento de gestión que contribuye a la conservación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, se desarrollará con apego a los planes de manejo, en el marco de evaluaciones de impacto y con la participación de poblaciones locales en la operación de sus actividades y en la distribución de sus beneficios.
8. La gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas se sustentará en procesos de investigación y monitoreo biológico, ecológico, social y económico, regulados por el Ministerio del Ambiente.
9. Se fomentará la aplicación de incentivos económicos, tributarios y de otra índole, dirigidos a propietarios privados, comunidades locales y otros, a fin de propender a la integralidad del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y al mantenimiento de los servicios ambientales.

10. Se impulsarán alternativas de desarrollo sustentable en las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas como mecanismo para fortalecer los procesos de participación social en la gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, mitigar conflictos y contribuir a la distribución justa y equitativa de beneficios.
11. La gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas reconoce la necesidad de realizar los procesos de consulta previa con los actores sociales involucrados para la declaración de nuevas áreas protegidas.
12. Se reconoce distintos mecanismos de participación para el manejo de las áreas protegidas
13. La gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas armonizará su accionar con los Objetivos de Desarrollo del Milenio

SEGUNDA PARTE

PROPUESTA ESTRATÉGICA
DEL SISTEMA NACIONAL
DE ÁREAS PROTEGIDAS
DEL ECUADOR

SECCIÓN 1:

RESPUESTAS ESTRATÉGICAS

1.1 VISIÓN DEL SNAP

Para el año 2016 el Ecuador cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas consolidado, que garantiza la conservación de la diversidad biológica, el mantenimiento de las funciones, bienes y servicios ambientales, el manejo y uso sustentable de los recursos naturales; financiera y administrativamente sostenible, que, bajo la rectoría de la Autoridad Ambiental Nacional, cuenta con un amplio apoyo y participación social y con un sistema de monitoreo y evaluación efectivo, en concordancia con lo dispuesto en la normativa legal nacional vigente y con los principios, convenios y tratados internacionales.

1.2 MISIÓN DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL RESPECTO AL SNAP

Promover la consolidación e integralidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a través del fortalecimiento de la autoridad ambiental y la participación de otros actores involucrados en el manejo de estas áreas, orientado a tener una estructura sólida técnica, financiera y administrativa.

1.3 PRINCIPIOS

Los siguientes principios y políticas para el SNAP se relacionan con los enunciados de la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad (MAE, 2001) y con las propuestas planteadas en los talleres regionales realizados y los documentos de planificación anteriores a esta actualización del Plan Estratégico:

1. **Soberanía.** La diversidad biológica representada en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas constituye un patrimonio común de la sociedad ecuatoriana y tiene un valor estratégico para el desarrollo presente y futuro del país.
2. **Inalienabilidad.** El Estado ecuatoriano garantizará que la diversidad biológica contenida dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, no sea enajenada o afectada, conforme a las disposiciones constitucionales y legales.

3. **Participación y equidad.** La gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se llevará a cabo con la cooperación y la responsabilidad compartida de los diversos actores involucrados.
4. **Respeto a la diversidad cultural.** En la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se reconocerán, respetarán y fortalecerán la identidad y la diversidad cultural, promoviendo la protección y valoración de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y comunidades locales.
5. **Manejo integral.** La gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se orientará hacia mantener la integridad de las funciones y componentes de la diversidad biológica contenida en las áreas de los subsistemas que lo constituyen.
6. **Prevención.** La gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas priorizará la prevención de los daños o amenazas a los recursos naturales antes que los mecanismos de compensación y mitigación de los daños causados.
7. **Sostenibilidad Financiera.** La gestión del SNAP es responsabilidad del Estado y de los actores públicos y privados nacionales e internacionales; por lo tanto, se implementarán los mecanismos de aportación de los involucrados promoviendo el cofinanciamiento de las intervenciones con el fin de garantizar los recursos necesarios que permitan una efectiva gestión de las áreas protegidas.
8. **Precaución.** La falta de información suficiente no justificará el aplazamiento de medidas de precaución cuando existe presunción de riesgo de afectación o pérdida sustancial de los recursos naturales contenidos en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
9. **Gestión Intersectorial.** En la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se fortalecerá la coordinación entre la Autoridad Ambiental Nacional, entidades públicas, privadas, organizaciones sociales y otros actores involucrados, con la finalidad de articular el SNAP con las políticas de desarrollo del país. El SNAP debe ser considerado un sector estratégico para el desarrollo económico del país, y debe alcanzar un alto posicionamiento público y una fuerte capacidad de incidencia política.

1.4 OBJETIVOS DEL PLAN ESTRATÉGICO

1. Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, garantizando la conservación y representatividad de ecosistemas terrestres, marinos y marino-costeros.
2. Contribuir a la efectiva gestión del SNAP, a través del fortalecimiento de capacidades de la Autoridad Ambiental Nacional y demás instancias responsables de la administración y manejo de los subsistemas.
3. Promover el reconocimiento social acerca de la importancia de la diversidad biológica y las áreas protegidas como elementos que contribuyen al desarrollo sustentable del país.
4. Promover el manejo integral del SNAP, a través de la participación de los actores en la gestión de las áreas protegidas.
5. Promover el establecimiento de un marco normativo, político, institucional y financiero favorable para la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
6. Alcanzar la sostenibilidad financiera a largo plazo para el PANE y aplicar mecanismos financieros para la gestión de los otros subsistemas del SNAP.
7. Disponer de información especializada, sistematizada y de fácil acceso, que sustente la toma de decisiones para la gestión del SNAP.
8. Mejorar la gobernabilidad del PANE, a través del manejo de conflictos de tenencia de la tierra, en el marco
9. de las disposiciones constitucionales e instrumentos nacionales e internacionales.

