



## **Incorporación de Subsistemas de Áreas Protegidas Privadas, Comunitarias, Indígenas y Afroecuatorianas y de Gobiernos Seccionales<sup>1</sup> al Sistema Nacional de Áreas Protegidas**

---

### ***Informes finales de consultoría***



**Quito, enero del 2009**

---

<sup>1</sup> Los detalles del estudio sobre Gobiernos Seccionales ver en: Ministerio del Ambiente del Ecuador-Programa GESOREN-GTZ.2008. Diagnóstico de las Áreas de Conservación Municipal y Sistematización de la experiencia de la Municipalidad de San Juan Bosco-Provincia de Morona Santiago y en Propuesta de incorporación de las Áreas de Conservación Municipal en el Marco del Subsistema de Áreas de Gobiernos Autónomos Descentralizados del SNAP. Quito, Ecuador.(documento adjunto).

## **CREDITOS**

Este documento debe ser citado así:

Ministerio del Ambiente del Ecuador. 2009. Incorporación de Subsistemas de Áreas Protegidas Privadas, Comunitarias, Indígenas y Afroecuatorianas y de Gobiernos Seccionales al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Informe Final de Consultoría. Fabara & Compañía Abogados. Programa GESOREN-GTZ. Quito.

Elaborado por:

### **MINISTERIO DEL AMBIENTE DEL ECUADOR**

Dirección Nacional de Biodiversidad

Wilson Rojas (Director Nacional de Biodiversidad)

Angel Onofa (Profesional Dirección Nacional de Biodiversidad)

### **SUBSISTEMAS DE AREAS PROTEGIDAS PRIVADAS, COMUNITARIAS, INDIGENAS Y AFROECUATORIANAS**

#### **FABARA & COMPAÑÍA ABOGADOS**

Mónica Tobar

Gabriela Arias

### **SUBSISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES-GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS**

#### **PROGRAMA GESTION SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES (GESOREN):**

Christian Fedlmeier (Coordinador del Programa)

Miriam Factos (Responsable Componente 1: Asesoramiento Institucional y Estratégico para la Gestión Sostenible de los Recursos Naturales)

Patricio Hernández (Consultor)

Con la colaboración de:

Max Andrade (Componente 1- Programa GESOREN)

Apoyo técnico y financiero de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
SECCIÓN 1: DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL.....	5
1.1 Alcance y Metodología del Diagnóstico.....	5
1.2 Iniciativas de Conservación Privadas, Comunitarias, Indígenas y Afroecuatorianas y de Gobiernos Seccionales.....	5
1.2.1 Iniciativas de Conservación Privada.....	5
1.2.1.1 Conservación Privada en la Zona del Noroccidente de Pichincha.- Servidumbre Ambiental “El Pahuma”- Provincia de Pichincha.....	8
1.2.1.2 Conservación Privada en la Hacienda “El Inga”.- Suscripción del Contrato de Compraventa con Cláusula de Conservación.....	9
1.2.1.3 Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.- Comodato entre el Ministerio de Salud y Fundación Natura.....	10
1.2.1.4 Reserva Privada en Palugillo.- Fideicomiso de Conservación.....	11
1.2.1.5 Reserva Privada Arco Iris.....	11
1.2.1.6 Convenio de Conservación entre la Hacienda Itulcachi y la Fundación Antisana.....	12
1.2.1.7 Convenio de Conservación suscrito entre The Nature Conservancy y la Fundación Páramo.....	13
1.2.1.8 Convenio de Conservación para el corredor de Páramo entre propietarios y comunitarios.....	14
1.2.1.9 La Red de Bosques Privados del Ecuador.....	14
1.2.2 Iniciativas de Conservación Comunitaria.....	17
1.2.2.1 Declaratoria de Territorio Indígena Shuar Arutam protegido de interés transfronterizo.....	18
1.2.2.2 Acuerdos de Conservación en la Gran Reserva Chachi.....	21
1.2.2.3 Acuerdos de uso sustentable y custodia del manglar en la zona costera Ecuatoriana.....	22
1.2.3 Iniciativas de Conservación de Gobiernos Seccionales.....	25
1.2.4 Una Experiencia de Iniciativas de Conservación en la Zona Sur del País.....	33
SECCIÓN 2: DIAGNÓSTICO SITUACIÓN LEGAL.....	36
2.1 Introducción.....	36
2.2 Diagnóstico Político Y Legal De Las Áreas Protegidas En El Ecuador.....	37
2.2.1 Marco Político de las Áreas Protegidas.....	37
2.2.2 Marco Jurídico Internacional de las Áreas Protegidas.....	39
2.2.3 Marco Jurídico Nacional de las Áreas Protegidas.....	42
2.3 Estatus Jurídico de las Áreas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, Iniciativas de Conservación Privada, Comunitaria, Indígenas y Afroecuatorianas y de Gobiernos Seccionales.....	50
2.4 Base Política y Legal que Establece la Viabilidad Jurídica para la Integración de los Subsistemas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.....	52
SECCIÓN 3: SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN LA ETAPA DE DIAGNÓSTICO.....	54
SECCIÓN 4: PROPUESTA VIABLE DESDE EL PUNTO DE VISTA TÉCNICO, LEGAL, ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO PARA LA INCORPORACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS DE ÁREAS PROTEGIDAS PRIVADAS, COMUNITARIAS, INDÍGENAS Y AFROECUATORIANAS Y DE GOBIERNOS SECCIONALES AL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS.....	59
4.1 Introducción.....	59
4.2 Propuesta Legal para la Incorporación de los Subsistemas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.....	60
SECCIÓN 5: RECOMENDACIONES PARA LA CONTINUACIÓN DEL PROCESO DE EXPEDICIÓN DEL INSTRUMENTO LEGAL QUE VIABILICE LA INTEGRACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS EN EL SNAP.....	69
PROXIMOS PASOS.....	71

## INTRODUCCIÓN

En el año 2005, el Ministerio del Ambiente, con el apoyo del Proyecto SNAP-GEF, resolvió actualizar el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas para un periodo de vigencia de 10 años. Este Plan debía estar “orientado a lograr la sustentabilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que incluya políticas, estrategias y acciones necesarias, en el marco institucional vigente del Ministerio del Ambiente y del Estado en su conjunto, con el fin de lograr la gestión eficiente y efectiva de las áreas protegidas (MAE/SNAP-GEF,2005). Este proceso de actualización contemplaba considerar de forma prioritaria *líneas estratégicas de gobernabilidad, participación social y sostenibilidad financiera*, así como aplicar el enfoque ecosistémico adoptado por el Convenio de Diversidad Biológica.<sup>2</sup>

Dos años después, el Ministerio del Ambiente resolvió aprobar el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas<sup>3</sup> y adoptar las medidas necesarias para que todas las instituciones del Estado y actores que tienen vinculación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas cumplan con las disposiciones contenidas en las Políticas y el Plan de manera obligatoria.

En el escenario actual, la Constitución Política del Estado contempló la integración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas con cuatro subsistemas, guardando coherencia con lo establecido en el Plan Estratégico del SNAP y elevando a la máxima jerarquía normativa el mecanismo para viabilizar su consolidación.

El presente documento contiene los productos finales de la consultoría “*Elaboración de una propuesta técnica y legal para la incorporación de los Subsistemas de áreas privadas, comunitarias, indígenas y afroecuatorianas y de gobiernos seccionales al Sistema Nacional de Áreas Protegidas*”, en el marco de la implementación de la Estrategia No.7 del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas relacionada con el “*Establecimiento y consolidación del marco político y legal del SNAP*”.

Sobre esta base, el Diagnóstico incluye avances en el desarrollo de iniciativas de conservación privada, comunitaria y de gobiernos seccionales identificadas a través del levantamiento de información primaria y de la revisión de información secundaria proporcionada por el Ministerio del Ambiente y otros actores vinculados a éstas iniciativas.

Por su parte, la propuesta “*Técnica y Legal para la incorporación de los Subsistemas en el SNAP*” que se incluye, es el resultado de un proceso de participación y de consulta a funcionarios de la Dirección Nacional de Biodiversidad y otras instancias del MAE involucradas en el proceso y de representantes de organismos no gubernamentales nacionales y extranjeros que se encuentran impulsando algunas de éstas iniciativas en el nivel nacional. Sus valiosos aportes han sido incorporados en la versión final de la propuesta legal. En el caso de los gobiernos municipales, también se contó con el apoyo de varias municipalidades que han iniciado actividades en lo relacionado a la creación de áreas de conservación.

---

<sup>2</sup> Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2006. Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016. Proyecto GEF: Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Quito, Ecuador.

<sup>3</sup> R.O. 343 de 28 de mayo del 2008.

## **SECCIÓN 1: DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL**

### **ÁREAS PROTEGIDAS QUE CONFORMARÁN LOS SUBSISTEMAS DE ÁREAS PROTEGIDAS PRIVADAS, COMUNITARIAS, INDÍGENAS Y AFROECUATORIANAS Y DE GOBIERNOS SECCIONALES**

#### **1.1 Alcance y Metodología del Diagnóstico**

El presente Diagnóstico pretende incluir las experiencias más representativas de conservación en las cuales se encuentran involucradas gobiernos seccionales, propietarios privados y comunidades indígenas y afroecuatorianas, comprendidas dentro y fuera de las áreas protegidas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado.

Esta breve descripción, sirvió de base para la elaboración de la propuesta legal que consolida la integración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas regulado por el artículo 405 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

La metodología utilizada en el presente Diagnóstico se fundamentó en el levantamiento de información primaria con actores claves relacionados con las iniciativas de conservación que se han desarrollado y la identificación de información secundaria entregada por éstos actores.

Las organizaciones que apoyaron la elaboración del presente documento son The Nature Conservancy, Fundación Altrópico, Fundación Natura, Conservación Internacional, Naturaleza y Cultura Internacional y la Red de Bosques Privados del Ecuador.

El Diagnóstico de Áreas de Conservación Municipales fue realizado por el Programa GESOREN de GTZ en el marco de la consolidación del Subsistema de Áreas de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

#### **1.2 Iniciativas de Conservación Privadas, Comunitarias, Indígenas y Afroecuatorianas y de Gobiernos Seccionales**

##### **1.2.1 Iniciativas de Conservación Privada**

La conservación de tierras privadas es un componente importante de una estrategia nacional para la protección y uso sustentable de los recursos naturales. La conservación de tierras en manos de privadas puede representar un aporte significativo para la consecución de estas metas, a menudo en formas que no están al alcance de los organismos de gobierno, como la conservación de sitios críticos por su biodiversidad en ecosistemas amenazados, el apoyo a la formación de alianzas público-privadas para la conservación de grandes paisajes a través de la preservación de zonas de amortiguamiento y corredores de conservación, y la promoción y uso sustentable de los recursos naturales.

Hasta la presente, la creación de áreas protegidas en América Latina se ha llevado a cabo principalmente a través del desarrollo de sistemas de áreas protegidas públicas, que hoy conservan el 5% o más del territorio de la mayoría de los países. Si bien aún resulta importante hacer algunas incorporaciones a estos sistemas públicos, el cambiante paisaje y la pérdida de vastas áreas naturales de terreno constituyen un límite

cada vez más serio para que los gobiernos puedan establecer nuevas áreas protegidas públicas de gran extensión. Para que las actividades de conservación sean plenamente exitosas, los sistemas de áreas protegidas estatales deben complementarse con iniciativas de conservación privadas. Esto permitirá que los propietarios privados coadyuven los esfuerzos estatales de conservación, siempre limitados por restricciones de carácter financiero que impiden consolidar sus sistemas nacionales de áreas protegidas a través de la compra de tierras privadas que se encuentran en el interior.

Los aportes más importantes de las iniciativas privadas consisten en la protección de sitios críticos dentro de eco-regiones de prioridad global para su conservación. Los esfuerzos de propietarios privados cobran importancia cuando se trata de salvar ecosistemas en peligro en paisajes fragmentados en donde casi la mayoría de la tierra está en manos privadas.<sup>4</sup>

Uno de los métodos más eficaces para la conservación de de sitios críticos por su biodiversidad ha sido la adquisición de tierras por parte de organismos no gubernamentales y la adopción de procesos de apoyo a las entidades estatales en diferentes niveles de involucramiento. Es precisamente en el Ecuador donde este mecanismo ha sido mejor implementado debido a los esfuerzos implantados por un grupo de propietarios privados que crearon la Red de Bosques Privados del Ecuador conformada por 50 miembros aproximadamente interesados en conservación y el uso sustentable de los recursos naturales.

Las iniciativas de conservación privada no solamente sirven para proteger paisajes, especies y ecosistemas amenazados, sino también promueven la consolidación de alianzas público-privadas para la protección de zonas de amortiguamiento de áreas estatales, conexión de áreas mediante corredores de conservación, protección de tierras privadas dentro de áreas protegidas públicas.

En el Ecuador<sup>5</sup> los propietarios privados, constituyen un grupo interesado en la conformación y preservación del medio ambiente, de las especies que se encuentran al interior de sus propiedades, así como de la explotación racional de los recursos para beneficio del mismo predio o con fines ecoturísticos, todo esto sin ceder sus derechos de propiedad, pero teniendo a la conservación como meta última.

En este marco, se han desarrollado varias iniciativas de conservación privada de manera formal e informal. Los propietarios pueden obtener la protección legal formal de sus tierras mediante la designación de Bosques y Vegetación Protectores, efectuada por el gobierno. Además, existen cientos de áreas protegidas privadas informales establecidas por sus propietarios, en muchos casos con relación a actividades de ecoturismo.

La protección legal de tierras privadas, se ha logrado mediante la declaración de Bosques y Vegetación Protectora establecida en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre establecida como un mecanismo para restringir los usos de la tierra en áreas que se acogen a las características insertas en la Ley. La declaratoria de Bosque y Vegetación Protectoras puede efectuarse de oficio o a solicitud de parte. En éste último caso, los propietarios privados siguen el procedimiento establecido en la Ley.

Aunque los esfuerzos voluntarios en pos de la protección de las propiedades privadas aumentaron en gran medida en los últimos años, los mismos han existido desde 1942 cuando se adoptaron medidas de conservación en el Rancho Primavera en la provincia

---

<sup>4</sup> Conservación Privada en Latinoamérica: Herramientas Legales y Modelos para el éxito. 2003.

<sup>5</sup> Conservación Privada en Latinoamérica: Herramientas Legales y Modelos para el éxito.2003. Reseña descriptiva realizada por Verónica Arias y Mónica Tobar.

de Napo. La primera reserva privada formal fue la Estación Científica Río Palenque una reserva de 200 Has. en la provincia de Esmeraldas, establecida por Calaway Dodson y la Universidad de Miami en la década del 70. Otras de las primeras reservas fueron las de Janueche, Jatun Sacha y Río Guajalito, establecidas en la década del 80.<sup>6</sup>

Actualmente, existe un Registro de “*Bosques y Vegetación Protectores*” elaborado por la Dirección Forestal del Ministerio del Ambiente. Respecto a las reservas privadas, solamente se cuenta con la información proveniente de la Corporación de Bosques Privados del Ecuador pero únicamente respecto a las áreas privadas que forman parte de la Red.

Para concluir, hay que mencionar que el sistema de reservas privadas de Ecuador ha obtenido algunos éxitos, pero el control y la ejecución del cumplimiento de las restricciones en tierras privadas continúan presentando aspectos débiles. Por ello, la creación de una categoría legal que reconozca a las “Reservas Naturales Privadas” que forme parte del Sistema Nacional es una de las demandas de los propietarios privados que durante algunos años han demandado este reconocimiento por parte del Estado.

Respecto del rol de los gobiernos locales en el marco de la conservación privada, la Constitución Política del Estado dispone que tanto el Estado central, como los gobiernos provinciales, municipales, de los distritos metropolitanos y parroquiales tendrán entre sus competencias la gestión ambiental, para lo cual estarán facultados conforme a leyes secundarias, a la elaboración de normativas que permitan y promuevan la conservación a través del apoyo a los propietarios privados a conservar la biodiversidad de sus tierras a través de distintos mecanismos. Ya en la práctica, vemos que no existen experiencias reales respecto de conservación o iniciativas de carácter seccional al respecto, existen ordenanzas sobre manejo de residuos o conservación del agua, pero no existen verdaderas políticas en materia de conservación que pongan de manifiesto la preocupación de dichos organismos a este respecto.

Entre las ventajas de la conservación en tierras privadas se encuentran:

- Ayudan a complementar esfuerzos de conservación de los organismos estatales (MAE-SNAP) y de los Gobiernos locales en la región.
- Se expanden acciones de conservación en zonas de amortiguamiento en áreas protegidas, de formación de biocorredores y áreas núcleo, apoyando el desarrollo sostenible y la aplicación de actividades productivas.
- Existe un interés creciente de las ONG`s por participar en el manejo de tierras privadas.
- Promueve alternativas importantes de manejo en predios privados.
- Provee mayor seguridad jurídica sobre sus tierras, provisión de servicios ambientales, seguridad alimentaria y oportunidades para el desarrollo de acciones en tierras privadas.
- Los instrumentos privados de conservación son más adecuados y menos costosos que opciones como la expropiación o declaración de terrenos de conservación en manos públicas.
- Los instrumentos privados de conservación son voluntarios, con lo que se garantiza que quienes implementan, lo hacen por verdadero interés en la conservación.