1.5 RESULTADOS ESPERADOS

1. El SNAP ha integrado de manera eficiente los principales vacíos de representatividad ecológica y biológica en los ámbitos terrestre, marino y marino-costero.
2. El SNAP es el instrumento de conservación *in situ* más eficaz a nivel del país, sobre la base de una institución rectora fortalecida y con alta capacidad de gestión.
3. Existe un creciente reconocimiento social de la contribución de las áreas protegidas al desarrollo nacional, motivando el apoyo y el compromiso de nuevos actores sociales.
4. Se dispone de una política nacional que promueve, estimula y orienta la participación social en la gestión de las áreas protegidas.
5. Las autoridades nacionales, sectoriales y seccionales que intervienen en la gestión del SNAP aplican de manera coordinada sus políticas y normativas en apoyo a la gestión de las áreas protegidas.
6. Se han logrado cubrir los requerimientos financieros del escenario básico y se está avanzando en el logro del escenario integral en un número importante de áreas protegidas del PANE; además, se aplican mecanismos financieros innovadores para la gestión de los otros subsistemas del SNAP.
7. Los actores vinculados con la gestión del SNAP disponen de información actualizada y confiable sobre el estado y la calidad de los recursos naturales contenidos en las áreas protegidas.
8. Se habrá mitigado la ocurrencia de conflictos de tenencia de la tierra en las áreas del PANE, a través de la adopción de diversos mecanismos.



GUIA EVALUACION DE MANEJO DEL PATRIMONIO AREAS NATURALES DEL ESTADO

Acuerdo Ministerial 12
Registro Oficial Suplemento 322 de 26-may.-2015
Estado: Vigente

ACUERDO No. 012

GUIA METODOLOGICA PARA LA EVALUACION DE EFECTIVIDAD DE MANEJO DEL
PATRIMONIO DE AREAS NATURALES DEL ESTADO EEM-PANE

No. 012

Lorena Tapia Núñez
Ministra del Ambiente

Considerando:

Que, el artículo 3, numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que entre los deberes primordiales del Estado está el de proteger el patrimonio natural y cultural del país;

Que, el artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*; y se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad;

Que, el artículo 261, numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que el Estado central tendrá las competencias exclusivas sobre las áreas naturales protegidas y los recursos naturales;

Que, el artículo 400 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional y que se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país;

Que, el artículo 68 de la Codificación a la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre, dispone que el patrimonio de áreas naturales del Estado deberá conservarse inalterado. A este efecto se formularán planes de ordenamiento de cada una de dichas áreas. Este patrimonio es inalienable e imprescriptible y no puede constituirse sobre él ningún derecho real;

Que, el artículo 69 de la Codificación a la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre, establece que la planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control del patrimonio de áreas naturales del Estado, estará a cargo del Ministerio del Ambiente. La utilización de sus productos y servicios se sujetará a los reglamentos y disposiciones administrativas pertinentes;

Que, el artículo 71 de la Codificación a la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre, dispone que el patrimonio de áreas naturales del Estado se manejará con sujeción a programas específicos de ordenamiento, de las respectivas unidades de conformidad con el plan general sobre esta materia. En estas áreas sólo se ejecutarán las obras de infraestructura que autorice el Ministerio del Ambiente;

Que, el artículo 73 de la Codificación a la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida



Silvestre, dispone que la flora y fauna silvestres son de dominio del Estado y corresponde al Ministerio del Ambiente su conservación, protección y administración;

Que, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del Proyecto de Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Areas Protegidas suscribió el contrato para los Servicios de Contratista Individual No. IC-2013-0033 de fecha 5 de marzo de 2013, procediendo a contratar la consultoría denominada "Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM) del Patrimonio de Areas Naturales Estatales del Ecuador (PANE) Metodología (2014)", en el que se detalla el proceso de Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM), el cual responde a una adaptación de la metodología METT (Management Effectiveness Tracking Tool), que fue desarrollada en el año 2003 por el Banco Mundial (BM) en alianza con el Fondo Mundial para la Naturaleza por sus siglas en inglés (WWF), con el propósito de ofrecer un mecanismo que monitoree la eficacia en la gestión de las áreas protegidas;

Que, en la citada "Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM) del Patrimonio de Areas Naturales Estatales del Ecuador (PANE) Metodología (2014)", se establece que la EEM es una herramienta adaptada a la realidad del Patrimonio de Areas Naturales Estatales (PANE), puntualizando que los objetivos de este instrumento son evidenciar vacíos, identificar prioridades para el financiamiento y, establecer buenas prácticas de manejo para las áreas protegidas que conforman el PANE y que la Evaluación de Efectividad de Manejo logra orientar las acciones sobre el manejo y gasto desarrollados en las áreas protegidas, destacando que la EEM sirve para evaluar las fortalezas o debilidades en los programas o en las fases (ámbitos) de la gestión de un Area Protegida, evidenciando las dificultades a las que se enfrentan en la consecución de sus objetivos;

Que, es menester que el Ministerio del Ambiente emita un instrumento técnico y jurídico para la "Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM) del Patrimonio de Areas Naturales Estatales del Ecuador (PANE) Metodología (2014)", en el que se detalle el proceso de Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM) necesario para regular esta actividad de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales vigentes en la República del Ecuador; y,

En el ejercicio de las atribuciones que confiere el numeral 1 del artículo 154 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 17 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

Acuerda:

Art. 1.- Aprobar la Guía Metodológica para la Evaluación de Efectividad de Manejo del Patrimonio de Areas Naturales del Estado, EEM - PANE, la cual forma parte integrante del presente Acuerdo Ministerial.