---

<sup>6</sup> Arias, Verónica, Tobar, Mónica, 2007. Los bosques protectores en el Ecuador. Una oportunidad para la conservación voluntaria. The Nature Conservancy, Quito- Ecuador.

- Estos instrumentos legales aportan a formalizar, impulsar y desarrollar la participación de la sociedad civil, privada y comunal de los recursos naturales, creando una excelente oportunidad hacia un modelo de desarrollo sustentable.<sup>7</sup>

## **BREVE CARACTERIZACIÓN DE ALGUNAS INICIATIVAS DE CONSERVACIÓN PRIVADA**

### **1.2.1.1 Conservación Privada en la Zona del Noroccidente de Pichincha.- Servidumbre Ambiental “El Pahuma”- Provincia de Pichincha**

La reserva “El Pahuma” protege 600 hectáreas de bosque de niebla de propiedad de la familia Lima Acosta y se encuentra a lo largo de la ruta Quito- Mindo. La reserva forma un área natural continua de bosque húmedo montañoso y bosque de niebla primaria y secundaria, los mismos que constituyen el hábitat para una gran diversidad de plantas y animales, con valores ecológicos, culturales, científicos, educativos y estéticos. Hasta la fecha, el área no ha sido objeto de deforestación, explotación o desarrollo. Los inventarios preliminares indican que la reserva posee 131 especies de aves y 187 especies de orquídeas.

Se planificó el establecimiento de una servidumbre para la protección de este predio con la asistencia del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. En esta servidumbre la propiedad Lima- Acosta actúa como predio sirviente que beneficia al predio dominante adyacente que pertenece a la Fundación Ceiba que es una Organización no Gubernamental sin fines de lucro con la sede principal en Estados Unidos de América<sup>8</sup>.

Esta servidumbre se estableció con fines de conservación, por un plazo de duración de 25 años. De acuerdo el texto del Contrato, se prohíbe cualquier uso que disminuya o perjudique los propósitos y objetivos de la servidumbre. Además, se prohíben expresamente la comercialización de madera, la tala de árboles para destinar tierras a la agricultura, construcción de rutas, edificios o senderos; modificación, remoción, tala de árboles o desplante de otra vegetación, caza o matanza de animales silvestres, secuestro de animales o plantas silvestres (vivos o muertos), el secuestro de cualquier recurso natural, mantenimiento de ganado u otros animales de granja; la exploración y extracción minera y la contaminación de suelo, aire y agua. El contrato de servidumbre incluye asimismo, actividades de supervisión las mismas que permite una inspección anual y visitas no programadas por parte de la Fundación Ceiba, titular de la servidumbre. De igual forma, se permiten inspecciones anuales por parte del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.

Cabe recalcar, que la motivación de la familia Lima Acosta para establecer la servidumbre en su propiedad fue el deseo de apoyar a la conservación de las especies existentes en este peculiar hábitat, especialmente las orquídeas. Para el efecto, tomaron la decisión de no usar las tierras para la actividad tradicional de la ganadería, sino iniciar actividades de ecoturismo, que estaría apoyado por la Fundación Ceiba quien además aportaría para el desarrollo de la infraestructura necesaria para ello y la capacitación respectiva.

En el Contrato de Servidumbre se incluye derechos y obligaciones del predio sirviente y dominante. Entre los derechos y obligaciones de la Fundación Ceiba se incluyen: la obtención de fondos para el desarrollo del ecoturismo, la entrega de copias de los documentos elaborados mediante la investigación científica y la elaboración de estados

---

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> *Ibíd.*

contables anuales que reflejen los gastos y contribuciones realizados en la reserva. Entre los derechos se encuentran: la protección y preservación del predio sirviente y sus recursos naturales y culturales; el ingreso en el predio sirviente para realizar tareas de supervisión, evitar que se produzca cualquier actividad que se encuentre en conflicto con los propósitos por los que se estableció la servidumbre; la elaboración de un plan de manejo de común acuerdo y la supervisión de la propiedad de acuerdo con el plan de manejo.

Los derechos y obligaciones de los titulares del predio sirviente, podemos encontrar los siguientes: no efectuar la venta, transferencia o arriendo de la propiedad; el mantenimiento de las mejoras; la elaboración de un plan de manejo en forma conjunta; la recepción de una copia de datos de supervisión obtenidos por terceros, solicitar al predio dominante la ejecución de actividades restringidas sujetas a modificación previa y no ser tenido por responsable de las violaciones en que puedan incurrir terceros. Existe además, la obligación de realizar el pago de impuestos y el mantenimiento y la protección del predio sirviente.

Para el caso ecuatoriano, la figura de la servidumbre ecológica se enmarca dentro de las llamadas servidumbres voluntarias que están reguladas por los artículos 944 y siguientes del Código Civil. Debido a su carácter voluntario podrían celebrarse tantas servidumbres, cuantas convenciones o acuerdos expresos se hayan pactado entre las partes; con la limitación de no afectar el interés público ni contravenir las leyes.<sup>9</sup>

Si bien hasta la actualidad se han venido aplicando las disposiciones del Código Civil, resulta imperioso contar con una disposición expresa en el ordenamiento jurídico nacional que reconozca la figura de la servidumbre ecológica o ambiental, al igual que sucede en otros países como Costa Rica y Perú.

Es tan necesaria la inclusión de esta disposición, que el Proyecto de Ley para la Conservación de la Biodiversidad reconoció en el artículo 50 la figura de las Servidumbres Ecológicas como un mecanismo para la conservación de áreas privada.

Actualmente se está analizando la posibilidad de suscribir contratos de servidumbres ecológicas con algunos potenciales propietarios interesados que tienen sus propiedades a lo largo del corredor de páramo entre la reserva Cayambe- Coca y Reserva Antisana, quienes en primera instancia han firmado Acuerdos de Conservación en los que se han comprometido a realizar acciones para limitar el uso del suelo para la ganadería, zonificando cierto número de hectáreas dedicadas a la conservación de páramos y humedales de donde proviene el agua de Quito.

Estas iniciativas han sido lideradas por organizaciones locales como la Fundación Antisana, el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, la Fundación Páramo entre la Reserva Antisana y el Parque Nacional Llanganates, dentro de la llamada Biorreserva del Cóndor. Al sur del Ecuador existen algunas constituidas por iniciativa propia, así como en el área de Mindo en el noroccidente de Pichincha.<sup>10</sup>

#### **1.2.1.2 Conservación Privada en la Hacienda “El Inga”.- Suscripción del Contrato de Compraventa con Cláusula de Conservación**

En el año 2004, como parte del proyecto de conservación privada dentro de la Biorreserva del Cóndor, The Nature Conservancy, la Fundación Antisana y el Centro

---

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> *Ibidem.*

Ecuatoriano de Derecho Ambiental trabajaron en la promoción e implementación de herramientas legales de conservación con los propietarios privados y comunitarios del sector.

En función de las circunstancias del área y los propietarios, se optó por establecer y aplicar distintas herramientas legales según el caso. Una de estas herramientas, constituye una compraventa con fines de conservación celebrada entre la Familia Gortaire Iturralde.<sup>11</sup>

Los hermanos Gortaire Iturralde son propietarios pro- indiviso de la Hacienda “El Inga” que tiene una superficie de 6.200 hectáreas, la misma que se encuentra ubicada en el páramo del Volcán Antisana en la parroquia Tumbaco del Cantón Quito, provincia de Pichincha y cuenta con una gran cantidad de recursos naturales y culturales. Esta propiedad es de gran importancia para la conservación de la zona, ya que sirve de hábitat para algunas especies de plantas y animales, entre los que destacan el oso de anteojos, el tapir de montaña y el polylepis o árbol de papel. De igual forma la importancia de la zona está dada por el hecho de que en ella se produce la mayor captación de agua para la ciudad de Quito.

Dos de los hermanos Gortaire Iturralde, decidieron vender sus derechos y acciones en la propiedad a favor del resto de los hermanos, pero en el contrato se estableció la condición de que la propiedad sea destinada a actividades de conservación y que sea manejada de forma sustentable.

La Cláusula de “*Conservación Ecológica como Patrimonio Natural Arqueológico e Histórico- Cultural*” estipula que los copropietarios se comprometen solemnemente a proteger el predio en las condiciones necesarias para conservar la diversidad genética de especies, comunidades bióticas, procesos ecológicos que lo sostienen y características físicas del medio, conservando a la vez la diversidad del paisaje. Todo esto a través de mejores prácticas de manejo, prevención de la erosión del suelo, así como la prohibición de quema de pajonales.

Asimismo, entre las obligaciones específicas que asumen los copropietarios por medio del contrato, están las de proteger los mantos acuíferos, manantiales, ríos, aguas termales y demás cuerpos y cursos de aguas que se encuentren dentro o limitan con el predio y facilitar las investigaciones científicas y el monitoreo ambiental.

Respecto de las limitaciones, dentro del área de protección ecológica, no se podrá introducir especies de animales o vegetales no nativos del área, no se permite el dragado de humedales o cuerpos de agua, no debe existir ninguna perturbación de la superficie del predio que incluya rellenos, excavaciones, extracción de suelo, arena, piedra, minerales o cambios en la topografía de la propiedad, y de ninguna manera se permitirá la extracción de recursos mineros.

### **1.2.1.3 Refugio de Vida Silvestre Pasochoa.- Comodato entre el Ministerio de Salud y**

---

<sup>11</sup> *Ibidem.*

## **Fundación Natura**

“Comodato o préstamo de uso es un contrato en el que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella, con cargo de restituir la misma especie después de determinado uso”.<sup>12</sup>

La utilización de este tipo de Contrato podría aplicarse a temas de conservación por ejemplo entre un inmueble de propiedad del Estado a favor de una Organización conservacionista nacional interesada en llevar a cabo un manejo especial de la propiedad, como por ejemplo el Comodato celebrado entre el Ministerio de Salud Pública y Fundación Natura cuyo objetivo fue ejercer el manejo y administración del Refugio de Vida Silvestre Pasochoa declarado parte del Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas.

En este caso, el inmueble cuenta hoy en día con un manejo especial que se fortalece con un pequeño ingreso resultante del cobro de la tarifa de entrada, destinada a la reinversión al interior del área.

De igual manera, es posible suscribir un contrato de Comodato entre una persona natural o jurídica propietaria de un inmueble a favor de una institución privada u ONG interesada en efectuar tareas de conservación a largo plazo; así como también entre dos ONG's.<sup>13</sup>

### **1.2.1.4 Reserva Privada en Palugillo.- Fideicomiso de Conservación**

En el año 2004, The Nature Conservancy y la Fundación Antisana constituyeron un fideicomiso con fines de conservación, en la propiedad de 857 hectáreas denominada Palugillo con el propósito de crear una reserva privada cuyo manejo contribuya a la conservación de la zona y apoye a constituir un corredor biológico que se denominó Corredor de Páramo.<sup>14</sup>

### **1.2.1.5 Reserva Privada Arco Iris**

En Diciembre de 1995, se firmó un acuerdo de cooperación entre Fundación Arco Iris y el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre para la administración y manejo del Parque Nacional Podocarpus. El acuerdo contempla una participación más directa por parte de la Fundación en el manejo del parque, el mismo que incluye el desarrollo de infraestructura, el suministro de equipamiento y personal, el patrullaje de los límites y la asistencia en las actividades de conservación y desarrollo.

En 1996, como parte de las actividades destinadas a la protección del Parque, la Fundación Arco Iris adquirió una pequeña propiedad de 6 hectáreas en el área conocida como San Francisco, que se encuentra ubicada a lo largo de la ruta Loja- Zamora. El propósito inicial consistía en la donación de las tierras al INEFAN para proporcionarle un sitio para construir un puesto de guardia, sin embargo, el ésta institución no contó con los recursos para la construcción y mantenimiento de dicho puesto.

Posteriormente, la Fundación Arco Iris mantuvo las tierras bajo un acuerdo con INEFAN y gracias a fondos provistos por USAID construyó una casa que sirve como centro educativo, puesto de guardia y alojamiento para visitantes.

---

<sup>12</sup> Código Civil arts.2104 y ss.

<sup>13</sup> *Ibidem*

<sup>14</sup> *Ibidem*.

Un motivo fundamental para la creación de la reserva privada Arco Iris, fue la protección del lado norte del Parque, el mismo que carece de una estación de guardia. La reserva privada resultó exitosa respecto de este objetivo, pues se ha reducido la tala y caza ilegal y el número de incendios. Los incendios fueron provocados por los criadores de ganado vecinos para obtener el crecimiento de pastura en sus tierras.

Una característica importante de las reservas de Fundación Arco Iris y Fundación San Francisco, es que brindan seguridad considerable respecto de la protección a perpetuidad de las tierras, ya que son sus titulares y fueron constituidas legalmente. Estas organizaciones deben continuar con sus objetivos de conservación sin fines de lucro.<sup>15</sup>

A través de esta figura, un propietario privado y una organización de conservación nacional o internacional, suscriben un convenio a través del cual, el primero acuerda en limitar o restringir ciertas actividades en su propiedad con el fin de mantener las condiciones naturales del predio. En contraposición, la organización de conservación se compromete a ejercer actividades de monitoreo para verificación del cumplimiento de las limitaciones establecidas en el Contrato por parte del propietario privado.

#### **1.2.1.6 Convenio de Conservación entre la Hacienda Itulcachi y la Fundación Antisana**

De igual forma, como parte de las herramienta legales de conservación privada que se desarrollaron dentro de la Biorreserva del Cóndor, se firmó un Convenio de Conservación entre el señor Camilo Ponce Gangotena, propietario de la Hacienda Itulcachi y la Fundación Antisana para la protección de áreas específicas y el buen uso y manejo.

El interés en conservar la Hacienda Itulcachi se origina por el hecho de estar ubicada en la Biorreserva del Cóndor, zona de especial importancia para la conservación, ya que incluye extensiones significativas de bosque primario andino, páramo y humedales y además hace parte de la cuenca hidrográfica de Quito, de donde se abastece la ciudad de agua. Se encuentra localizada entre las reservas ecológicas Antisana y Cayambe-Coca, siendo un área clave para el manejo del corredor de páramo que incluye las dos reservas y otras haciendas de propiedad privada mejorando la conectividad de hábitat para especies identificadas como prioritarias para la conservación y gravemente amenazados por la expansión agrícola y ganadera, así como la cacería.<sup>16</sup>

Como objetivos del acuerdo, se señalan los de establecer un marco global de cooperación entre el propietario y la Fundación para la conservación y manejo sostenible de la Hacienda Itulcachi y consecuentemente de la zona en la que se encuentra ubicada; establecer a futuro acuerdos de conservación y/o herramientas legales específicas a fin de fortalecer el manejo del área y buscar en conjunto el desarrollo de actividades que promuevan y desarrollen incentivos para su conservación.

Entre las obligaciones de la Fundación se encuentran las de elaborar conjuntamente con el propietario el plan de manejo de la propiedad, dotar de los equipos y uniformes necesarios al guarda parque asignado por el propietario y continuar con su proceso de capacitación y brindar apoyo técnico al propietario para actividades específicas de manejo que incluyen capacitación, educación, señalización, infraestructura, generación de incentivos para la conservación, generación y promoción de actividades sostenibles.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibídem.*

<sup>16</sup> *Ibídem.*

<sup>17</sup> *Ibídem.*

El propietario privado, en éste caso se compromete a cooperar con la conservación de la propiedad y consecuentemente del área según los lineamientos establecidos en el plan de manejo, promover y apoyar la constitución y consolidación de proyectos de conservación de la biodiversidad del área y analizar conjuntamente con la Fundación, las opciones existentes para mejorar el manejo del predio. Este convenio se firmó por un plazo de seis meses, los mismos que podrán ser prolongados por acuerdo de la partes.<sup>18</sup>

#### **1.2.1.7 Convenio de Conservación suscrito entre The Nature Conservancy y la Fundación Páramo**

Desde su creación, la Fundación Páramo ha trabajado por la conservación de un área de 60.000 hectáreas, situada entre la Reserva Ecológica Antisana, el Parque Nacional Cotopaxi y el Parque Nacional Llanganates mediante el manejo adecuado de las propiedades privadas ubicadas dentro de la misma y el desarrollo de alternativas económicas sostenibles.

En virtud de estas actividades, la Fundación ha contribuido al mantenimiento, recuperación y reintroducción de poblaciones de animales silvestres, a la disminución de quemas en los páramos y a la protección de fuentes hídricas, lagos y ríos. Por otro lado, The Nature Conservancy es una organización que, entre los objetivos de su misión está el de apoyar esfuerzos de propietarios privados y comunitarios en pro de la conservación.

Ambas organizaciones establecieron un acuerdo de conservación por un plazo de dos años, para mantener y mejorar las condiciones ecológicas de la zona ya que abarca tanto ecosistemas de páramo como de bosque montano tropical y forma un corredor biológico importante entre las áreas protegidas mencionadas. Por medio del acuerdo, las partes se comprometen a emprender acciones conjuntas en las gestiones que realicen dentro del proyecto Biorreserva del Cóndor.

Entre las obligaciones de The Nature Conservancy, constan las de brindar apoyo económico y técnico a la Fundación Páramo para actividades específicas de manejo como capacitación, educación, señalización, infraestructura, generación de incentivos para la conservación, generación y promoción de actividades sostenibles, control y vigilancia, así como a desarrollar estudios que permitan analizar el impacto de las actividades humanas, y realizar recomendaciones a los dueños de las haciendas para fortalecer y mejorar el manejo y conservación de los ecosistemas y especies del área.