Art. 2.- El Ministerio del Ambiente, a través de la Subsecretaría de Patrimonio Natural y la Dirección Nacional de Biodiversidad en su calidad de Autoridad Ambiental Nacional, difundirá el contenido de la Guía Metodológica para la Evaluación de Efectividad de Manejo del Patrimonio de Areas Naturales del Estado, EEM - PANE, cuya aplicación y ejecución se la realizará a través del Sistema de Información de la Biodiversidad SIB o la plataforma informática que para este fin disponga la Autoridad Ambiental Nacional.

Disposición Final: El presente Acuerdo Ministerial entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, y de su cumplimiento y ejecución encárguese a la Subsecretaría de Patrimonio Natural a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad.

Dado en Quito a, 14 de enero de 2015.

Comuníquese y Publíquese.-

f.) Lorena Tapia Núñez, Ministra del Ambiente.

Nota: Para leer Gráficos, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 4.

Metodología para la Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM) del Patrimonio de Areas Naturales del Estado (PANE)

Ministerio del Ambiente, 2014

La publicación ha sido desarrollada gracias al aporte del Proyecto de Sostenibilidad Financiera del Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP), que es una iniciativa del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), que cuenta con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y es financiada por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés). Su principal objetivo es implementar un marco operativo financiero institucionalizado y probado en la práctica, para lograr un Sistema Nacional de Areas Protegidas del Ecuador ampliado y sostenible.

Indice

Carta de presentación

Acrónimos

1. Introducción

2. Conceptualización

2.1 Definiciones importantes

2.1.1 Monitoreo

2.1.2 Evaluación

2.1.3 Programas de Manejo

2.1.4 Ambitos de Manejo.

2.1.5 Indicadores

2.2 Acerca de la conceptualización de la herramienta

2.3 Acerca de la Valoración

2.4 Acerca de la Percepción Externa

3. Formularios

3.1 Formulario 1. Datos Generales

3.2 Formulario 2. Amenazas del Area Protegida

3.3 Formulario 3. Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM)

3.3.1 Análisis de los resultados.

3.3.2 Interpretación de resultados.

3.4 Formulario 4. Actores estratégicos del área protegida

3.4.1 Valoración del Formulario. 4. Actores Estratégicos.

4. Determinación de la EEM del Patrimonio Natural de Areas Protegidas del Estado

4.1 Porcentaje de EEM del PANE total

4.2 Porcentaje de EEM del PANE por Programas de Manejo

4.3 Porcentaje de EEM del PANE por Ambitos de Manejo

4.4 Determinación de la EEM de Actores Estratégicos para el PANE

5. Formato de presentación y análisis de datos generales

6. Bibliografía

Carta de presentación

El Ministerio de Ambiente del Ecuador ha desarrollado la herramienta para la Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM), para estandarizar el monitoreo en la gestión de las áreas protegidas, la cual surge como una adaptación a la realidad nacional, desde instrumentos de carácter global.

La evaluación analiza de forma integral los programas de manejo establecidos para la gestión de las áreas: Administración y Planificación; Control y Vigilancia; Comunicación, Educación y Participación Ambiental; Manejo de Biodiversidad; y, Uso Público y Turismo.

La Evaluación de Efectividad de Manejo es una herramienta fundamental para la planificación y gestión de las áreas protegidas. Examinar periódicamente que tan efectivo es el manejo de un área protegida, permite establecer el grado de cumplimiento de sus objetivos y metas de conservación, y orientar la cooperación internacional en los ámbitos que requieren mayor apoyo, así como fortalecer o redirigir los respectivos programas de manejo, en un proceso de mejoramiento continuo.

Esta herramienta proporciona información clave a los responsables de las áreas protegidas sobre el estado de los recursos, las amenazas y las oportunidades existentes en cada una, a fin de guiar su gestión de forma estratégica. Adicionalmente, al ser un instrumento estandarizado para el Patrimonio de Areas Naturales del Estado (PANE), provee datos a nivel del sistema y permite compartir lecciones aprendidas entre las áreas.

En este contexto, presentamos la Metodología para la Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM) del Patrimonio de Areas Naturales del Estado (PANE), que servirá para el levantamiento periódico de información crucial, como insumo clave para fortalecer la gestión, en uno de los sistemas de conservación mega diversos del mundo.

Todo este trabajo se enmarca en el mandato de la Constitución Política del Ecuador (sic), que recoge un gran avance en relación al tema ambiental, al reconocer de manera inédita los derechos de la naturaleza. El Ministerio del Ambiente del Ecuador tiene un rol fundamental en la construcción de la sociedad del buen vivir. La política pública evidencia la importancia de la conservación de la biodiversidad, al ser un fundamento esencial en la transformación de la economía nacional. Por ello, son valiosos todos los esfuerzos en busca de la consolidación del Sistema Nacional de Areas Protegidas del Ecuador (SNAP), genuino refugio de la riqueza del país.

Mg. Lorena Tapia Núñez

Ministra del Ambiente

Acrónimos

ACM: Area de Conservación Municipal

ANR: Area Nacional de Recreación

AP: Area Protegida

CEPA: Comunicación, Educación y Participación Ambiental

DNB: Dirección Nacional de Biodiversidad

EEM: Evaluación de Efectividad de Manejo

GAD: Gobiernos Autónomos Descentralizados

GEF: Global Environment Facility

MAE: Ministerio del Ambiente Ecuador

METT: Management Effectiveness Tracking Tool

PANE: Patrimonio de Areas Naturales del Estado
PN: Parque Nacional
PSF: Proyecto de Sostenibilidad Financiera para el Sistema Nacional de Areas Protegidas
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RB: Reserva Biológica
RE: Reserva Ecológica
RG: Reserva Geobotánica
RMC: Reserva Marino Costera
RPF: Reserva de Producción Faunística
RVS: Refugio de Vida Silvestre
SIB: Sistema de Información de Biodiversidad
SNAP: Sistema Nacional de Areas Protegidas
UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
WWF: World Wildlife Fund

1. Introducción

En el año 2005, el Ministerio del Ambiente publicó el primer Análisis de las Necesidades de Financiamiento del Sistema Nacional de Areas Protegidas del Ecuador (SNAP). Este estudio marcó el inicio de un proceso fundamental para la sostenibilidad del Sistema, lo cual le permitió al país el reconocimiento de la comunidad internacional como un referente metodológico pionero en el financiamiento de áreas protegidas (MAE 2013).

Gráfico 1. Sistema Nacional de Areas Protegidas 2014

Nota: Para leer Grafico, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 6.

A pesar de los avances realizados con respecto a los montos de inversión efectuados en el Patrimonio de Areas Naturales del Estado (PANE), persiste la preocupación entre los gestores de áreas protegidas y en las autoridades respecto al cumplimiento (sic) o no, de los objetivos para los que fueron creadas. Además, es responsabilidad del MAE, el dar seguimiento y verificar que se implementen los objetivos de conservación de las AP.

En respuesta a esta necesidad, se evidencia la importancia de evaluar constantemente la eficacia en el manejo de las áreas protegidas y para apoyar a este proceso, existen una serie de herramientas de valoración que se han desarrollado para medir las prácticas de gestión de las mismas, considerando sus particularidades.

El manejo de un área protegida se mide a través de la ejecución de acciones indispensables que conllevan el logro de los objetivos planteados para ella. La efectividad del manejo es considerada entonces como el conjunto de acciones que, basándose en las aptitudes, capacidades y competencias particulares, permiten cumplir satisfactoriamente la función para la cual fue creada el área protegida.

El instrumento de evaluación que se presenta en este documento, se denomina Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM) y responde a una adaptación de la metodología METT (Management Effectiveness Tracking Tool), que fue desarrollada en el año 2003 por el Banco Mundial (BM) en alianza con el Fondo Mundial para la Naturaleza por sus siglas en inglés (WWF), con el propósito de ofrecer un mecanismo que monitoree la eficacia en la gestión de las áreas protegidas.

La EEM es una herramienta adaptada a la realidad del Sistema Nacional de Areas Protegidas, en particular el subsistema PANE. Los objetivos de este instrumento son evidenciar vacíos e identificar prioridades para el financiamiento, a fin de establecer buenas prácticas de manejo para las áreas protegidas que conforman el PANE.

Así, la Evaluación de Efectividad de Manejo logra orientar las acciones sobre el manejo y gasto

desarrollados en las áreas protegidas. Además, permite tomar las decisiones adecuadas para el mejoramiento de la gestión de las áreas protegidas, en aquellos ámbitos o programas que muestren debilidades.

Cabe destacar que la EEM sirve para evaluar las fortalezas o debilidades en los programas o en las fases (ámbitos) de la gestión de un AP; esta herramienta no evalúa la actuación de los funcionarios responsables del AP, por el contrario, evidencia las dificultades a las que se enfrentan en la consecución de los objetivos de conservación.

La presente metodología responde a un ejercicio de estandarización por el MAE. El cuestionario incluido en el documento, está dirigido al personal de las áreas protegidas. Además, contiene una evaluación de la percepción externa por parte de otros actores estratégicos como operadoras turísticas y comunidades que habitan y usan estos lugares naturales, así también los técnicos de la Dirección Nacional de Biodiversidad de la Subsecretaría de Patrimonio Natural del MAE.

2. Conceptualización

Para maximizar el potencial de las áreas protegidas y mejorar los procesos de gestión, es necesario entender sus fortalezas, debilidades y amenazas. La presente herramienta se enfoca en el desarrollo de un proceso metodológico para el levantamiento de la información del PANE y de cada una de las áreas protegidas que lo conforman.

Desde esta perspectiva, el propósito del enfoque metodológico de la EEM que se plantea, incluye similitudes con la herramienta METT, esperando que con las modificaciones realizadas, este instrumento de evaluación pueda ser:

- Capaz de proveer un reporte armonizado de las áreas protegidas del Ecuador.
- Ser de fácil réplica.
- Capaz de suministrar datos coherentes para permitir el seguimiento de los avances en el tiempo.
- Relativamente rápida y fácil de completar por el personal de las áreas protegidas
- Capaz de proporcionar una "puntuación" del área protegida, de ser necesario.
- Basada en un sistema que proporciona cuatro alternativas de respuestas a cada pregunta.
- Ser de fácil entendimiento.
- Formar parte del sistema de información de la DNB.