Por otra parte, la Fundación Páramo se compromete a analizar conjuntamente con The Nature Conservancy las opciones para seguir mejorando el manejo y conservación de las haciendas, buscar forma de articular los esfuerzos de conservación de las haciendas de la Fundación con el manejo de las área protegidas cercanas y con otros propietarios vecinos y desarrollar conjuntamente con ésta organización propuestas para conseguir apoyo técnico, institucional y/o económico que viabilicen la conservación y el buen manejo del área a largo plazo.

Uno de los resultados más exitosos de este convenio ha sido la creación de los “guardias montados chagras” que aparte de realizar las tareas específicas de cada hacienda y comunidades del área, han sido capacitados en guianza de turismo, monitoreo de especies, agua y apoyan al control y vigilancia del Parque Nacional Cotopaxi y la

---

<sup>18</sup> *Ibidem.*

Reserva Ecológica Antisana bajo un acuerdo entre la Fundación Páramo y el Ministerio del Ambiente.<sup>19</sup>

Este acuerdo constituye un instrumento esencial en la conservación del área, la misma que reviste gran importancia ya que incluye extensiones significativas de bosque primario andino, páramo y humedales y es un eslabón importante para mejorar la conectividad entre la Reserva Ecológica Antisana y los Parques Nacionales Llanganates y Cotopaxi. Además, la conservación del área es vital para los ríos Antisana, Pita, San Pedro y Papallacta, los mismos que abastecen de agua a la ciudad de Quito.<sup>20</sup>

#### **1.2.1.8 Convenio de Conservación para el corredor de Páramo entre propietarios y comunitarios**

Este corredor ecológico está conformado por propietarios y comunidades de la zona que comprende la zona de amortiguamiento de las Reservas Cayambe-Coca, Antisana y Parque Nacional Cotopaxi. Los diferentes propietarios se han unido con apoyo de la Fundación Antisana para realizar sus planes de manejo con el fin de determinar la zona más vulnerable de páramo y tomar medidas para que estos sean conservados. De igual forma, se pretendía regular la ganadería y el buen manejo de ésta ya que de ésta proviene el agua para Quito. En noviembre de 2006 todos ellos firmaron un convenio de conservación y conformación de Comité de gestión en procura de la conservación del área.<sup>21</sup>

#### **1.2.1.9 La Red de Bosques Privados del Ecuador<sup>22</sup>**

La Corporación Red de Bosques Privados del Ecuador se creó mediante Acuerdo Ministerial No.141 de 25 de abril del 2006. Como se mencionó en párrafos anteriores, la creación de la Red ha sido una de las iniciativas más importantes de conservación privada en el Ecuador.

La Red, está compuesta por una variedad de integrantes entre los que se encuentran instituciones y profesionales, campesinos, hacendados y comunidades rurales, propietarios de reservas de diferente extensión.

De estos integrantes, hay algunos que mantienen sus bosques intactos para asegurar la permanencia de bosques productores de agua y la representatividad de eco sistemas excepcionales, otros desarrollan experiencias productivas como el ecoturismo y extractivas con criterios de sustentabilidad y finalmente algunos trabajan con el objetivo de restaurar el paisaje.

El Boletín Informativo es el medio que facilita a la Red mantener un vínculo permanente entre los socios. A través del Boletín se difunde la integración de nuevos miembros de la Red, se socializa las experiencias de cada uno de los miembros, se divulga noticias, entre otros temas.

Por otro lado, la “Corporación” a realizado talleres, encuentros, intercambios, seminarios, respaldos y defensas a sus socios y viene participando activamente en la revisión y discusión de leyes y propuestas emanadas de los organismos Estatales que tienen relación con la protección y valoración de los Recursos Naturales y de la biodiversidad.

---

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> *Ibidem.*

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> Información institucional proporcionada por la Corporación Red de Bosques Privados del Ecuador.

El órgano supremo de dirección es la Asamblea General, cuyos acuerdos y determinaciones son obligatorios para todos los socios. Según el Estatuto de la Corporación, la dirección la ejerce la Junta Directiva, constituida por el Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y un Vocal Principal; así como los coordinadores de las “Redes Locales”, cada uno de sus miembros desempeña Funciones y Atribuciones específicas. El presidente de la Junta Directiva ejerce la representación política, formal y protocolar de la Corporación.

A continuación se exponen los principales miembros de la Corporación de Bosques Privados del Ecuador, la localización de sus propiedades y el número de hectáreas que comprenden.

En concordancia con lo estipulado en el Estatuto de la Corporación que deja abierta la posibilidad de crear Redes Locales, también se incluyen los predios de que comprenden la Red local “Rhocroe” del sector Hollín – Cocodrilo los pertenecientes a la Red local “Boprisur” que es la Red local de Bosques Privados del Sur.

### Nómina y ubicación geográfica de los miembros de la Corporación de Bosques Privados del Ecuador

PREDIO	PROPIETARIO Y/ O ADMINISTRADOR	LOCALIZACION		BOSQUE / Ha.
		PROVINCIA	CANTON	
Bosque Comunal “Chachimbiro”	Sr. Carlos Monje / Fundación Cordillera	Imbabura	Otavallo	400
Bosque Protector “Tablachupa”	Ing. Edgar Gudiño Jara	Imbabura	Cotacachi	200
Reserva “Alto Chocó”	Sr. Rodrigo Pineda / Fundación Zoobreviven	Imbabura	Cotacachi	2500
Bosque Protector “Siempreverde”	Sr. Robert A Braddy	Imbabura	Cotacachi	215
Bosque Protector “La Florida y El Placer”	Sr. Carlos Zorrilla / Sra. Leonore Cavallero	Imbabura	Cotacachi	470
Predio “Bellaestancia”	Sr. Edmundo Varela	Imbabura	Cotacachi	40
Bosque Protector “El Naranja”	Sr. José Augusto Rosero	Imbabura	Cotacachi	105
Bosque Protector “El Chontal”	Lic. Alvaro Rosales/Fundación Protevs	Imbabura	Cotacachi	6963
Bosque Protector y Reserva “Los Cedros”	Dra. Martha Mondragon / CIBT	Imbabura	Cotacachi	6300
Reserva Privada Sabia Esperanza	Ing. Marcelo Ramírez	Imbabura	Pimampiro	1.500
Bosque Protector “Cerro Golondrinas”	Srta. María Eliza Manteca/Fundación Golondrinas	Carchi	Tulcan	1800
Estación Científica “Guanderas”	Sr. Michael Mc Colm / Fundación Jatun Sacha	Carchi	Tulcan	1000
Reserva “El Paraíso”	Sr. Roque Jervis/Aso. Trabajadores Agropecuarios	Esmeraldas	Quininde	19000
Estación Científica “Bilsa”	Sr. Michael Mc Colm / Fundación Jatun Sacha	Esmeraldas	Quininde	3000
Reserva “ Solmar”	Sr. José Alfonso Arroyo T.	Esmeraldas	Esmeraldas	53
Rederva “Aldea Salamandra”	Sr. Carlos Bravo	Pichincha	Los Bancos	10
Reserva “Río Guaycuyacu”	Sr. Jaime West /Sra. Mimi Foyle	Pichincha	Quito	45
Reserva “Puyucunapi”	Sr. Markus Tellkamp	Pichincha	Quito	215
Reserva Hostal “Bellavista”	Sr. Richard Parsons / Gloria	Pichincha	Quito	600

*Documento Preliminar Para Discusión*

	Nicholls			
Predio El Golán	Sr. Luis Aguirre Valdiviezo	Pichincha	Quito	60
Bosque Protector Intillacta	Sr. Leopoldo Arcos	Pichincha	Quito	30
Reserva Kusikuypacha	Sr. Javier Santos	Pichincha	Quito	25
Hacienda "El Cielo"	Sr. Oswaldo Ordóñez	Pichincha	Quito	200
Hacienda Los Cedros	Sr. Ruben Cruz	Pichincha	Quito	500
Hacienda El Atenas	Sr. Maximiliano Moreno	Pichincha	Quito	140
Predio "La Esperanza" de la Victoria	Sr. Migue Morejón	Pichincha	Quito	50
Reserva Maquipucuna	Fundación Maquipucuna	Pichincha	Quito	6000
Predio " Río Bimbe"	Ing. Eduardo Salcedo	Pichincha	StoDomingo	100
Bosque Protector Tanti	Sra. Beatriz Andrade	Pichincha	StoDomingo	300
Reserva Mangaloma	Sr. Reinhard Krusche	Pichincha	Pedro V M	200
Hacienda Bombolí	Sr. Oswaldo Haro	Pichincha	Quito	116
B.P y Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	Fundación Natura	Pichincha	Mejía	500
Reserva – Hacienda San Antonio	Arq. José María Laso	Pichincha	Quito	220
Bosque Comunitario Aloguincho	Ing. José Carvajal/Comunidad Aloguincho	Pichincha	Quito	10000
B. Protector "La Paz y San José de Quijos"	Flia.Arguello Coronado (Arq. Francisco Arguello)	Pichincha	Quito	399
Hacienda La Rebeca – Guasaganda	Sr. Gustavo Ascázubi	Cotopaxi	La Mana	130
Reserva Sierrazul	Grupo Azul	Napo	Quijos	2070
Reserva "Bharat "(TierraMadre)	Sr. Rómulo Saltos L.	Napo	Archidona	100
"RHOCROE" *	Rómulo Saltos / Red Local Napo - Amazonía *	Napo	Archidona	500
Reserva Naivasha	Sr. Leopoldo Encalada	Napo	Tena	
Estación Científica Jatun Sacha	Sr. Michael Mc Colm / Fundación Jatun Sacha	Napo	Tena	2000
Bosque Protector Selva Viva – Amazoon	Srs. Remigio Canelos / Angelika Raimann	Napo	Tena	400
Reserva "Yarina"	Flia. SanMiguel ( Zulema SanMiguel)	Orellana	Orellana	300
Estación Científica "Río Palenque"	Dr. Calaway H Dodson	Los Rios	Buena Fe	200
Estación. Científica P. F. Dávila- Jauneche	Sr. José Cuenca Universidad de Guayaquil	Los Rios	Palenque	139
Hacienda Don Juan	Sr. Oswaldo Santos Jr.	Manabí	Bahía	
Reserva "Cerro Seco"	Dr. Marcelo Luque	Manabí	Bahía	
Hacienda "Camino del Sol"	Sr. Miguel Reyes	Guayas	Guayaquil	205
Bosque Protector "Cerro Blanco"	Ing. Eric Horstman/Fundación Pro- Bosque	Guayas	Guayaquil	6717
Bosque Protector "Daucay"	Dr. Gustavo Romero Fundación Bosques Daucay	El Oro	Atahualpa	2125
BOPRISUR**	Red de bosques privados del Sur	Loja		
Bosque Protector "El Bosque"	Flia. Hofmann Horton /Fundación Colinas Verdes	Loja	Vilcavamba	2128
Bosque Protector "Serbio Aguirre"	Dr. Cesar Aguirre	Loja	Loja	100
Hda, "La Chora"	Sr. Julio Cóndor	Loja		

Reserva. "El Cristal"	Dr. Gustavo Samaniego Rodríguez	Loja	Loja	601.58
-----------------------	---------------------------------	------	------	--------

**Nómina y ubicación geográfica de los miembros de la Red Local "Rhocroe" de la Corporación de Bosques Privados del Ecuador**

PREDIO	PROPIETARIO	HECTÁREAS DE BOSQUE
El Rincón	Jorge Calero	15
Trigales	Washington Crespo	36
Hollín Chico	Manuel Simbaña	30
Paraíso	Gilberto Ramírez	80
Baharat – Cocodrilo	Rómulo Saltos Lozada	100
Fran –Elizabeth	Nelson Varela	90
La Florida - Las Cascadas	Oswaldo Vásquez	70
Playa Chica	Xavier Saltos	50
Jumbo	José Jumbo	10

**Nómina y ubicación geográfica de los miembros de la Red Local "Boprisur" de la Corporación de Bosques Privados del Ecuador**

PREDIO	PROPIETARIO	HECTÁREAS DE BOSQUE
Bosque Protector el Bosque	Familia Hofmann Horton Fundación Colinas Verdes	2128
Bosque Protector Selvio Aguirre	César Aguirre	100
Hacienda el Cristal	Gustavo Samaniego	601.58
Predio Asken Portu	Sidney Tomas	600

1.2.2 Iniciativas de Conservación Comunitaria

Según la definición desarrollada por la Unión Mundial para la Naturaleza e incorporada en el Informe Cenesta<sup>23</sup>, se entiende por áreas indígenas y comunitarias *"aquellas áreas naturales y/o ecosistemas modificados que contienen valores significativos de biodiversidad, valores ecológicos y valores culturales, conservados de manera voluntaria por indígenas, nómadas o comunidades locales a través de normas y costumbres tradicionales u otras formas efectivas de manejo. Pueden incluir ecosistemas con injerencia humana mínima o sustancial, casos de persistencia, recuperación o modificación de prácticas tradicionales o de adopción de nuevas iniciativas por comunidades para enfrentar nuevas amenazas u oportunidades. Varias áreas indígenas y comunitarias corresponden a zonas protegidas restringidas que van desde superficies muy pequeñas hasta grandes extensiones de tierra o paisajes acuáticos (Borrini-Feyerabend, Kothari, Oviedo, 2004)"*.

En este mismo Informe, se hace una descripción de las tres características que deben tener las áreas indígenas y Afroecuatorianas incluidas bajo este concepto:

a) Evidencia de relaciones muy estrechas entre comunidades y ecosistemas o especies, debidas a razones culturales, sobrevivencia y dependencia para su sustento

<sup>23</sup> Informe presentado para el Proyecto: Understanding and Promoting Community Conserved Areas for Conservation of Biodiversity and Sustainable Use in Natural Resources in Andean Region.

b) Evidencia de que el poder de decisión e implementación de acciones de manejo del sitio, son determinados principalmente por comunidades; esto implica que las organizaciones comunitarias tienen la facultad legal o la capacidad de hecho para hacer cumplir normas. Puede haber situaciones de colaboración o acción conjunta con otros actores relacionados con el área; en algunos casos la tierra es posesión oficial del Estado; en todos los casos, sin embargo, las decisiones y los esfuerzos de manejo de la comunidad son determinantes

c) Las decisiones y esfuerzos comunitarios de manejo conducen a la conservación de hábitats, especies, funciones ecológicas, servicios ambientales y valores culturales asociados, teniendo en cuenta que el núcleo de objetivos de manejo puede ser diferente de la conservación de la biodiversidad *per se* (por ejemplo: sustento, abastecimiento de agua, salvaguarda de lugares importantes por razones culturales y espirituales, etc.).

De acuerdo a ésta descripción, las llamadas éstas áreas no deben pertenecer a los Sistemas oficiales de Áreas Protegidas concebidas bajo las categorías de manejo de la UICN, sin embargo ha resultado casi imposible disgregar en el presente diagnóstico la relación existente entre áreas protegidas, pueblos indígenas y afroecuatorianos, con otras iniciativas y estrategias de conservación de los recursos naturales.

Según Ormaza y Bajaña (2008:3,6) en el Ecuador no se encuentran legalmente reconocidos territorios comunitarios bajo categorías de conservación, pero múltiples áreas protegidas presentan un traslape entre las tierras patrimoniales del Estado y los territorios indígenas. Con excepción de la Reserva Ecológica Cofán-Bermejo, las poblaciones indígenas que habitan los territorios indígenas al interior de Áreas Protegidas Patrimoniales del SNAP, no tienen responsabilidad directa en la administración. Esta situación contrasta con el hecho de que muchos bosques primarios dentro y fuera del SNAP, han pertenecido históricamente a pueblos indígenas. El marco normativo e institucional de las áreas protegidas se caracteriza por una bifurcación en el enfoque de sus disposiciones. Hay un distanciamiento entre lo que declaran sus normas sustantivas y los procedimientos de control previstos en sus normas adjetivas. Esta situación genera incertidumbre en el manejo y ha conducido a la necesidad de plantear una reforma legal y a aclarar conceptos del marco jurídico.

## **BREVE CARACTERIZACIÓN DE ALGUNAS INICIATIVAS DE CONSERVACIÓN COMUNITARIA**

### **1.2.2.1 Declaratoria de Territorio Indígena Shuar Arutam protegido de interés transfronterizo<sup>24</sup>**

La declaratoria de territorio indígena protegido de interés transfronterizo nace del Pueblo Shuar Arutam como una respuesta a la falta de interés del Estado por cumplir con los compromisos derivados del Acuerdo Amplio de Integración con Perú suscrito entre el Ecuador y Perú, que entre otros, tenían relación con la necesidad de promover y facilitar el desarrollo económico, social y el fortalecimiento de la identidad cultural de los pueblos nativos, la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sustentable de la frontera común.

A partir de la suscripción del Acuerdo, las comunidades nativas de la cordillera del Cóndor, han percibido que las ofertas relativas al fortalecimiento de la identidad cultural

---

<sup>24</sup> Tobar, Mónica. Fundación Natura. Documento Final de Consultoría, "Identificación de un mecanismo legal para la declaratoria de un área comunitaria de conservación", 2007.

y la generación de soluciones a la problemática de salud, educación, desarrollo se han cumplido parcialmente por parte del Gobierno Nacional, por cuanto hasta la presente fecha esta zona marginal ha sido dependiente política y económicamente de las decisiones y las dinámicas producidas en los polos de poder las mismas que han incidido en la expansión de la frontera agrícola y la extracción de recursos naturales, inobservando la importancia de promover la conservación de este territorio rico en diversidad biológica y cultural.