2.1 Definiciones importantes

Es necesario definir varios conceptos básicos relacionados con el tema de esta guía metodológica, mismos que ayudan a establecer criterios que orientan toda su estructura, enfoque y alcance.

2.1.1 Monitoreo

El monitoreo se define como un proceso continuo, donde el tiempo usado para la recolección, análisis y difusión apropiada de información, sobre un conjunto específico de variables o indicadores, posibilita un mejoramiento o cambio permanente (Finegan et al. 2008).

2.1.2 Evaluación

Implica el juicio o la valoración de los logros comparados con criterios predeterminados (generalmente un sistema de estándares o de objetivos).

La evaluación de la eficiencia de un sistema de áreas protegidas generalmente se refiere a la capacidad que estas tienen para proteger las especies y ecosistemas presentes en una región o país (Flather et al. 1997).

2.1.3 Programas de Manejo



Los programas de manejo son los elementos de acción a través de los cuales se definen los lineamientos, directrices, actividades, normas y requerimientos de cada componente de administración del área protegida. Estos programas definen las actividades, recursos, infraestructura, objetivos y acciones específicas necesarias para cumplir con las metas del manejo de ésta (Stolton et al. 2007). El Ministerio del Ambiente del Ecuador en el 2013, definió los siguientes programas para el PANE:

1. Administración y Planificación
2. Control y Vigilancia
3. Comunicación, Educación y Participación Ambiental (CEPA)
4. Uso Público y Turismo
5. Manejo de Biodiversidad.

2.1.4 Ambitos de Manejo.

La herramienta METT original evalúa la efectividad de manejo de acuerdo a seis ámbitos que constituyen el ciclo de gestión. Este período es basado en el marco de la Comisión Mundial para Areas Protegidas, el cual, explica que la gestión de un área tiene seis elementos distintos: comienza con la comprensión del contexto de los valores existentes y amenazas, continua por una planificación y asignación de recursos (insumos), como resultado de las acciones de manejo (procesos), eventualmente se obtienen productos y servicios (productos), que concluyen en impactos o resultados (Stolton et al. 2007).

2.1.5 Indicadores

Un indicador permite entregar información cualitativa o cuantitativa sobre el grado de cumplimiento de un objetivo de gestión previamente establecido.

Gráfico 2. Marco de referencia de la Comisión Mundial de Areas Protegidas para evaluar el Manejo en Areas Protegidas

Nota: Para leer Grafico, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 7.

2.2 Acerca de la conceptualización de la herramienta

- La Evaluación de Efectividad de Manejo aterriza los conceptos y criterios generales que propone la herramienta METT, al contexto específico de las áreas protegidas del Ecuador, incluyendo los objetivos de política pública.
- La propuesta metodológica considera tres vías de análisis: la primera identifica a los ámbitos como los procesos de manejo (contexto, planificación, insumos, procesos, productos y resultados); la segunda considera los programas de manejo establecidos para las áreas protegidas que conforman el PANE; mientras que la tercera considera al AP en su conjunto.
- Esta forma de evaluación logra en los resultados tres salidas, una por programas, otra por ámbitos, y la valoración final del área protegida. Esta última se calcula a través de la valoración de la sumatoria de todas y cada una de las preguntas que constituyen el formulario 3, exceptuando las preguntas EV1 y EV2.
- La herramienta es sencilla de usar, no requiere de una capacitación especializada, de forma que el personal de un área protegida pueda utilizarla sin mayor problema. Es práctica, económica y de fácil interpretación.
- Su aplicación y posterior análisis de datos debe ocurrir en un tiempo relativamente corto, con el fin de permitir la toma de decisiones en la gestión de las áreas protegidas a nivel individual y de sistema. Para ello, se han creado bases de datos e informes electrónicos en los cuales la información es automáticamente analizada, para generar reportes estadísticos para lo cual se cuenta con el Sistema de Información de Biodiversidad (SIB).



2.3 Acerca de la Valoración

- Para facilitar la valoración e interpretación de los datos, se ha asignado un puntaje igual para cada una de las 44 preguntas.
- Los gestores de un área protegida deben realizar una evaluación preliminar para determinar si el área protegida recibe más de 100 visitantes.
- Las dos primeras preguntas de evaluación de impacto son referenciales, sobre la situación del AP en su conjunto, es decir, no suman al total del cuestionario ni a la valoración del área. Se puede mencionar su resultado en el análisis de la información, de manera general, como introducción a la información obtenida; sin embargo, no se incluyen sus valores como parte de los resultados de la EEM y por tanto no son considerados en la metodología de análisis. En resumen, la valoración de la EEM es definitiva sobre 42 preguntas, a pesar que en el cuestionario tiene 44 preguntas.
- El sistema de valoración será el mismo para cada una de las preguntas, es decir de 0 a 3.
- Los resultados se expresan en porcentajes.
- El programa de manejo Administración y Planificación, se evalúa como dos subprogramas, uno Administración y otro Planificación. Sin embargo, en la valoración del Programa como tal, el resultado es el promedio de la valoración de cada subprograma.