Ante la poca presencia del Estado Central, desde hace algunos años, el Pueblo Shuar Arutam ha trabajado incesantemente en la definición de mecanismos propios para la defensa de su territorio, cultura, gobierno y protección de los recursos naturales a través del desarrollo de normas de derecho consuetudinario y la construcción participativa entre los diferentes niveles de organización comunitaria del Plan de Vida comunitario, entendido como el sendero de largo plazo que guiará el destino del Pueblo Shuar que aborda temas como la conservación del bosque, la agricultura, el manejo y recolección de los recursos naturales, el desarrollo de sistemas de salud, educación, idioma, cultura y otros.

Con respecto a la gestión y ordenamiento del territorio, el Pueblo Shuar Arutam elaboró la zonificación de territorio, definiendo cuatro categorías de uso del suelo clasificadas en zona de conservación estricta, zona de conservación de bajo uso, zona de uso sustentable y zona de aprovechamiento forestal sustentable. El ordenamiento del territorio implicó una discusión espacial del Plan de Vida y determinó los requerimientos de vialidad y comunicación, distribución de servicios de educación y salud, así como la organización espacial del nuevo gobierno local.

El trabajo de zonificación, la generación de normas de ordenamiento del territorio y la decisión del Pueblo Shuar de conservar la biodiversidad y manejar una amplia superficie de su bosque les condujo a la discusión de identificar un mecanismo jurídico que les permita lograr la protección del Estado a su territorio ancestral.

Para el efecto se analizaron varios escenarios de reconocimiento tales como: la declaratoria de área protegida dentro del Patrimonio Nacional de Áreas del Estado, declaratoria de bosque protector, declaratoria de área comunitaria en el marco del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, sin embargo luego de un pormenorizado análisis se consensuó que ninguna de ellas se ajustaba a sus pretensiones y se resolvió proponer al Estado Ecuatoriano un reconocimiento especial de protección como territorio indígena protegido, sobre la base de que el territorio y la aplicación de los derechos colectivos se garantizarán efectivamente con el reconocimiento de un Gobierno propio ejercido por las Circunscripciones Territoriales Indígenas que según el texto de la Constitución de 1998 tenían la categoría de áreas de manejo especial.

Con esta finalidad, el Pueblo Shuar trabajó conjuntamente con otros actores en la redacción del Proyecto de Ley de Circunscripciones Territoriales Indígenas el mismo que fue puesto a consideración del ex Presidente Lucio Gutiérrez, sin embargo pese a la voluntad política existente en ese periodo de Gobierno, el Proyecto de Ley no fue aprobado por el Congreso Nacional, contrariando lo dispuesto por el artículo 241 de la Constitución anterior que señalaba que la organización, competencias, facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas serán reguladas por Ley.

Esta falta de regulación por Ley, ha limitando la capacidad de que las Circunscripciones Territoriales Indígenas reciban de parte del Gobierno un presupuesto anual que permita

atender sus necesidades básicas, situación que confirma el tratamiento desigual a los pueblos indígenas con respecto a la población mestiza que habita en el Ecuador.

A pesar de esta falta de regulación, el Pueblo Shuar Arutam resolvió autodefinirse como circunscripción territorial indígena con todas las limitaciones que esta decisión comprendía, pues era claro que mientras no se defina un mecanismo de asignaciones presupuestarias que les permitan coexistir de manera autónoma conforme a los principios de solidaridad y equidad en forma similar a la aplicada con los demás gobiernos seccionales, las posibilidades de autogobierno se tornaban más difíciles principalmente por los limitados recursos financieros

Con estos antecedentes, el Pueblo Shuar Arutam con el apoyo de la Fundación Natura que ha estado acompañándoles desde hace varios años, desarrolló una propuesta para la declaratoria del *“territorio protegido de interés transfronterizo”* sustentada en la Constitución Política que promulga el respecto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos así como de los Tratados y Convenios internacionales suscritos por el Ecuador que tienen relación con este aspecto.

El sustento Político para la elaboración de la propuesta de declaratoria, se fundamentó en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 “Planificación para la Revolución Ciudadana” que fue aprobado según Decreto Ejecutivo No. 745 de 14 de noviembre del 2007 que marcó los lineamientos de política que guían la acción gubernamental con respecto a los grupos étnicos y a la sostenibilidad ambiental.

En el Objetivo 8 de dicho Plan, se impulsa el conocimiento, la valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales; reconoce, valora y protege los conocimientos ancestrales, cosmovisiones y prácticas culturales de los pueblos indígenas y afroecuatorianos; promueve y garantiza los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos; plantea el respeto de la territorialidad indígena y afroecuatoriana incorporando normas y mecanismos que garanticen a las comunidades sus derechos al territorio, promueve la armonización del sistema ordinario de justicia con el sistema jurídico indígena.

La propuesta de reconocimiento de éste territorio se fundamentó en la necesidad de: i) implementar la norma constitucional que reconocía los derechos colectivos ii) establecer una medida para disminuir la pérdida de la biodiversidad y proteger especies de flora y fauna iii) establecer una iniciativa de conectividad ecológica compuesta por ecosistemas nacionales y fronterizos iv) proponer un nuevo modelo de gobernanza de un área de conservación y desarrollo sustentable v) responder a demandas del sector indígena acerca del manejo y administración de su territorio sin limitaciones vi) promover la disminución de la tala de bosque vii) preservar cuencas y microcuencas hidrográficas ix) promover la formulación de normas de derecho consuetudinario y x) promover el proceso de integración regional y el establecimiento de relaciones y lazos familiares entre tres pueblos de una misma cultura: Shuar, Awajun y Wampis.

La extensión del territorio Shuar Arutam que forma parte de ésta iniciativa tiene una extensión de 165.631 hectáreas en el extremo suroriental de la provincia de Morona Santiago. Comprende la parte oriental de los cantones de Limón Indanza, San Juan Bosco y Gualaquiza. Abarca la mayoría de la superficie entre el río Zamora, el río Santiago y la frontera con el Perú.

Para finalizar, es necesario mencionar que paralelamente al proceso de elaboración de la propuesta para la declaratoria de territorio indígena protegido, se elaboró una propuesta económica y legal para la constitución de un Fondo de Fideicomiso que permita manejar los recursos provenientes del presupuesto general del estado de ser el

caso, de recursos de donación de personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras y de recursos de autogestión.

La propuesta de creación del Fideicomiso nace de la necesidad de contar con un instrumento legal que transparente el manejo de los recursos y permita utilizarlos en base a una planeación anual. Adicionalmente se consideró que parte de los recursos del Fideicomiso se capitalicen y la otra parte se administren eficientemente y se inviertan en la implementación de acciones establecidas en la planeación anual.

Actualmente, la iniciativa de declaratoria del territorio Shuar Arutam ha quedado suspendida por cuanto el Pueblo Shuar Arutam recibió la invitación del Ministerio del Ambiente para integrar el “Programa Socio Bosque” que incentiva la conservación del Bosque. Según la aclaración realizada por el Ministerio del Ambiente, para acceder al Programa Socio Bosque se requiere que la propiedad comunitaria no tenga ningún otro reconocimiento legal.

#### **1.2.2.2 Acuerdos de Conservación en la Gran Reserva Chachi**

Esta fue una iniciativa del Pueblo Chachi que contó con el apoyo de varios actores de la sociedad civil que estaban interesados en apoyar acciones de conservación comunitaria en los bosques de las tierras bajas de la Provincia de Esmeraldas, poseedores de una gran riqueza biológica y que se encuentra integrada a la región biogeográfica del Chocó considerado un sitio de alta prioridad para la conservación.

Es conocido, que la provincia de Esmeraldas ha sido catalogada como una provincia en riesgo pues el ecosistema bosque se encuentra amenazado por presiones derivadas de la extracción de madera, palma y la expansión de la frontera agrícola. Estos procesos de deforestación y degradación ponen en peligro un patrimonio natural único que es la base para la vida material y cultural de las comunidades locales.

De otro lado, estas comunidades tienen limitadas opciones de generación de ingresos por lo que resulta complejo lograr un equilibrio entre la satisfacción de sus necesidades y el mantenimiento de los territorios y recursos naturales en buen estado como base para el desarrollo futuro.

Con estos antecedentes, en marzo del 2005 los Centros Chachi Corriente Grande, el Encanto y Capulí establecen acuerdos de incentivos <sup>25</sup>para la conservación y definen áreas de conservación comunitarias o zonas de reserva en un espacio de 7.200 hectáreas en sus territorios comunitarios ubicado en la zona de amortiguamiento de la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas.

El Convenio, se suscribió entre los Centros Chachi Corriente Grande, el Encanto y Capulí, la Federación de Centros Chachi del Ecuador, el Ministerio del Ambiente, Conservación Internacional, la GTZ y el Fondo Ambiental Nacional encargado de crear una Subcuenta denominada “Fondo para la conservación comunitaria en el Noroccidente de Esmeraldas”, con el objetivo de crear y capitalizar un fondo para el manejo y protección de la Gran Reserva Chachi y otras áreas de conservación similares, con la expectativa de establecer, mantener y financiar acuerdos de incentivos para la conservación de largo plazo.

---

<sup>25</sup> Este incentivo se otorgará reconociendo el valor de \$5 por hectárea por año. Estos acuerdos fueron formalizados por medio de Cartas de Entendimiento suscritas entre las partes señaladas en párrafos anteriores.

El mecanismo financiero para la implantación de los incentivos para la conservación se encuentra bajo la responsabilidad del Fondo Ambiental Nacional que de acuerdo al texto del Convenio se comprometió a crear y administrar los recursos de la Subcuenta “Fondo de incentivos para la conservación comunitaria en el Noroccidente de Esmeraldas” cuyo fin es la ejecución de acuerdos de incentivos para la protección y desarrollo local de la Gran Reserva Chachi.

Los recursos de la Subcuenta se destinarán a financiar actividades de desarrollo comunitario, control y vigilancia, coordinación técnica y administrativa, evaluación y seguimiento y acciones emergentes relacionadas con la ocurrencia de desastres naturales, accidentes o amenazas antropogénicas que pongan en peligro la integridad de la reserva.

Entre las responsabilidades de los Centros Chachis que se encuentran integradas en el Convenio constan las siguientes:

- a) Mantener las zonas de reserva ya definidas y aprobadas participativamente por medio de las Asambleas de cada Centro y mantener visibles sus límites.
- b) Implementar y cumplir reglas de las zonas de reserva, aprobadas en sus respectivas Asambleas, incluyendo la aplicación de medidas de control.
- c) Gastar los recursos de los incentivos para la conservación conforme los planes anuales de inversión, realizados y aprobados por la Asamblea del Centro, cuyos criterios deben ser compatibles con el acuerdo de incentivos para la conservación firmado con el Fondo Ambiental Nacional y las normas del Manual de Operaciones del Fondo.
- d) Brindar información a la Unidad Técnica y a la Asamblea del Centro de la ejecución de los recursos recibidos.
- e) Participar en una auditoría técnica sobre el uso de los recursos transferidos por el Fondo Ambiental Nacional.
- f) Estar sujetos a una auditoría administrativa sobre el uso de los recursos transferidos por el Fondo Ambiental Nacional.
- g) Participar en la Junta Administrativa del Fondo (cláusulas 5.1 y 5.2 del presente convenio) por medio de un Representante Comunitario elegido de común acuerdo entre los Centros Chachi participantes
- h) Buscar la declaración legal y el reconocimiento por parte del Estado Ecuatoriano de las zonas de reserva o áreas de conservación comunitaria, lo cual al mismo tiempo mantiene y apoya la tenencia de la tierra de cada Centro Chachi.

Las responsabilidades de la Federación de Centros Chachi del Ecuador son:

- a) Velar por la defensa de los territorios Chachi y apoyar con las gestiones necesarias para su protección.
- b) Nombrar un representante para que participe como miembro de la Junta Administrativa del Fondo.

### **1.2.2.3 Acuerdos de uso sustentable y custodia del manglar en la zona costera Ecuatoriana<sup>26</sup>**

Atendiendo la sugerencia del Distrito Regional Guayas que en las reuniones de revisión del Diagnóstico planteaban la inclusión como parte de las iniciativas de conservación

---

<sup>26</sup> Coello, S., D. Vinuesa & R. Alemán (2008). Evaluación del desempeño de los acuerdos de uso sustentable y custodia de manglar de la zona costera del Ecuador. Ministerio del Ambiente del Ecuador – Conservación Internacional – Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) – Comisión Mundial de Áreas Protegidas de UICN - Programa de apoyo a la gestión descentralizada de los recursos naturales en las tres provincias del norte del Ecuador (PRODERENA) – Ecobiotec. Julio de 2008.

comunitaria el proceso relacionado con la suscripción de acuerdos de uso sustentable y custodia del manglar en la zona costera ecuatoriana.

Un documento que ha sido tomado de referencia para conocer la dinámica de la implementación de los acuerdos en mención, es el documento que incluye una evaluación de desempeño de los acuerdos de uso sustentable y custodia del manglar realizado en el año 2008 por el Ministerio del Ambiente del Ecuador, Unión Mundial para la Naturaleza, el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Proderena y Ecobiotec.

Según este estudio, el manglar ha sido la base de la subsistencia de muchas comunidades costeras que históricamente han aprovechado sus diversos recursos. Los usuarios han considerado a los manglares su territorio, pero en la práctica no han tenido ningún tipo de derecho de propiedad sobre éstas áreas.

Señala además que hasta finales de la década de 1970 los manglares fueron considerados áreas improductivas que no representaban beneficio alguno para el país. Consecuentemente se dieron concesiones para establecer camaroneras, mediante una concesión del uso de la zona de playa y bahía, pues se consideraba que era su transformación lo que generaba valor productivo. En la década de 1980 se empezó a entender que el mangle en pie genera importantes beneficios para la sociedad y por ello se desarrollaron mecanismos para su conservación y protección. En 1990 se modificó la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre para incorporar la disposición de que “los manglares aún aquellos existentes en propiedades particulares, se consideran bienes del Estado y están fuera del comercio, no son susceptibles de posesión o cualquier otra medio de apropiación y solamente podrán ser explotados mediante concesión otorgada, de conformidad con esta Ley y su Reglamento”<sup>27</sup>.

Con miras a apoyar que los usuarios tradicionales tengan garantías para utilizar las áreas de manglar se expidió en 1999 el Decreto Ejecutivo 1102<sup>28</sup> que estableció la posibilidad de que las comunidades ancestrales puedan solicitar se les conceda el uso sustentable del manglar, para lo cual la autoridad ambiental emite un Acuerdo Ministerial llamado acuerdo de uso sustentable y custodia de manglar.

El siguiente año se emitió el instructivo para el otorgamiento de estos acuerdos<sup>29</sup>, en el cual se establecen los requisitos entre los que se incluyen la necesidad de presentar un plan de manejo y un convenio de asistencia técnica<sup>30</sup>.

Con esta base normativa el Ministerio del Ambiente emitió entre Abril de 2000 y Septiembre de 2004 un total de 26 acuerdos. Trece de estas concesiones<sup>31</sup> de manglar están en la provincia de Esmeraldas, diez están en la provincia de El Oro, dos en la provincia del Guayas y una en la provincia de Santa Elena. La más pequeña de las áreas entregadas en custodia tiene 12 ha -Punta del Faro Jambelí, provincia de El Oro- y la más grande tiene 3.394 ha -Cerrito de los Morreños, provincia del Guayas-. No se entregaron otras concesiones hasta 2007 cuando la Subsecretaría de Gestión Ambiental Costera entregó tres nuevas áreas de custodia de manglar ubicadas en la Provincia del

<sup>27</sup> Artículo reformado por la Ley 91 publicada en el Registro Oficial 495 del 7 de Agosto de 1990.

<sup>28</sup> Decreto Ejecutivo emitido el 21 de Julio de 1999 y publicado en el Registro Oficial 243 del 28 de Julio de 1999. Este Decreto Ejecutivo fue posteriormente derogado cuando se incorporó un Capítulo sobre el Manglar en el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (Decreto Ejecutivo 3399 publicado en el Registro Oficial 725 del 16 de Diciembre de 2002).

<sup>29</sup> Acuerdo Ministerial 172 Registro Oficial 365 de 20 de Enero de 2000.

<sup>30</sup> El Convenio de asistencia técnica debe ser suscrito con una organización no gubernamental o una institución pública, y debe tener una vigencia de al menos dos años.

<sup>31</sup> El término “concesión” para referirse al área entregada por medio de un acuerdo de uso sustentable y custodia de manglar. Los términos “concesión”, “acuerdo” y “área en custodia” se emplean como sinónimos.

Guayas: Cooperativa de Producción Pesquera Nuevo Porvenir (2.236 ha), Asociación de Cangrejeros y Pescadores Balao8 (2.653 ha) y Asociación de Cangrejeros Seis de Julio (560 ha).

Los acuerdos otorgan la exclusividad de uso del manglar -considerado un bien público que no es objeto de propiedad privada - a un grupo organizado de usuarios tradicionales<sup>10</sup> por un periodo de 10 años. El beneficiario -custodio- no paga al Estado por el uso exclusivo de este bien público, pero en retorno asume la obligación de cuidar el manglar. En los acuerdos se estipulan obligaciones adicionales como que las actividades que se realicen se ceñirán a lo indicado en el plan de manejo aprobado e informar semestralmente de los avances a la Secretaría de Gestión Ambiental Costera. Adicionalmente a la conservación del manglar es de esperar que las concesiones generen beneficios ambientales, sociales y económicos.