2.4 Acerca de la Percepción Externa

- Con la percepción externa se busca contrastar la información a fin de tener un análisis más realista del manejo del área protegida.
- La EEM considera la percepción externa y en esta evaluación se responden algunas preguntas de las realizadas al administrador del área protegida, para contrastar la información.
- Las preguntas que pueden ser evaluadas por actores estratégicos del AP, han sido reformuladas para que puedan ser respondidas en cada caso específico.
- Se han identificado cuatro actores principales para responder preguntas específicas con respecto a la percepción externa del AP:

- a. DNB - Preguntas de Administración y Manejo a nivel general (11 preguntas).
- b. Operadores Turísticos - Preguntas de Turismo (4 preguntas)
- c. Gobiernos Autónomos Descentralizados - Pregunta sobre Ordenamiento Territorial (1 pregunta)
- d. Comunidad - Preguntas sobre Participación y Desarrollo Comunitario (13 preguntas).

Tabla 1.- Formularios que comprenden la Evaluación de Efectividad de Manejo

Formularios para la Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM) del PANE

Nota: Para leer Tabla, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 8.

3. Formularios

3.1 Formulario 1. Datos Generales

Este Formulario denominado Datos generales, esboza la información clave sobre el área protegida y sus principales características.

Gráfico 3. Formulario 1. Datos Generales

Nota: Para leer Grafico, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 9.

3.2 Formulario 2. Amenazas del Area Protegida

Este formulario denominado Amenazas del Area Protegida, identifica y valora todas las amenazas existentes en la zona, clasificándolas en 12 categorías, las que a su vez se encuentran subdivididas a manera de indicadores que se califican en una escala de acuerdo a su impacto en: alta, mediana o

baja.

- Categoría alta: degradan gravemente los valores del área protegida.
- Categoría media: causan algunos impactos negativos.
- Categoría baja: existen pero ya no impactan gravemente los valores de conservación.

Se debe tomar en cuenta si la amenaza identificada incrementa, disminuye o se mantiene, definiendo de esta manera la tendencia que esta tiene sobre el área protegida, cuyo valor general se establece como el de mayor frecuencia dentro de las 12 categorías.

Gráfico 4. Formulario 2. Amenazas del Area Protegida

Nota: Para leer Gráficos, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 10.

3.3 Formulario 3. Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM)

El formulario de Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM) consta de 44 preguntas de respuesta múltiple. Para cada pregunta, el usuario escoge entre cuatro respuestas alternativas. Las valoraciones van desde cero puntos hasta tres puntos. Las preguntas corresponden en parte a una equivalencia de las preguntas EEM con las preguntas e indicadores METT, más algunas preguntas adicionales elaboradas para el PANE, que permiten reflejar de mejor manera la realidad de las áreas protegidas.

Cada pregunta equivale a un indicador, los cuales se encuentran codificados. Existen dos indicadores adicionales de Impacto o Resultado que se consideran referenciales y no se evalúan numéricamente (EV1 y EV2), es decir, no afectan al puntaje total de evaluación.

Los resultados de este formulario, a más de determinar el porcentaje de efectividad de manejo de un área protegida y, de acuerdo a la manera en que se agrupan, pueden analizarse por Programas de Manejo y/o por Ambitos de manejo, para obtener resultados para cada uno de ellos.

Nota: Para leer Tablas, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 15.

3.3.1 Análisis de los resultados.

Antes de obtener el porcentaje de la Evaluación de Efectividad de Manejo de un área protegida, es necesario calificar cada uno de los indicadores que conforman el formulario 3 de acuerdo a la escala de puntaje señalado.

Tabla 3. Escala de Calificación de Indicadores

Puntaje Significado

- 0 Ningún progreso, o avance mínimo
- 1 Muestra algún nivel de progreso
- 2 Corresponde a un progreso bueno, que puede mejorar
- 3 Situación óptima

Con los resultados individuales de los indicadores deben definirse 3 vías de análisis:

1. Porcentaje total de Evaluación de Efectividad de Manejo de un área protegida.
2. Porcentaje de Evaluación de Efectividad de Manejo por Programas de Manejo.
3. Porcentaje de Evaluación de Efectividad de Manejo por Ambitos de Manejo.

3.3.1.1 Porcentaje total de EEM de un área protegida.

El resultado final de la Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM) de un área protegida, es la sumatoria de los 42 indicadores que constituyen el formulario, mismo que es transformado a porcentaje.

El porcentaje de EEM de áreas protegidas se calcula con la siguiente fórmula:

Nota: Para leer Formula, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 32.

3.3.1.2 Porcentaje de Evaluación de Efectividad de Manejo por Programas de Manejo.

El análisis de la EEM por programas, da respuesta a una necesidad de la autoridad ambiental de poder evaluar la gestión de un área protegida, desde la perspectiva de los instrumentos de planeación establecidos para su planificación, que en este caso son los programas de manejo.

Según la Actualización del Estudio de Necesidades y el Análisis de Brecha de Financiamiento del Patrimonio de Areas Protegidas del Estado (MAE 2013), el cual fue validado por la Dirección Nacional de Biodiversidad del Ministerio del Ambiente, menciona que; el Programa de Administración y Planificación cuenta con 14 indicadores y el resto de programas cuenta con siete cada uno.:

1. Administración y Planificación. Consta de 2 subprogramas: Administración y Planificación con 7 indicadores cada uno de ellos. Al momento de valorar se promedia el resultado de ambos para obtener el resultado total del programa.
2. Control y Vigilancia.
3. Comunicación, Educación y Participación Ambiental.
4. Uso Público y Turismo. Unicamente se evalúa si el AP recibe turismo o tiene uso público de una manera regular o significativa, caso contrario se omite la calificación de estos indicadores y se pondera el resto de programas sin considerar éste, para no afectar el cálculo global del área protegida.
5. Manejo de Biodiversidad.