De la revisión efectuada de este documento, podemos evidenciar que han existido limitaciones respecto al cumplimiento de éstos acuerdos pues según lo establece el documento los concesionarios de la provincia del El Oro, Guayas y Santa Elena tenían archivado el “Acuerdo que sustenta su área en custodia”. Los concesionarios de la provincia de Esmeraldas no contaban con el registro del acuerdo. En general, de las entrevistas realizadas a los concesionarios se pudo colegir que la mayoría de ellos no se encontraban familiarizados con éste documento y peor aún estaban claros respecto de las obligaciones derivadas de éste instrumento legal.

Asimismo, se pudo verificar que ninguna de las áreas concesionadas había sido fraccionada o entregada a terceros para su manejo y tampoco se visualizó problemas de contaminación en ninguna de éstas áreas.

Respecto a las infracciones cometidas en las áreas de manglar, los concesionarios estaban claros que debían realizar las denuncias respectivas en caso del cometimiento de alguna infracción. En algunos casos, las denuncias fueron presentadas a la autoridad ambiental quien aperturó expedientes administrativos y expidió las sanciones correspondientes. Los concesionarios también acuden a poner sus denuncias en la Capitanía del Puerto, Distrito Forestal y Subsecretaría de Gestión Ambiental Costera.

Se determinaron también algunos conflictos en las concesiones con otras organizaciones y pescadores para el manejo de sus áreas. El irrespeto de vedas y el ingreso de persona ajenas a la concesión son los principales problemas que se suscitaron.

Entre los principales conflictos explicitados en la evaluación, constan los siguientes:

1. Invasión de las áreas en custodia por parte de usuarios de otros sectores.
2. En algunas áreas concesionadas ocurren invasiones entre concesiones.
3. Irrespeto de vedas y talla mínima de captura.
4. Uso de artes de pesca nocivas, se utilizan redes de ojo de malla muy pequeños.
5. Pesca de golpeo que consiste en que los pescadores golpean sus canoas haciendo que los peces salgan asustados y así facilitar la captura esto es perjudicial porque los peces se ahuyentan y no regresan.
6. Captura de concha con machete en la que los concheros palpan con sus machetes las conchas en el fango que daña las raíces del mangle y mata organismos del fango como poliquetos y concha pequeña
7. Pesca con dinamita.
8. Los pescadores que viven cerca de la desembocadura de los ríos, tienen problemas con pescadores industriales porque operan muy cerca de la costa irrespetando la normativa al respecto.

Para concluir, hay que destacar que la suscripción de Acuerdos de uso sustentable y custodia del manglar en la zona costera Ecuatoriana y el involucramiento de las comunidades costeras que históricamente han aprovechado sus diversos recursos ha sido positivo pues ha quedado claro para todas ellas la importancia del manglar y la valoración de sus recursos pues ven al manglar como una empresa que genera seguridad alimentaria y trabajo. A partir del otorgamiento de concesiones los custodios se beneficiaron social y económicamente al mejorar sus condiciones de vida.

Cabe destacar que según la percepción de las comunidades, la custodia de áreas de manglar les ha servido para consolidar y proteger su territorio.

### 1.2.3 Iniciativas de Conservación de Gobiernos Seccionales<sup>32</sup>

En la última década existen en el país una serie de experiencias vinculadas a la conservación de espacios naturales cuyo origen radica en la voluntad o iniciativa de los municipios –gobiernos municipales autónomos. Varias de ellas han permanecido en el tiempo, constituyéndose en experiencias exitosas con características replicables en otros escenarios del contexto nacional.

A continuación se muestra algunos ejemplos de dicha iniciativas, los cuales, para facilitar su comprensión, han sido diferenciados en términos de viabilidad temporal, siendo tres los criterios seleccionados para dicho fin:

- a) Viabilidad en el corto plazo: Se incluyen bajo este título, iniciativas actuales –de reciente data-, cuyas condiciones se presentan como favorables para mantenerse y prosperar en el corto plazo, en términos de ser sostenibles y ejecutables por parte del gobierno municipal que las encabeza, y de contar con una voluntad política local real y fuentes de financiamiento.
- b) Viabilidad a mediano plazo: Esta categoría identifica a iniciativas que si bien tienen un potencial interesante, no son viables en el corto plazo, pero si en un mediano plazo, sea debido a condiciones económicas, políticas o sociales.
- c) Viabilidad en el largo plazo: En este caso, se encuentran iniciativas que iniciadas no han tenido un nivel de sostenibilidad deseable, son poco viables, se ha perdido la voluntad política y el soporte financiero para impulsarlas, o que pueden ser implementadas en el largo plazo (más de 3 años). Se han incluido además ejemplos de instrumentos municipales –ordenanzas- que han sido expedidos por municipios y que hasta la fecha no se han ejecutado.

#### **Iniciativas identificadas como viables en el corto plazo**

En este grupo se ubican de preferencia las acciones que al momento de la presente revisión cuentan tanto con apoyo político de parte de las autoridades locales –e incluso nacionales-, lo cual les asegura un nivel de implementación deseable, o aquellas que plasman el ejercicio de las competencias que respecto de áreas protegidas tienen, a la fecha, los gobiernos municipales autónomos.

Entre ellas se señalan los casos de los Municipios de Limón Indanza y San Juan Bosco. Ambos han sido apropiados por sus respectivos alcaldes y concejales –gobiernos

---

<sup>32</sup> Mayor detalle del estudio ver en: Ministerio del Ambiente del Ecuador-Programa GESOREN-GTZ.2008. Diagnóstico de las Áreas de Conservación Municipal y Sistematización de la experiencia de la Municipalidad de San Juan Bosco-Provincia de Morona Santiago y en Propuesta de incorporación de las Áreas de Conservación Municipal en el Marco del Subsistema de Áreas de Gobiernos Autónomos Descentralizados del SNAP. Quito, Ecuador.

municipales-, y tienen por finalidad por una parte la administración de un bosque protector, y por otra la creación de un área de conservación de carácter municipal. Estas dos iniciativas a su vez cuentan con un componente importante de apoyo técnico - financiero desde diversas fuentes de cooperación (GTZ-COSUDE), lo cual constituye un factor de éxito para el avance de las mismas.

Por su parte, se plantean además iniciativas que de una u otra forma apuntalan hacia la integración de los espacios conservados con apoyo del gobierno municipal. Tal es el caso de Guayaquil, que si bien no cuenta con áreas propias de conservación –esto es declaradas mediante una ordenanza- en su administración se ha involucrado con la gestión de áreas naturales del patrimonio del estado.

Otro caso interesante constituye el de la declaratoria de área de conservación y reserva ecológica (Municipio de Mera) que ejerce la función de un corredor ecológico entre dos grandes áreas protegidas estatales. Esta figura es un ejemplo de cómo con fundamento en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley de Gestión Ambiental pueden los municipios ejercer competencias relacionadas con áreas de conservación. Además, es un caso en el cual con apoyo en las normas vigentes se da viabilidad a una herramienta biológica de conservación, como son los corredores ecológicos.

Cabe destacar el caso del Distrito Metropolitano de Quito, experiencia única en su tipo, debido a que constituye el primer municipio que vía Ordenanza crea su propio subsistema de áreas metropolitanas protegidas, llegando a determinar los principios y políticas del mismo, las categorías aplicables a las futuras áreas –a crearse bajo este régimen-, el procedimiento aplicable a dicha creación y declaratoria, y el esquema institucional a cargo de dictar las políticas, controlar, y monitorear la constitución del mencionado subsistema.

Todas estas iniciativas cuentan con fuentes de financiamiento identificables; de hecho, casi la mayoría han sido impulsadas y han llegado al nivel en el que actualmente se encuentra, gracias a una estabilidad económica proveniente de un presupuesto asegurado.

Adicionalmente, los espacios identificados para estas herramientas de conservación han sido objeto de evaluaciones de índole biológico y social, reconociéndose su valor innato tanto por las especies como por los ecosistemas que albergan. Responden por tanto no sólo a criterios de elegibilidad político - económico, sino también biológica, física e incluso social. Un ejemplo interesante de ello constituye el monitoreo biológico que se ha realizado respecto de las áreas de Quito que potencialmente debe ser objeto de conservación e incluso parte del subsistema antes mencionado.

Desde una perspectiva legal, los mecanismos utilizados para darles sustento jurídico, se resumen básicamente en: Ordenanzas municipales (utilizadas para viabilizar el área, crearla o determinar la actuación del municipio respecto del área), Acuerdos Ministeriales (como antecedentes de un proceso de delegación de la administración), o convenios interinstitucionales (por los cuales se efectivizan procesos de manejo compartido para la gestión y administración de las áreas protegidas).

Todos estos elementos hacen que estas iniciativas sean las que en el corto plazo y en el marco del análisis en curso tengan una perspectiva favorable respecto de su permanencia en el tiempo y éxito en el cumplimiento de sus objetivos.

## **Iniciativas identificadas como viables a mediano plazo**

Bajo este criterio se localizan básicamente iniciativas que al momento se las puede calificar como “en fase inicial” o de construcción. Esto implica que no se han concretado –su proceso se encuentra en una fase inicial de diseño y elaboración-, no obstante existe la voluntad política y los recursos económicos para que puedan concretarse en el mediano plazo, esto es hasta dentro de un par de años. Casi todas ellas han tenido sus inicios en el año en curso.

En estas iniciativas, la voluntad política no se ha formalizado aún, pero existe el interés por parte de las autoridades locales de darles su apoyo a todo nivel. Tal es el caso de la posibilidad de ampliación del área terrestre de la Reserva Galera San Francisco.

Se encuentran entre ellas áreas de interés para la conservación, que van desde ecosistemas como los bosques secos de la costa hasta áreas con un valor histórico – cultural significativo. Un caso interesante es el relacionado con la Mancomunidad del Río Jubones, creada para la organización y facilitación de procesos asociados a la cuenca del Río Jubones, desde una perspectiva de manejo integral de la misma.

En dicho caso, se identifica al tema de “cuenca” como articulador y escenario interesante para que en el futuro puedan –en ese marco- impulsarse iniciativas de conservación como creación de áreas protegidas municipales. El agua cada día va tomando más importancia como objeto de conservación y esta coyuntura potencia la conservación *in situ*, en particular en espacios locales como son las jurisdicciones de los municipios.

Debido a la diferenciación temporal hecha respecto de la primera categoría de áreas analizadas, varias de estas iniciativas pueden ser financiadas, a más de los fondos que actualmente cuentan o pueda colocarse, por otro tipo de fondos, como son los que forman parte del Global Environmental Found (GEF por sus siglas), regidos desde y por la Autoridad Ambiental Nacional.

Dicha coyuntura resulta atractiva en especial al hablar de recursos y ecosistemas marinos y costeros, y de ecosistemas identificados en el análisis de vacíos de representatividad, debido entre otros a los compromisos internacionales asumidos por el país en términos reincremento del porcentaje de representatividad de los ecosistemas existentes en el país.

De los casos mencionados, las categorías de figuras jurídicas que se potencialmente serán utilizadas para configurar las áreas de protección o los mecanismos de gestión, son similares a los identificados para las iniciativas viables en el corto plazo. Por dar un ejemplo, a efectos de declarar áreas protegidas municipales, el instrumento idóneo constituye la ordenanza municipal; cuando el objetivo es adquirir la administración y manejo de un área protegida nacional, mediante Acuerdo Ministerial o Convenio de Delegación puede concretarse este objetivo.

Desde otra perspectiva, al hablar del denominado “Plan Estratégico Ambiental Regional” – PEAR, si bien este es un esfuerzo interesante debido a la dinámica de las provincias involucradas, la identificación de potenciales áreas prioritarias para la conservación y su proceso de construcción participativa, su nivel de implementación y puesta en marcha ha sido pausado. No obstante, constituye un escenario prometedor para el impulso de iniciativas de conservación municipales a futuro.

## **Iniciativas identificadas como viables en el largo plazo**

En este bloque la variedad de iniciativas –siempre en relación al número total de casos de estudio-es interesante. Por una parte (y como segunda división de la matriz de iniciativas) se identifican sendas ordenanzas que contemplan la posibilidad de que cantones declaren sus propias áreas protegidas.

Se las ha catalogado como viables en el largo plazo, ya que si bien en dichos cantones no se ha podido identificar un esfuerzo por su implementación –en lo que corresponde- dichos instrumentos configuran parte de la base legal para que, en el futuro, puedan plasmarse en los hechos áreas de conservación declaradas por un gobierno municipal.

Por otra parte, se ha incluido una iniciativa en concreto de la cual existen lecciones aprendidas importantes a efectos de rescatar lo favorable o positivo de las mismas, e identificar potenciales factores negativos que podrían influir en futuras áreas.

En el caso de la Mancomunidad creada para el manejo y administración de la Reserva Ecológica El Ángel, de igual forma tuvo un inicio prometedor, y su finalidad estuvo directamente relacionada con la administración conjunta de esta área protegida y sus recursos por parte de los municipios ubicados en la zona. Se entiende que esta iniciativa no tuvo el impacto deseado, sobretodo por cuestiones relacionadas con la voluntad política de los actores que la impulsaron. Cabe señalar que esta iniciativa en inicio estuvo encabezada por el Gobierno Provincial de Carchi.

Un factor que incidió en el letargo a esta iniciativa en términos operativos, constituye la no aprobación de los documentos organizativos - operativos de la mancomunidad. Adicionalmente, no se ha concretado un apoyo por parte de la autoridad ambiental – política y técnicamente hablando- a efectos de aprobar proyectos planteados en dicho plan. Estas circunstancias muestran ciertos desacuerdos entre la iniciativa como tal y las autoridades involucradas con su éxito.

No obstante, al existir una estructura inicial, puede esta potenciarse para que en el largo plazo se convierta en escenario interesante a efectos de promover e implementar iniciativas de conservación *in situ*, ya que se han logrado implementar acciones vinculadas a otros espacios de intervención relacionados, como son reforestación y viveros forestales, educación ambiental, protección de cejas de montaña, estudios de impacto ambiental, planes de manejo entre los más importantes.

Este tipo de socios está además supeditado al cambio de autoridades y por ende líneas y prioridades de acción, factor al cual están en general expuestas las iniciativas de índole ambiental –cuya fragilidad se hace manifiesta a nivel local- salvo los casos en los cuales la temática ha sido fuertemente posicionada y tienen un respaldo importante desde la sociedad civil.

**BREVE CARACTERIZACIÓN DE ALGUNAS INICIATIVAS DE CONSERVACIÓN MUNICIPIOS<sup>33</sup>**

No.	Ubicación	Iniciativa	Responsable/actores relevantes	Observaciones
<b>VIABILIDAD EN EL CORTO PLAZO</b>				
1.	Cantón Limón Indanza	Administración del Área de Bosque y Vegetación Protectores Tinajillas Río Gualaceño, declarada por el MAE. RO.597, 14 de junio de 2002.	Gobierno Municipal Limón Indanza, Alcalde-Concejales. Declaratoria realizada teniendo como antecedente el pedido del Alcalde. GTZ con apoyo de CI – CEDA	Plan de manejo elaborado por el Municipio de Limón Indanza. Presentado el pedido expreso de delegación para la administración y manejo de área
2.	Cantón San Juan Bosco	Declaratoria del Área Ecológica de Conservación Siete Iglesias, mediante Ordenanza Municipal	Municipio de San Juan Bosco. GTZ con apoyo de CI – CEDA	Estudio de alternativas de manejo, elaborado. Esta constituiría la primer área declarada bajo jurisdicción del Municipio del cantón San Juan Bosco
3.	Distrito Metropolitano de Quito – DMQ  Ordenanza Municipal No. 206, RO. 111, 22 de junio de 2007	Conformación del Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito – SMAP-DMQ, mediante Ordenanza Municipal	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito Dirección Metropolitana de Medio Ambiente Fondo Ambiental DMQ Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales	En proceso de elaboración: - Plan Estratégico del SMAP-DMQ - Manual de procedimiento para declaratoria - Se han identificado áreas prioritarias para la conservación
4.	Cantón Cuenca	Convenio para el Manejo descentralizado del Parque Nacional El Cajas	Ministerio de Ambiente I. Municipalidad de Cuenca ETAPA Corporación Municipal Parque Nacional Cajas. DED	Inicialmente, se suscribió un contrato de comodato, luego un convenio con la Municipalidad de Cuenca, que posteriormente delegó a ETAPA (empresa municipal) la gestión y manejo del Parque, que se ejerce a través de la actual Corporación Municipal Parque Nacional Cajas.
5.	Cantón Mera  RO.10, 29 de enero de 2003.	Declaratoria de un área de conservación y reserva ecológica, integrante del Corredor Ecológico Sangay – Llanganates	Municipio de Mera Municipio de Baños Municipio de Palora	Se establece que el área será manejada y administrada por el Municipio de Mera, en coordinación con los Municipios de Baños y Palora, y con el Ministerio del

<sup>33</sup> El orden en el cual se presentan estas iniciativas responde al criterio de viabilidad temporal, utilizado para su caracterización.

6.	Cantón Guayaquil	Apoyo en la formulación e implementación de Planes de Manejo para ap's y bosques protectores / Redes cantonales de ap's.	Municipio de Guayaquil CI TNC	Ambiente y Defensa. En inicio – formulación. Se espera contar con presupuesto proveniente –entre otros- de fondos GEF para implementar esta iniciativa
<b>VIABILIDAD EN EL MEDIANO PLAZO</b>				
7.	Cantón Cuenca	Proceso de declaratoria del Área Protegida municipal Chanlud	Municipio de Cuenca ETAPA FONAG TNC	En proceso. Por plantarse la declaratoria de un área de conservación municipal, al amparo de la Ley de Orgánica de Régimen Municipal y la Ley de Gestión Ambiental
8.	Cantones Espíndola, Palanda, Gonzanamá, Quilanga, Loja y Chinchipe	Propuesta de manejo descentralizado del Área de Conservación Colambo Yacuri	Municipio de Palanda Municipio de Chinchipe Municipio de Espíndola Municipio de Quilanga Municipio de Gonzanamá Municipio de Loja Fundación Arco Iris TNC	Entregado expediente técnico al MAE para declararse como AP del PANE. Se solicitará posterior delegación de la administración y manejo a la mancomunidad a ser conformada por los municipios involucrados.
9.	Cantón Sucumbíos	Convenio “Hacia la Constitución del Área de Conservación Municipal del Cantón Sucumbíos”	Gobierno Municipal de Sucumbíos, Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y cultural FEINCE Federación Indígena de la Nacionalidad COFAN	Acta de compromiso “Para el Manejo Ambiental de los Recursos Naturales del Área adyacente a la propiedad COFAN” firmada en enero de 2008
10.	Cantones Manta y Montecristi	Conservación de los bosques occidentales de Manta y Montecristi. Declarada área prioritaria para la conservación y uso sustentable de recursos naturales por el MAE. RO. 409, 22 de agosto de 2008.	Municipio de Manta Municipio de Montecristi TNC CI	Iniciativa en pendiente. Por elaborarse análisis de factibilidad para ampliación del área terrestre (bosque seco y marino costeros). Con la posterior declaratoria del AP Pacoche (AM.131, de 2 de sept de 08) el Municipio de Manta dejó de impulsar esta iniciativa.
11.	Cantones del Azuay, Loja y El Oro.	Mancomunidad para la administración de la Cuenca del Río Jubones, legalizada mediante AM No. 0231 de 25 de	3 provincias: Azuay, Loja y El Oro Municipios de: El Guabo, Machala, Pasaje, Pucará, Santa Isabel, Zaruma,	Constituida para el manejo integral de recursos hídricos. Se toma como elemento de cohesión las dinámicas existentes

		octubre de 2005.	Saraguro, Oña, Nabón, Girón, San Francisco, Chilla, Ponce Enríquez.	en torno a la Cuenca del Río Jubones.
12.	Cantón Muisne	Apoyo en la potencial ampliación del área terrestre de la Reserva Marina Galera San Francisco	Municipio de Muisne Pobladores Locales CI – TNC	Iniciativa en construcción. Se espera potenciarla en el marco del proyecto GEF marino costero.
13.	Provincia de El Carchi	Propuesta de Ordenanza del Sistema Provincial de áreas protegidas	Consejo Provincial de Carchi Municipios de Tulcán, Huaca y Montúfar Ecociencia (Proyecto Páramo Andino) Fundación Antrópico	La propuesta de Ordenanza se encuentra pendiente para segundo debate en el Consejo Provincial.
14.	Provincia de Napo	Propuesta de Ordenanza para el establecimiento de la Dirección Provincial de Medio Ambiente	Consejo Provincial Napo Dirección Regional del MAE Ecociencia TNC (Proyecto Parques en Peligro)	Propuesta para primer debate. En el marco de la ordenanza se abre la posibilidad de la creación de áreas protegidas municipales.
15.	Provincias de Loja Y Zamora	Plan Estratégico Ambiental Regional PEAR	Consejo Ambiental Regional CAR Gobierno Provincial de Loja Consejo Provincial de Zamora Chinchipe Ministerio del Ambiente	Plan en proceso de implementación. Esfuerzo en el cual se identificó áreas potenciales a ser declaradas como protegidas
<b>VIABILIDAD A LARGO PLAZO</b>				
16.	Provincia de El Carchi	Mancomunidad para el manejo de la Reserva Ecológica El Ángel	Consejo Provincial de Carchi Municipio de Espejo Municipio de Mira Municipio de Bolívar Municipio de Tulcán Municipio de San Pedro de Huaca Municipio de Montúfar Ministerio del Ambiente	Convenio de delegación a la mancomunidad (19 de nov. de 2001) Primera mancomunidad conformada para el manejo y administración de un ap nacional. Iniciativa que no prosperó, debido a diferencias políticas entre actores institucionales.

<b>OTRAS ORDENANZAS IDENTIFICADAS (VIABILIDAD A MEDIANO - LARGO PLAZO)</b>			
<b>No.</b>	<b>Lugar</b>	<b>Norma</b>	<b>Contenidos relevantes</b>
1.	CANTÓN PORTOVELO PROVINCIA DE EL ORO RO.S. 38, 31	ORDENANZA QUE REGLAMENTA LA PRESERVACIÓN Y CONTROL DEL MEDIO AMBIENTE, ÁREAS VERDES,	Establece como objetivo de la ordenanza la regulación para el establecimiento de un sistema cantonal de áreas naturales protegidas. No obstante, no se establece un procedimiento para dicho efecto. Plantea el establecimiento de estímulos

	de marzo de 2008	PARQUES Y JARDINES EN EL CANTÓN PORTOVELO	tributarios para las acciones amigables con el ambiente.
2.	CANTÓN GUAYAQUIL PROVINCIA DEL GUAYAS  RO.S. 187, 9 de octubre de 2007	REGLAMENTO ORGÁNICO FUNCIONAL DE LA M. I. MUNICIPALIDAD DE GUAYAQUIL	El Departamento de Capital Natural del Municipio de Guayaquil tiene como una de sus funciones preparar informes técnicos tendientes a lograr la declaratoria de nuevas áreas protegidas a nivel del cantón, supervisar las evaluaciones de efectividad en el manejo de ap's, efectuar el control de la integridad de ap's y bosques protectores, entre otras vinculadas con la conservación
3.	CANTÓN DURÁN PROVINCIA DEL GUAYAS  RO.285, 4 de marzo de 2004	ORDENANZA QUE CREA LA DIRECCIÓN DEL AMBIENTE DEL I. MUNICIPIO DE DURÁN	Entre las funciones de la Dirección se encuentra el declarar, crear, determinar y delimitar áreas protegidas dentro de su jurisdicción.
4.	CANTÓN SAN VICENTE, PROVINCIA DE MANABÍ  RO. 76, 5 de mayo de 2007.	ORDENANZA QUE REGULA EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO EN TODAS LAS ÁREAS QUE CONSTITUYEN SITIOS PALEONTOLÓGICOS, ARQUEOLÓGICOS E HISTÓRICOS, ASÍ COMO ELEMENTOS NATURALES DE PROTECCIÓN ECOLÓGICA DE LAS ÁREAS DE INCIDENCIA Y CIRCUNDANTES	Determina la existencia de áreas de elementos naturales de protección ecológica en el cantón, que por su riqueza son considerados como parte de los bienes culturales y patrimoniales del estado; a efectos de lo cual se zonificarán dichos espacios y se someten a la regulación por parte del municipio respecto de los usos permitidos y no permitidos.
5.	CANTÓN CHAGUARPAMBA PROVINCIA DE LOJA  RO. 182, de 2 de octubre de 2007	ORDENANZA QUE NORMA LA GESTIÓN AMBIENTAL PÚBLICA EN EL CANTÓN CHAGUARPAMBA	Se establece la descentralización en la administración y manejo de las áreas naturales protegidas cantonales. Se explicita la competencia para delimitar y determinar nuevas ap's según lo dispuesto en el artículo 67 de la ley Forestal (categorías de manejo) y declarar bosques y vegetación protectores dentro de su jurisdicción.

#### 1.2.4 Una Experiencia de Iniciativas de Conservación en la Zona Sur del País

Debido a la dinámica particular que se desarrolla en la zona sur del país, nos ha parecido importante evidenciar las experiencias de iniciativas de conservación privada, comunitaria y de gobiernos seccionales ahí desplegada. Para el efecto se ha considerado el resumen ejecutivo elaborado por Naturaleza y Cultura Internacional, organismo no gubernamental que a lo largo de los últimos años ha impulsado conjuntamente con el Ministerio del Ambiente, Gobiernos Seccionales y otras corporaciones y fundaciones algunas de éstas iniciativas.

##### ***Iniciativas de conservación privadas, comunitarias y de gobiernos seccionales<sup>34</sup>:***

En el Sur del Ecuador y especialmente Loja y Zamora Chinchipe existen remanentes de bosques nativos (secos, andinos y húmedos) y otros ecosistemas de peculiares características que sufren amenazas permanentes a consecuencia de actividades antrópicas. Gran parte de estas áreas (prioritarias para la conservación) se encuentran en manos privadas, comunales y comunitarias, bajo el dominio de instituciones estatales del régimen seccional autónomo e incluso del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario. Se presentan roces entre comunidades indígenas -Shuar- y el Ministerio del Ambiente por el uso y destino de territorios considerados ancestrales. El escaso control (por limitación de personal y otros recursos) de las entidades estatales del Gobierno Central para proteger los recursos naturales, en dos provincias ha limitado que su atención se concentre medianamente en el Parque Nacional Podocarpus.

Existen procesos desordenados de colonización en la provincia de Zamora Chinchipe lo que ha generado acaparamiento de tierras con fines especulativos u orientados a la actividad minera. Iniciativas voluntarias de conservación en forma aislada por parte de propietarios particulares y esfuerzos de Organismos no Gubernamentales surgieron en un primer momento como respuesta a las permanentes amenazas sobre estas peculiares áreas de la región sur.

Naturaleza & Cultura Internacional, emprendió varios mecanismos para promover la conservación de ecosistemas considerados prioritarios, en Loja y Zamora Chinchipe, inicialmente, como un medio para garantizar la conservación utilizando el mecanismo de compra de áreas boscosas para protegerlas, promoviendo procesos de participación y de toma de decisiones para el manejo y uso de estas áreas directamente con las personas que son vecinos del lugar.

Al transcurrir el tiempo, promovió la inscripción de las áreas de conservación en el Registro Forestal del Distrito del Ministerio del Ambiente en Loja y Zamora Chinchipe a fin de que se acojan al "Régimen Forestal" como un mecanismo de reconocimiento oficial garantizado por la Codificación a la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. En este sentido, fue surgiendo la necesidad de establecer alianzas con gobiernos seccionales autónomos y apoyarlos técnicamente para la formulación de proyectos de ordenanzas orientadas a la conservación de micro cuencas y otras áreas prioritarias de conservación en cantones ya mencionados.

Las áreas boscosas adquiridas por Naturaleza y Cultura Internacional que comprenden micro cuencas fueron entregadas a los Municipios bajo la figura de Comodato, con el objeto de que el manejo y uso sean de exclusiva responsabilidad de las entidades

---

<sup>34</sup> Para conocer la experiencia del Gobierno Municipal San Juan Bosco en Morona Santiago, ver documento adjunto.

seccionales autónomas, respetando principios de conservación que constan en la figura legal.

En Zamora Chinchipe, se ha desarrollado un proceso tendiente a la formación de un área de conservación Shuar. Al inició se planteó como figura legal apropiada la declaratoria de Bosque y vegetación Protectores de tres reservas de bosque continuo de aproximadamente 15000 Ha. en el sector Yacuambi pertenecientes a tres centros Shuar. Posteriormente, para garantizar los derechos colectivos y los recursos naturales de la nacionalidad, se impulsó la implementación de un área de conservación indígena “Mura Nunka-Entsa Jiniarma” a ser incluida en el Subsistema “Comunitario” del SNAP en el marco del Plan Estratégico del SNAP. Este proceso se encuentra en trámite en la Regional Loja-Zamora del Ministerio del Ambiente.

En las provincias (Loja y Zamora Chinchipe) se formó además, una RED Regional de la Corporación Nacional de Bosques Privados del Ecuador, denominada BOPRISUR (Red de Bosques Privados del Sur) que aglutina a varios propietarios de reservas privadas de las dos provincias.

#### *Alcances de intervención según el Modelo de la Iniciativa*

##### a) Áreas de Conservación de Naturaleza y Cultura Internacional

- Loja: La Ceiba -Zapotillo-, Laipuna -Macará-, Cajanuma -Loja-, El Carmen –Loja- y Celica.
- Zamora Chinchipe: Estación Científica San Francisco y El Limón en la provincia de Zamora así como Numbala en el sector Palanda.
- La Ceiba y Laipuna: Áreas de conservación y desarrollo en donde se comparte la toma de decisiones y el manejo con comunidades vecinas del área.

##### b) Apoyo a Gobiernos Seccionales para la declaratoria de áreas de conservación

El desarrollo de ordenanzas expedidas por gobiernos seccionales deben considerar algunos aspectos importantes como son: i) posibilitar el ordenamiento territorial, priorizando áreas de conservación ii) establecer mecanismos para declarar “Áreas de Reserva” por iniciativa municipal o de particulares iii) determinar incentivos para la conservación iv) establecer prohibiciones v) crear una tasa ambiental que sirva para financiar actividades de conservación.

En este sentido, Naturaleza y Cultura Internacional ha apoyado técnicamente para la creación de ordenanzas orientadas a la protección de microcuencas y otras áreas prioritarias de conservación, en los cantones: Loja, Celica y Puyango de la Provincia de Loja. Como resultado de éste apoyo se han expedido las siguientes ordenanzas y sus correspondientes reglamentos de aplicación: i) Loja, Registro Oficial Suplemento 151 del 20 de agosto del 2007 ii) Celica, Registro Oficial 127 del 16 de julio del 2007 y Puyango, Registro Oficial 373 del 3 de julio del 2008.

##### c) Bosques Protectores de la Comunidad Shuar

En la provincia de Zamora Chinchipe, cantón Yacuambi parroquia la Paz, el Estado Ecuatoriano a través del Ministerio del Ambiente declaró el Área de Bosque y Vegetación Protectores a las Áreas denominadas “Tiwi Nunka”, “Tukupi Nunke” y “Micha Nunka” pertenecientes a los Centros Shuar “El Kiim”, “Kurints” y “Washikiat”, respectivamente. Estas áreas constituyen un corredor continuo de bosque y páramo de aproximadamente 15.000 hectáreas que mantiene continuidad con el Bosque Protector Corazón de Oro y

en el este con el Parque Nacional Podocarpus. (Registro Oficial 340 del 19 de mayo del 2008).

d) Área Natural de Conservación Indígena Shuar

La nacionalidad Shuar viene ocupando desde tiempos inmemoriales tierras en la provincia de Zamora Chinchipe, particularmente el área denominada “Mura Nunka Entsa Jiniarma”, del cantón Nangaritza, teniendo tradicionalmente acceso al sector para desarrollar sus actividades ancestrales y de subsistencia.

El 11 de agosto del 2008 la Federación Provincial de la Nacionalidad Shuar de Zamora Chinchipe -FEPNASH- y la Asociación de Centros Shuar TAYUNTS, presentaron a la Regional 8 del Ministerio del Ambiente el Estudio de Alternativas de Manejo del Área Natural Comunitaria Shuar “Mura Nunka Entsa-jiniarma”, ubicada en el cantón Nangaritza, provincia de Zamora Chinchipe;

Entre los objetivos y funciones del Ministerio del Ambiente incluido en el Art. 5 de la Codificación a la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre literal d) se destaca la necesidad “*Fomentar y ejecutar las políticas relativas a la conservación, fomento, protección, investigación, manejo, industrialización y comercialización del recurso forestal, así como de las áreas naturales y de vida silvestre*” lo que significa que actualmente el Ministerio del Ambiente tiene la potestad de implementar las Políticas de Estado del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas que posibilitaría el reconocimiento de una Área Natural Comunitaria Shuar “Mura Nunka-Entsa Jiniarma”.

El área propuesta por la nacionalidad Shuar en Zamora Chinchipe, en calidad de área natural comunitaria Indígena, comprende aproximadamente 26000 Hectáreas.

e) Boprisur-Red de Bosques Privados del Ecuador

- Es una Red Regional de la Corporación Nacional de Bosques Privados del Ecuador.
- Boprisur es una organización integrada por reservas privadas o comunitarias, que tiene como objetivo general la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales por los actores involucrados.
- Acoge las iniciativas de todo propietario de bosques naturales o plantados, y ofrece un espacio para trabajar en la búsqueda de alternativas de conservación y desarrollo de las respectivas reservas.
- Es un organismo de enlace entre la sociedad civil representada por los propietarios de bosques privados y los organismos estatales y no gubernamentales, para desarrollar actividades de gestión con miras a fortalecer la conservación privada.
- Reservas de Boprisur: a) Bosque Protector “El Bosque” (San Pedro de Vilcabamba – Loja); b) Bosque Protector “Dr. Servio Aguirre Villamagua” (primera servidumbre ambiental en el sur del Ecuador) Santiago –Loja; Reserva Natural “El Cristal” (Cajanuma – Loja); Bosque Privado “Copalinga” (Bombuscaro-Zamora Chinchipe); Reserva Natural “Azken Portu” (San Francisco – Zamora Chinchipe); Reserva Natural “J. Esteban Benítez” (Cerro Zañi-Loja); Reserva Natural “Venus”(Zumba – Zamora Chinchipe); Reserva Privada “El Madrigal” (San Simón – Loja).