Para un mejor entendimiento puede observarse la tabla 4.

Tabla 4. Indicadores por Programas de Manejo

Nota: Para leer Tablas, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 33.

Los resultados de la Evaluación de la Efectividad de Manejo por Programas, se presentan en porcentaje para cada uno de los programas establecidos para las áreas protegidas y de ninguna manera como un resultado total. El cálculo del porcentaje de la EEM por Programas de Manejo se puede determinar de acuerdo a la siguiente fórmula:

Nota: Para leer Formula, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 36.

3.3.1.3 Porcentaje de Evaluación de Efectividad de Manejo por Ambitos de Manejo.

El análisis de la EEM por ámbitos permite realizar una correlación entre los resultados obtenidos en la EEM y aquellos resultados que podrían obtenerse utilizando la metodología METT, utilizada además para el cálculo de efectividad de manejo por organismos internacionales de cooperación como PNUD, GEF, WWF entre otros. Gracias a este procedimiento, se podrá comparar los avances en efectividad de manejo de nuestras áreas protegidas con las de otros países, en el contexto internacional. Los ámbitos a evaluar corresponden a los ciclos de manejo y se agrupan en cinco ámbitos:

1. Contexto: Busca responder a la pregunta: ¿Cuál es la situación actual? Evalúa la prioridad relativa del área, las amenazas y las políticas. Consta de 6 indicadores.
2. Planificación: Busca responder a la pregunta: ¿A dónde se quiere llegar? Evalúa el diseño y

planificación del área protegida. Consta de 8 indicadores.

3. Insumos: Busca responder a la pregunta: ¿Qué se necesita? Determina los recursos necesarios para implementar el manejo. Consta de 9 indicadores

4. Procesos: Busca responder a la pregunta: ¿Cómo se realizarán las actividades? Evalúa los procesos por los cuales se maneja el área. Consta de 10 indicadores

5. Productos: Busca responder a la pregunta: ¿Qué se hizo? Evalúa la implementación de los programas de manejo, incluyendo las acciones realizadas de los servicios y bienes provistos. Consta de 9 indicadores

El ámbito Resultados o Impactos busca responder a la pregunta: ¿Qué logramos? Evalúa el impacto y el cumplimiento de los objetivos. Consta de 2 indicadores y miden el impacto.

Cada ámbito cuenta con un número de preguntas distinto. Los indicadores que miden el impacto no se valoran numéricamente, dado que éstos sirven para proporcionar los resultados de la percepción preliminar de efectividad de manejo que tienen los administradores del área protegida.

Tabla 5. Indicadores por Ambitos

Nota: Para leer Tablas, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 37.

Los resultados de la Evaluación de la Efectividad de Manejo por ámbitos, se representa en porcentajes de cada uno de ellos establecidos para las áreas protegidas y de ninguna manera como un resultado total. Este cálculo se puede determinar de acuerdo a la siguiente fórmula:

Nota: Para leer Formula, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 39.

3.3.2 Interpretación de resultados.

Para la interpretación de los resultados de la Evaluación de Efectividad de Manejo total de un área protegida o del análisis por Programas o Ambitos de manejo, se considera cuatro niveles según el porcentaje obtenido. (Tabla 6)

Tabla 6. Niveles de Valoración e interpretación de resultados de evaluación

Nota: Para leer Tabla, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 40.

3.4 Formulario 4. Actores estratégicos del área protegida

La metodología EEM contempla la evaluación de otros actores, aplicando mecanismos que incluyen la percepción de la Dirección Nacional de Biodiversidad (DNB) y de otras personas con experticia en el tema. Con esta valoración externa se busca contrastar la autoevaluación de cada área protegida. La primera parte de la evaluación se maneja numéricamente, mientras que la percepción externa solo se determina a través de una tendencia.

Las preguntas corresponden a 29 indicadores que se encuentran también en el formulario 3, estas se clasifican por tipo de actor con capacidad para responder cada una de ellas. Para cada tipo de actor se aplica una metodología e indicadores distintos como se describe a continuación:

1. Dirección Nacional de Biodiversidad: El personal de la DNB responde a 11 preguntas como parte de la evaluación externa, para cada una de las áreas protegidas del PANE.

2. Operadores Turísticos: Se remite un cuestionario de 4 preguntas que se envía a estos grupos que deben estar registrados y que operan en las diferentes áreas protegidas del PANE.

3. Gobiernos Autónomos Descentralizados: Se consideró una sola pregunta para este grupo, la misma debe ser enviada a las correspondientes Unidades Administrativas, cercanas a las oficinas administrativas de las áreas protegidas.

4. Comunidades: La evaluación a comunidades incluye 13 preguntas, dirigidas a representantes de

los habitantes al interior o en los límites del área protegida.

Cada uno de los actores estratégicos debe calificar sus correspondientes preguntas, en base a la valoración que se detalla a continuación.