## SECCIÓN 2: DIAGNÓSTICO SITUACIÓN LEGAL

### ÁREAS PROTEGIDAS PRIVADAS, COMUNITARIAS, INDÍGENAS Y AFROECUATORIANAS Y DE GOBIERNOS SECCIONALES

#### 2.1 Introducción

En el año de 1998 se expide la Constitución Política del Estado, que contempló normas jurídicas de avanzada relacionadas con la protección del ambiente y el reconocimiento de pueblos y nacionalidades indígenas, campesinas y pueblos afroecuatorianos. En su artículo 3 hacía referencia a los deberes fundamentales del Estado Ecuatoriano entre los que se encontraba la defensa del patrimonio natural y cultural del país y la protección del medio ambiente. El artículo 23 declaraba como uno de los derechos civiles de los ciudadanos ecuatorianos el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, para lo cual el propio Estado estaría facultado para restringir determinados derechos y libertades, cuando de proteger el ambiente se refiere.

En armonía con los artículos mencionados, la sección segunda de ésta Constitución declaró de interés público, entre otras materias, *“el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales”*. Luego de ésta declaratoria que en sí misma fue bastante amplia, el Estado invirtió limitados esfuerzos y recursos tendientes a delimitar el alcance del término “Sistema Nacional de Áreas Protegidas” -SNAP- y potencializar los beneficios que la declaratoria implicaba, pues el Estado se obligaba a utilizar todos los medios legales posibles con el fin de lograr que el -SNAP- cuente con los recursos necesarios para lograr su efectiva administración y manejo.

La comprensión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas inserto en la Constitución de 1998, ha sido equiparado equivocadamente al término *“Patrimonio Nacional de Áreas Naturales”*, que comprende las áreas protegidas estatales declaradas en función de su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico, recreacional y de la flora y fauna; limitando el enfoque de manejo integral de las áreas y subsistemas del SNAP.

Las acciones tendientes a consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas apenas resurgen cuando el Ministerio del Ambiente con el apoyo de actores de la sociedad civil y la cooperación internacional formulan el Proyecto de Ley de Biodiversidad, en el cual se incluye por primera vez un articulado específico relativo a la conformación del Sistema Nacional del Áreas Protegidas compuesto por cuatro subsistemas que son: Patrimonio Nacional de Áreas del Estado, Áreas Protegidas Privadas, Áreas Protegidas Comunitarias y Áreas declaradas por los Gobiernos Seccionales.

Lamentablemente, por falta de viabilidad política, ésta iniciativa legal aprobada en primer debate en el Honorable Congreso Nacional el 27 de noviembre del 2002, no concluyó con el trámite respectivo, quedando postergada su aprobación para el futuro.

Después de éste primer intento por regular el -SNAP- , la Dirección Nacional de Biodiversidad, Áreas Protegidas y Vida Silvestre del Ministerio del Ambiente a través del “Proyecto GEF: Sistema Nacional de Áreas Protegidas” promovió la construcción de las *“Políticas y el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2007-2016”* que concluyó con la oficialización mediante Acuerdo Ministerial No. 009 publicado en el Registro Oficial No. 343 del 22 de mayo del 2008.

Con relación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, el Plan Estratégico propuso consolidar su marco legal a través de la elaboración de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras normas secundarias como una meta a cumplirse hasta el año 2011. En ésta perspectiva, la Dirección Nacional de Biodiversidad, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007) convocó a personal del Ministerio del Ambiente y actores claves a participar activamente en el proceso de elaboración del “*Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*” que como instrumento técnico-legal delineó con bastante claridad el rol del Ministerio del Ambiente como el ente emisor de las Políticas y normativa para la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, respetando las competencias de los Gobiernos Seccionales para la creación de áreas protegidas dentro de su jurisdicción y observando los intereses de propietarios privados y comunidades indígenas y Afroecuatorianas.

Este primer esfuerzo contó con la participación de diferentes instancias del nivel central y regional del Ministerio del Ambiente y de algunos Diputados interesados en auspiciar el ingreso de la propuesta de Ley al Honorable Congreso Nacional.

Lamentablemente, el anteproyecto de Ley no fue considerado una prioridad por parte de las autoridades del Ministerio del Ambiente, lo que provocó que el desarrollo de esta iniciativa se dilate nuevamente y se mantenga paralizada hasta que las autoridades del Ministerio decidan retomar el proceso.

Actualmente, con la integración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas inserta en la Constitución Política<sup>35</sup> el escenario jurídico para la consolidación del SNAP se torna alentador, sin embargo el Ministerio del Ambiente deberá promover el proceso de aprobación de un instrumento legal que haga operativo el texto Constitucional.

El documento que se presenta a continuación, desarrolla un breve diagnóstico del marco político y legal aplicable a las áreas protegidas del Ecuador e identifica los sustentos jurídicos para la conformación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los Subsistemas estatal, privado, comunitario y autónomo descentralizado.

## **2.2. Diagnóstico Político Y Legal De Las Áreas Protegidas En El Ecuador**

### **2.2.1 Marco Político de las Áreas Protegidas**

El Marco Político las Áreas Protegidas en el Ecuador se ha desarrollado paulatinamente en las últimas décadas. A partir del año de 1992 cuando se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica todos los países suscriptores se comprometieron a emprender serios esfuerzos para su implementación. En el caso Ecuatoriano, un año después de aprobarse, se expidió el Decreto Ejecutivo de creación de la *Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (CAAM)* con la misión de realizar una sistematización de experiencias y esfuerzos orientados a la conservación de la biodiversidad en el país, logrando en éste mismo año poner en vigencia las “*Políticas Básicas Ambientales del Ecuador*” que sistematizaron los principios básicos orientadores para la gestión ambiental del Ecuador y pretendían avanzar en el cumplimiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>36</sup> y otros instrumentos emanados de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

---

<sup>35</sup> R.O. No.449 de 20 de Octubre del 2008

<sup>36</sup> El Convenio sobre la Diversidad Biológica tiene entre sus principales objetivos la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, un acceso adecuado a

A más de las Políticas Básicas Ambientales, el país ha desarrollado un conjunto de documentos que incluyen postulados de Política, entre los que se destacan los siguientes: i) El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 ii) Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador iii) Políticas y Estrategia Nacional de Biodiversidad iv) Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El Objetivo 4 del *“Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”* tiene por objeto promover acciones para lograr un medio ambiente sano y sustentable que garantice el acceso al agua, aire y suelo seguros. La Política 4.1 de dicho Plan, establece la necesidad de iniciar acciones para *“Conservar y usar de manera sostenible la biodiversidad, a través del fortalecimiento de la planificación territorial y de las áreas protegidas, el control y fiscalización de las actividades extractivas y el desarrollo de iniciativas de uso alternativo y sustentable de la biodiversidad”*, a través de del fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el Patrimonio Natural.

De igual forma, la *“Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador”*, promovió el mejoramiento de la calidad de vida de ecuatorianos y una nueva concepción de desarrollo, basado en la solidaridad, la participación democrática, el respeto a la vida, sus procesos naturales, la equidad social y el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población. En el Capítulo Segundo se identifica una Política de promoción de la conservación de la Biodiversidad que entre otros aspectos sugiere consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas con la integración de ecosistemas representativos que se apoyan en la práctica por zonas de amortiguamiento y corredores ecológicos de conservación. La Estrategia implantó una Política relacionada con la participación social en la gestión de la biodiversidad, a través de procesos descentralizados y desconcentrados que observen mecanismos de mercado y de tercerización en la administración de los servicios garantizando los derechos de los pueblos y la soberanía nacional.

Por su parte, la *“Estrategia Nacional de Biodiversidad”* concibió la necesidad de contar con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas fortalecido que permita conservar la biodiversidad y mantener importantes espacios naturales a nivel nacional. Para conseguir esta meta, la Estrategia propuso fortalecer la representatividad de los ecosistemas aún no incluidos en las áreas protegidas del Patrimonio Nacional, establecer procedimientos para mejorar el proceso de declaratoria, delimitación y manejo de las áreas protegidas por parte de los gobiernos seccionales, personas o grupos particulares para áreas privadas y de pueblos indígenas y afroecuatorianos y comunidades locales; consolidar la tercerización y participación ciudadana en la gestión de las áreas protegidas; manejar los conflictos de tenencia de la tierra generados a raíz de las declaratorias de las áreas protegidas y promover el uso sustentable de la biodiversidad en las zonas de amortiguamiento.

Finalmente, en el año 2005 el Ministerio del Ambiente formuló las *“Políticas y el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2007-2016”* que como documento rector y herramienta de planificación que orienta los esfuerzos de la Autoridad Ambiental Nacional se consolidó como el documento de observancia obligatoria para el Ministerio del Ambiente y los actores involucrados a la gestión de las áreas protegidas en el país.

Entre las estrategias para el fortalecimiento del SNAP, el Plan desarrolló una propuesta para su estructuración que responda a los intereses de conservación de los gobiernos

---

éstos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías, teniendo en cuenta todos los derechos sobre estos recursos y estas tecnologías, así como mediante una financiación adecuada.

seccionales, de las comunidades indígenas y pueblos afroecuatorianos y de los propietarios privados. En este sentido propuso el establecimiento de los siguientes subsistemas:

- a) Subsistema conformado por el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE)
- b) Subsistema de Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales (APGS)
- c) Subsistema de Áreas Protegidas Comunitarias
- d) Subsistema de Áreas Protegidas Privadas

La definición e incorporación de las áreas protegidas en la estructura planteada, se realizaría en función de los siguientes criterios<sup>37</sup>:

a) El nivel de importancia del objeto principal. Un elemento de conservación único para el país y que por sus características se reconoce como de importancia nacional deberá ser cubierto por el PANE. Las áreas que contengan objetos de conservación de interés regional y/o cantonal, tales como fuentes hídricas entre otras, deberán ser incluidas en el subsistema de áreas protegidas de gobiernos seccionales, por su parte, las áreas protegidas comunitarias y/o privadas, deben contener objetos de conservación de importancia local.

b) Sus dimensiones espaciales. Un elemento de conservación relacionado con menos de 1000 ha. y cuyos valores están cubiertos parcial o totalmente en otras unidades de conservación será cubierto por un subsistema diferente al PANE, dependiendo del nivel de interés y de las capacidades del o los interesados.

c) Las capacidades de las diferentes instancias relacionadas con los subsistemas determinarán que ciertos elementos de conservación estén temporalmente a cargo de la autoridad ambiental nacional, hasta que se asegure un nivel apropiado de gestión, administración y manejo. Esto sin perjuicio de que la autoridad ambiental nacional ofrezca el asesoramiento necesario.

d) Para aquellos casos en los que el elemento a ser protegido es de importancia nacional, pero está en una jurisdicción o es objeto de interés privado, comunitario o de un gobierno seccional, se propone que sea incorporado al PANE y que se definan los mecanismos adecuados de manejo compartido entre la autoridad ambiental nacional y el interesado.

Conforme lo señalado este instrumento, estableció la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas fundamentada en la legislación vigente a la fecha de su elaboración. Actualmente, el análisis gira entorno a las disposiciones emitidas por la nueva Constitución Política del Estado que considera la integración del SNAP con Subsistemas bastante similares a los planteados en el Plan, pero considerando un nuevo esquema de organización del territorio organizada en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales se consideran como regímenes especiales.

### 2.2.2 Marco Jurídico Internacional de las Áreas Protegidas

De acuerdo a lo prescrito en el artículo 425 de la Constitución Política del Estado, las normas contenidas en los Tratados y Convenios internacionales, forman parte del ordenamiento jurídico de la República. Jerárquicamente se encuentran ubicados por

---

<sup>37</sup> Ministerio del Ambiente 2006. Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016. Proyecto GEF: Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Quito, Ecuador.

debajo de la Constitución pero prevalecen sobre leyes y otras normas de menor jerarquía.

Dado la relevancia que la Constitución le ha otorgado a la suscripción de Tratados y Convenios Internacionales es necesario mencionar que el Ecuador ha suscrito y ratificado algunos que contienen importantes lineamientos para el manejo y administración de las áreas protegidas como son por ejemplo la Convención sobre la Diversidad Biológica, la Convención para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, el Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas -RAMSAR-, el Convenio 169 de la OIT, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, la Decisión 391 del Régimen Común sobre acceso a recursos genéticos, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES), Convenio Marco de Cambio Climático, entre los más relevantes.

De todos los mencionados, ocupa un lugar relevante la Convención sobre la Diversidad Biológica<sup>38</sup> que tiene entre sus principales objetivos la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante un acceso adecuado a éstos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

El artículo 8 instituye en lo substancial el compromiso de las partes para establecer sistemas de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica y promulga el compromiso de cada país para que con arreglo a su legislación nacional, respete, preserve y mantenga los conocimientos, innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales (...).

Una de las iniciativas más importantes que fueron impulsadas por el Ministerio del Ambiente en la línea de implementar el Convenio tiene que ver con la formulación del *"Proyecto de Ley para la Conservación y el uso sustentable de la Biodiversidad del Ecuador"* que tuvo como finalidad regular la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad. Después de un largo proceso de consulta y participación con distintos actores sociales, el Proyecto de Ley consiguió ser aprobado en primer debate en el Honorable Congreso Nacional, sin embargo por discrepancias de fondo con algunos sectores, el Congreso Nacional resolvió suspender el trámite de aprobación.

Cabe destacar la importancia del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas adoptado por la Séptima Conferencia de las Partes celebrada en Kuala Lumpur, Malasia ( 9-20 de febrero del año 2004) en el cual se consensuó en la necesidad de dirigir acciones para la planificación, selección, creación, fortalecimiento y gestión de sistemas y sitios de áreas protegidas; así como, la creación y adopción de normas mínimas y mejores prácticas, que permitan mejorar y evaluar la efectividad de la administración de las áreas protegidas.

Este Programa, propuso intensificar y afianzar la participación de las comunidades indígenas y locales y de todos los interesados pertinentes a través de planes e iniciativas específicas para involucrarlas eficazmente en todos los niveles de la planificación, creación, gobernabilidad y administración de las áreas protegidas.

---

<sup>38</sup> R.O. No. 647 de 6 de marzo de 1995.

Otra acción implantada por el Ministerio del Ambiente para cumplir con éste compromiso internacional, tuvo que ver con la elaboración y publicación en el año 2007 del estudio de *“Análisis de vacíos y áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad en el Ecuador continental”*<sup>39</sup>, a través del cual se identificaron áreas prioritarias para la conservación no incluidas en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, ubicadas en la Sierra, Costa y Amazonía. Este documento ha sido la base para la declaratoria de nuevas áreas protegidas en el país y constituyó una iniciativa clave que brindaba la información necesaria para que la autoridad ambiental nacional trabaje en el afianzamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y camine hacia la meta de lograr la creación y el mantenimiento para el año 2010 de las zonas terrestres y para el año 2012 de las áreas marinas, de sistemas nacionales y regionales completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos de áreas protegidas. En este sentido, se ha avanzado en la reflexión e identificación de mecanismos legales que permitan incluir modelos innovadores de gobernabilidad de las áreas protegidas administradas por propietarios privados, comunitarios y de gobiernos seccionales.

Asimismo, en el año de 1957 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales No. 107 cuyo fin fue integrar a la colectividad nacional a ésta poblaciones, cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades del que se beneficia el resto de la población. En este Convenio se hace un reconocimiento no solo a la autonomía indígena sino a la jurisdicción indígena entendida como la impartición de justicia por los propios indígenas. El Art. 7.2 señaló que estas poblaciones podrán mantener sus costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con el ordenamiento jurídico nacional. Este Convenio fue muy importante porque por primera vez se generaron normas de carácter vinculante relacionadas con el tema.

Años después, esta misma Organización, acepta los cambios suscitados en la dinámica de los pueblos indígenas y decide actualizar el marco jurídico internacional a través de la revisión del Convenio 107, dictando nuevas normas sobre la materia, que se plasmaron en la expedición del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las Nacionalidades y los Pueblos Indígenas y Tribales de países independientes, aprobado por el Congreso Nacional el 15 de abril de 1998, ratificado el 15 de mayo del mismo año y publicado en el Registro Oficial No. 304 de 24 de abril de 1998.

Debido a la suscripción del Convenio 169, el Ecuador está obligado a velar para que los pueblos indígenas tengan una existencia perdurable y diferente, a determinar sus prioridades de desarrollo y ejercer un control sobre el mismo, conservar sus costumbres e instituciones, respetar sus costumbres y el derecho consuetudinario de los pueblos, reconocer la relación especial de los pueblos con sus tierras, reconocer los derechos de propiedad y de posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan, a proteger los recursos naturales, entre otros.

Este Convenio, reconoce la naturaleza pluricultural y multiétnica de los pueblos indígenas, al tiempo que establece el alcance de las nociones de tierras y territorio<sup>40</sup> e impone a los Estados la obligación de “reconocer (...) la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan” los pueblos indígenas (Art. 14), recomendando medidas complementarias para enfrentar aquellos casos en los que la

---

<sup>39</sup> Instituto Nazca de Investigaciones Marinas, EcoCiencia, Ministerio del Ambiente, The Nature Conservancy, Proyecto GEF: Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Conservación Internacional, 2007.