La aplicación de la EEM a actores estratégicos se realizará mediante el sistema SIB. El Administrador del Área Protegida es el encargado de obtener los datos de los actores estratégicos GAD, operadoras turísticas y comunidades, a quienes se le aplicará la encuesta. Si los actores comunitarios no disponen de medios tecnológicos para responder a la evaluación, el Administrador del Área Protegida coordinará el apoyo para la aplicación física de la encuesta y el posterior envío de los datos al SIB.

Tabla 7. Formulario 4 - Actores Estratégicos del Área Protegida

Nota: Para leer Tablas, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 41.

3.4.1 Valoración del Formulario 4. Actores Estratégicos.

Cada pregunta/indicador del formulario 4 de Actores Estratégicos se evalúa con una escala de puntuación de cuatro niveles de acuerdo a su significado (Tabla 8).

Tabla 8. Escala de Calificación de Formulario Actores Estratégicos

Puntaje Significado

0 Ningún progreso, o avance mínimo

1 Muestra algún nivel de progreso

2 Corresponde a un progreso bueno, que puede mejorar

3 Situación óptima

N/A Se utiliza cuando la pregunta no corresponda a la realidad de un Área Protegida

Los resultados en puntaje de cada indicador se contrastan con los puntajes de los indicadores del mismo código del formulario 3, comparación que permite definir tendencias (Tabla 9). En caso de que un actor externo responda "N/A", se solicita una explicación de su respuesta, y ese indicador no es comparado con su correspondiente del formulario 3.

Tabla 9. Escala de Calificación de para definir la tendencia de percepción por Indicadores en el Formulario Actores Estratégicos.

Nota: Para leer Tabla, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 44.

3.4.1.1 Determinación del Resultado del Formulario de Actores Estratégicos.

Los resultados de la Evaluación de la Efectividad de Manejo por Actores Estratégicos, se calcula a partir del análisis en conjunto de las preguntas que fueron enviadas previamente a cada uno de los actores estratégicos como son DNB, Operadoras Turística, GAD y Comunidades del AP agrupadas en el formulario 4.

El resultado de este formulario se obtiene a partir de un análisis modal de los 29 indicadores que lo conforman. Para este análisis es necesario que previamente se defina cada indicador de manera individual en tendencia alta, baja o media a partir del contraste con los indicadores del mismo código del formulario 3.

4. Determinación de la EEM del Patrimonio Natural de Áreas Protegidas del Estado

El análisis de la EEM a nivel de PANE puede realizarse en 3 niveles:



1. Por % de EEM del PANE total.
2. Por % de EEM del PANE por Programas de Manejo.
3. Por % de EEM del PANE por Ambitos de Manejo.

4.1 Porcentaje de EEM del PANE total

El cálculo de la Efectividad de Manejo del Patrimonio Natural de Areas del Estado (PANE), corresponde al promedio de los resultados obtenidos en el formulario 3 de esta herramienta.

El cálculo de la EEM del PANE, se expresa en porcentaje y puede determinarse con la siguiente fórmula:

Nota: Para leer Formula, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 45.

4.2 Porcentaje de EEM del PANE por Programas de Manejo

Este resultado corresponde al análisis de los porcentajes obtenidos por programas de manejo de las áreas protegidas que conforman el PANE, expresados en porcentaje (1).

(1) De ninguna manera podrá obtenerse un porcentaje total de Programas de Manejo del PANE a partir del resultado promedio de los distintos programas que conforman un área protegida.

El cálculo de la EEM del PANE por Programa de Manejo, se expresa en porcentaje y puede determinarse con la siguiente fórmula:

Nota: Para leer Fórmula, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 46.

4.3 Porcentaje de EEM del PANE por Ambitos de Manejo

Este resultado corresponde al análisis de los porcentajes obtenidos por los ámbitos de manejo (5 en total porque se excluye el ámbito impacto o resultados), de las áreas protegidas que conforman el PANE, expresados en porcentaje (2).

(2) De ninguna manera podrá obtenerse un porcentaje total de Ambitos de Manejo del PANE a partir del resultado promedio de los distintos ámbitos que conforman un área protegida.

El cálculo de la EEM del PANE por Ambito de Manejo, se expresa en porcentaje y puede determinarse con la siguiente formula:

Nota: Para leer Formula, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 46.

4.4 Determinación de la EEM de Actores Estratégicos para el PANE

El análisis de la EEM de percepción externa del PANE corresponde al análisis modal en conjunto de las tendencias obtenidas por cada una de las áreas protegidas que conforman el PANE.

El resultado de la EEM del PANE por Actores Estratégicos se expresa en tendencias la que pueden ser:

Tendencia alta (ver símbolo) = Percepción externa al manejo del área protegida es alta
Tendencia media (ver símbolo) = percepción externa del manejo del área protegida es media
Tendencia baja (ver símbolo) = Percepción externa del manejo del área protegida es baja

5. Formato de presentación y análisis de datos generales

Los resultados obtenidos con esta herramienta, se procesan a través del sistema de Información de



Biodiversidad (SIB), plataforma electrónica administrada por la Dirección Nacional de Biodiversidad del Ministerio del Ambiente, que permitirá que la información de EEM generada en cada una de las áreas protegidas que conforman el PANE, pueda ser contrastada entre sí y a su vez se podrá generar reportes estadísticos y gráficos con el objeto de comparar la efectividad de manejo de nuestras áreas protegidas respecto a las de otros países.

6. Bibliografía

Nota: Para leer Bibliografía, ver Registro Oficial Suplemento 322 de 26 de Mayo de 2015, página 46.