<sup>40</sup> Mientras las tierras son el espacio dentro del cual se ejerce la propiedad, los territorios son aquellos espacios dentro de los cuales, sin que haya propiedad reconocida en el sentido del ordenamiento jurídico interno, se mantienen formas ancestrales de utilización y aprovechamiento del hábitat natural para el desenvolvimiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas (Wray, s/f.).

posesión ancestral sea compartida con otros actores. La posesión ancestral, en los términos del Convenio 169, crea derechos y cubre las tierras cuyo uso ha formado parte de la vida de los pueblos indígenas. (Thornberry, 2002).

Finalmente, el Tratado de Cooperación Amazónica suscrito mucho antes del abordaje de la temática ambiental a gran escala en el año de 1978, expresó un fuerte compromiso con la conservación de la riqueza ecológica amazónica y apostó al uso racional de los ríos, la fauna y en general al aseguramiento de la biodiversidad existente en la cuenca amazónica. Esta perspectiva fue ratificada cuando al crearse la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica -OTCA- que centró su política ambiental y de recursos naturales en la valorización de los recursos naturales de la región, protección del patrimonio ambiental y conservación de la base de recursos naturales y preservación del ejercicio pleno de los derechos de soberanía de los estados amazónicos respecto a la utilización de los recursos.

Es así que, en el contexto del Plan Estratégico de la -OTCA- 2004-2012 se planteó como uno de objetivos de mayor relevancia la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, la creación de sistemas transfronterizos de manejo de áreas de conservación y corredores biológicos en cuatro áreas clave, teniendo como una de las principales metas el demostrar progresos significativos en la aplicación de principios y criterios comunes respecto al reconocimiento de los derechos territoriales indígenas.

### 2.2.3 Marco Jurídico Nacional de las Áreas Protegidas

#### ***Constitución Política del Estado***<sup>41</sup>

Como norma jerárquicamente superior del ordenamiento jurídico nacional y declarativa a nivel legal, político e institucional, incorpora normas de avanzada relacionadas con la protección del medio ambiente y el reconocimiento de derechos de pueblos y nacionalidades indígenas, campesinas y pueblos afroecuatorianos.

A diferencia de la Constitución de 1998 se agrega la figura de la naturaleza como sujeto de derechos lo cual podría tener un efecto político y jurídico importante en la medida en que se le otorga a la naturaleza mayor visibilidad y vigor cuando se enfrenten intereses de conservación y protección del ambiente frente a intereses económicos. Es así que los jueces y las autoridades deberán observar el sentido que tiene la defensa de la naturaleza sin relativizarla en función de los intereses económicos.

Según lo prescrito en el Artículo 395 numeral 4 "*En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable para la naturaleza*". Sin embargo será necesario regular mediante Ley las características y funciones de la figura jurídica de la naturaleza como sujeto de derechos para definir pesos absolutos que se le debe otorgar dependiendo el caso.

La naturaleza como sujeto de derechos tiene tres ejes que procuran su protección, esto es la tutela del estado, la participación ciudadana y la justicia ambiental. La tutela del estado y la corresponsabilidad de la ciudadanía entre otros artículos se establecen en el artículo 399 mediante el sistema nacional descentralizado de gestión ambiental. La participación ciudadana se apoya en la consulta previa en el artículo 398 que a diferencia de la constitución anterior establece un proceso administrativo para resolver sobre la posible objeción de la ciudadanía y la justicia ambiental se refleja en las disposiciones de los artículos 396 y 397.

---

<sup>41</sup> La Constitución Política del Estado fue aprobada por la Asamblea Constituyente en Julio del 2008 y publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de Octubre del 2008.

De manera paralela al reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, la Constitución establece el principio del Buen Vivir que incluye las políticas de Estado respecto al agua como un derecho humano, a la alimentación sana y al interés público del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

En el artículo 396 se establece el principio de precaución que lo expresa al mencionar que *“El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre del daño”* e incluye el reconocimiento de la responsabilidad objetiva por daños ambientales que implica las obligaciones de restauración por parte del actor del daño y la obligación de indemnizar a las personas y comunidades afectadas. La responsabilidad deja de ser subjetiva es decir ya no depende de la intención o descuido sino del mero hecho de que ocurra el daño.

Otro aspecto importante es la obligación llamada reparación *“in natura”* es decir, que además de la sanción administrativa, civil o penal el causante del daño ambiental tendrá que reparar integralmente lo dañado.

Respecto a las garantías constitucionales, la Constitución establece la acción de protección en el artículo 88 que básicamente es equivalente a la acción de amparo de la Constitución anterior pero que además de poder ser interpuesta contra funcionarios públicos no judiciales que violen derechos constitucionales puede ser planteada contra políticas públicas que violen la Constitución. Por otro lado la acción de incumplimiento que consta en el artículo 93 es una innovación de la actual Constitución para garantizar la aplicación de las normas legales. (Crespo 2008)

Cabe destacar la disposición del artículo 14 que *“... 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”* y la del artículo 400 que señala que el *“Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional y declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes”*.

Con respecto a la declaratoria de interés público, la Constitución incluye una diferenciación respecto a la anterior, pues ésta última declaraba de interés público, *“el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales”*, promoviendo un estatus jurídico particular que si bien no fue potencializado, la actual Constitución debió haberlo integrado de la misma forma.

El establecimiento de un *“Sistema Nacional de Áreas Protegidas”* incluido en la Constitución de 1998 y en la actual, dejan entrever la aplicación del artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica que señala que a medida de lo posible cada parte contratante establecerá un Sistema Nacional de Áreas Protegidas como un mecanismo para conservar la diversidad biológica, para lo cual se deberían elaborar directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de éstas áreas.

De otro lado, el artículo 405 de la Carta Magna, constituye la base jurídica central para la integración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y expresa la obligación del *“Estado de garantizar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas; e integra al Sistema Nacional de Áreas Protegidas por los Subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado. La rectoría y regulación del Sistema será ejercido por el Estado, quien 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”.*

Esta disposición tiene vinculación con el numeral 4 del artículo 397 que señala que el *“Estado asegurará la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de la funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado”* y con el artículo 407 que dispone que *“Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán expropiar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular”.*

La lectura de éstos dos artículos hacen presumir que el Asambleísta cuando se refiere a la intangibilidad de las áreas protegidas, al manejo y administración de las áreas protegidas por parte del Estado y al criterio de excepcionalidad de explotación de recursos naturales dentro de áreas protegidas, hace alusión a *“todas las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”*, lo que resulta poco exacto, pues parecería que la aplicación de estos criterios se ajustan a las áreas del Patrimonio de Áreas del Estado más no a las áreas de los Subsistemas Privado, Comunitario y Autónomo Descentralizado. De igual forma, resulta poco viable para el propio Estado garantizar la sostenibilidad del Sistema cuando hasta la presente fecha se ha demostrado que no ha podido financiar eficientemente el mantenimiento y gestión de las cuarenta áreas protegidas que forman parte del PANE.

### ***Ley de Gestión Ambiental***<sup>42</sup>

Enmarca la gestión pública ambiental y las potestades estatales para la conservación de la biodiversidad, en función de su objetivo primordial que es regular la gestión pública ambiental, respecto a la cual busca establecer principios, instrumentos de gestión, una institucionalidad nacional y mecanismos de coordinación. El Sistema Único de Manejo Ambiental es la herramienta central establecida en la Ley para el otorgamiento de licencias ambientales a actividades u obras con riesgo ambiental. Esta Ley desarrolla los mecanismos de participación ciudadana, vigilancia e información, así como los procedimientos judiciales en materia ambiental.

Respecto a las áreas naturales protegidas, el artículo 6 de la Ley de Gestión Ambiental considera un régimen de excepción para el aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables dentro de las áreas naturales protegidas y ecosistemas frágiles, en función de los intereses estatales y mediando un estudio de factibilidad económica y evaluación de impacto ambiental.

Por su parte, el artículo 407 de la Constitución determina la *“prohibición de realizar cualquier actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas, y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal”* e incluye un procedimiento especial en el cual por *“petición fundamentada del Presidente de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional”* se puede efectuar dicha explotación, mediando si es necesario una consulta popular.

---

<sup>42</sup> La Ley de Gestión Ambiental fue Codificada mediante Codificación No. 2004-18 publicada en el Registro Oficial Suplemento 418 de 10 de Septiembre del 2004.

El procedimiento previsto en la Constitución complementa el texto del artículo 6 de la Ley de Gestión Ambiental, pero así mismo lo complejiza en razón de que la declaratoria de interés público debe ser determinada por la Asamblea Nacional, órgano que podría actuar en derecho observando el efectivo cumplimiento de los derechos humanos y colectivos de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y pueblo montubio, sin embargo también podría suceder que la Asamblea ceda ante presiones o intereses de ciertos grupos interesados en la explotación, pudiendo tornarse la decisión se torne netamente política. De acuerdo al texto constitucional la posibilidad de formular una consulta popular es una disposición discrecional que deja abierto la posibilidad para efectuarla o no.

### ***Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre***<sup>43</sup>

La Codificación a la Ley Forestal caracteriza al Patrimonio de Áreas Naturales, como el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional y las clasifica para efectos de su administración en: Parque Nacional, Reserva Ecológica, Refugio de Vida Silvestre, Reservas Biológicas, Áreas Nacionales de Recreación, Reservas de Producción de Fauna y Áreas de Caza y Pesca. Estas deberán ser declaradas y delimitadas mediante el Acuerdo Ministerial y estarán sujetas a un Plan de Manejo que deberá ser elaborado por el Ministerio del Ambiente con la participación de los actores sociales relacionados con el área protegida.

Según lo dispuesto por el artículo 70, las tierras y recursos naturales de propiedad privada comprendidos dentro de los límites del patrimonio de áreas naturales, serán expropiados o se revertirán al dominio del Estado, según lo determine las leyes sobre la materia; situación que ha resultado poco viable, ya que, el Ministerio del Ambiente no cuenta con los recursos financieros para cumplir con ésta disposición.

Ante esta norma, la presencia de tierras de propiedad privada es una realidad que supone visualizar a los propietarios privados como aliados para el manejo de las áreas protegidas lo que contrasta la concepción planteada “de áreas sin gente” y bajo un estricto control estatal planteada por la Ley Forestal.

Respecto a la transferencia de dominio a terceros, el artículo 68 de la Ley tipifica que el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado deberá conservarse inalterado y se constituye por tanto en un patrimonio inalienable e imprescriptible en el cual no se puede constituir ningún derecho real, situación que contrasta con realidad imperante en las áreas protegidas, ya que resulta jurídicamente cuestionado la posibilidad de limitar la atribución legal que tiene un legítimo propietario para enajenar su propiedad. Lo que sí queda claro es que independientemente de la transferencia de dominio, los propietarios tendrán que considerar las limitaciones de uso en función de la categoría de manejo del área protegida.

De otro lado, según el artículo 69 de la Codificación de Ley Forestal el Ministerio del Ambiente tiene a su cargo la planificación, el manejo, desarrollo, protección y control del patrimonio de áreas naturales del Estado, dejando explícito la imposibilidad de que el Ministerio del Ambiente descentralice el manejo y administración de un área protegida.

Por su parte, el Capítulo III relacionado con la conservación de la flora y fauna silvestres, señala la necesidad de manejar las áreas protegidas en base a programas específicos de ordenamiento, de las respectivas unidades de conformidad con el Plan de Manejo de

---

<sup>43</sup> La Ley Forestal fue Codificada mediante Codificación No. 2004-17 publicada en el Registro Oficial Suplemento 418 de 10 de Septiembre del 2004.

las mismas y otorga al Ministerio del Ambiente la competencia para controlar el ingreso del público las actividades que ahí se realicen incluyendo la investigación científica y se limita la ejecución de obras de infraestructura señalando que éstas solamente se ejecutarán previo la autorización del Ministerio del Ambiente. En los Reglamentos se fijarían las tarifas de ingresos y servicios y demás requisitos que sean necesarios.

Con relación a las actividades permitidas dentro de las áreas protegidas el artículo 73 de la Codificación a la Ley Forestal en sus principales literales reafirma la competencia del Ministerio del Ambiente para efectuar acciones encaminadas a la conservación, protección y administración de las áreas protegidas a través de actividades de control de la cacería, recolección, aprehensión, transporte y tráfico de animales y otros elementos de la flora y fauna silvestres; prevención y control de la contaminación del suelo y de las aguas, protección de la eliminación de especies de flora y fauna en peligro de extinción, entre otras.

La observancia al Título IV Capítulo I de la Codificación a la Ley Forestal es substancial, por cuanto se establecen las infracciones a la Ley y su juzgamiento. En éste, se incluyen un sinnúmero de infracciones y la determinación de sanciones de tipo administrativo. Aquí se hace referencia a las disposiciones de los artículos relativos a los Delitos y contravenciones ambientales tipificados en el Código Penal que también deberán ser observados.

Es necesario resaltar que, las sanciones administrativas contenidas en éste Capítulo determinarán en caso de reincidencia la multa más alta, y posteriormente la cancelación de la licencia de exportador de productos forestales y de la vida silvestre según el caso.

Adicionalmente, el artículo 93 menciona que las sanciones previstas en la Codificación a la Ley Forestal se aplicarán independientemente de las acciones penales a que hubiere lugar, según el Código Penal y la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario y la indemnización de daños y perjuicios.

Se resalta la importancia del artículo 94 de la Codificación de la Ley Forestal que señala la competencia del Jefe del Área Protegida y del Jefe de Distrito Regional para sancionar las infracciones a la Ley así: *“las infracciones administrativas cometidas dentro de las unidades respectivas serán sancionadas por los jefes correspondientes”*. *“Habrá recurso de apelación ante el Ministro del Ambiente, cuya resolución causará ejecutoria en la vía administrativa”*.

Esta disposición ha sido inobservada en la normativa secundaria contenida en el Título XVI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente que determina la competencia para conocer en y resolver en primera instancia, las infracciones tipificadas en la Ley y el Libro III del mencionado Reglamento a los Jefes de Distrito Regional, contraponiendo sustancialmente la norma legal.

Para concluir, se deberá observar lo determinado en el artículo 81 que señala que las personas naturales o jurídicas, que hallándose obligadas, se nieguen a proporcionar información o suministren datos falsos, o que induzcan al error, por cualquier medio, respecto a la naturaleza, cantidad, calidad y características de productos forestales y de la vida silvestre, serán sancionadas administrativamente con una multa equivalente de uno a cinco salarios mínimos vitales generales previa la comprobación de los hechos y la disposición del artículo 92 que manda al servidor público forestal que fuera autor, cómplice o encubridor de cualquiera de las infracciones determinadas en la Ley, además de la sanción correspondiente será destituido de su cargo.

### **Ley Orgánica de Régimen Municipal**

El régimen jurídico aplicable a la gestión municipal está contenido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal que, por su carácter de orgánica, prevalece sobre las leyes ordinarias, como la Ley de Gestión Ambiental y aún sobre leyes especiales como la Ley de Descentralización del Estado.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal establece los fines municipales, las funciones de la administración municipal y las atribuciones legales del concejo municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial. Dentro de éste marco legal, según el artículo 11 numeral cuarto, corresponde a las administraciones municipales satisfacer las necesidades colectivas del cantón, a través de la promoción del desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción.

Para cumplir los fines esenciales municipales, la Ley Orgánica de Régimen Municipal otorga a las administraciones municipales importantes funciones en materia de planificación del desarrollo cantonal y regulación de uso del suelo (Artículo 14 numerales 12 y 13) entre ellas, la dirección del desarrollo físico cantonal, la ordenación urbana y el control del uso del suelo. (Artículo 63 numerales 3 y 5)

Estas atribuciones han adquirido especial relevancia en el marco de la gestión ambiental municipal, en la medida en que estas atribuciones deben ejecutarse conforme a los principios generales de desarrollo sostenible.

Así la Ley Orgánica de Régimen Municipal textualmente dispone en el artículo 198 que: *“Los municipios y distritos metropolitanos efectuarán su planificación siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”.*

### **Ley Especial de Desarrollo Turístico<sup>44</sup>**

Establece como órgano rector de la actividad turística en el Ecuador al Ministerio de Turismo, cuyo titular tiene entre otras la facultad de promover y fomentar todo tipo de turismo, especialmente receptivo y social, con la participación de entidades públicas y privadas, incluyendo comunidades indígenas y campesinas de las respectivas localidades. La ley establece que las comunidades locales organizadas y capacitadas interesadas en ofrecer servicios de turismo, deben recibir del Ministerio todas las facilidades en igualdad de condiciones, pero sin exclusividad para la operación en determinado lugar.

### **Ley de Organización y Régimen de las Comunas Campesinas<sup>45</sup>**

Establece y nombra a las comunas como todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que existiera en la actualidad o que se estableciere en lo futuro, y que fuere conocido con el nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad, o cualquiera otra designación, reconociéndoles personalidad jurídica por el solo hecho de acogerse a esta Ley.

Las comunas están según la Ley subordinadas a la junta parroquial, urbana o rural, dentro de cuya circunscripción se encuentren y administrativamente dependen del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Podrán tener bienes en propiedad colectiva,

---

<sup>44</sup> R.O. No. 733 de 27 de diciembre de 2002

<sup>45</sup> Codificación publicada en el Registro Oficial Suplemento 315 de 16 de Abril del 2004.

incluso tierras. La Ley establece, en garantía de la propiedad colectiva, que ningún notario podrá extender escritura pública que diga relación con los bienes colectivos de las comunas, sin previa comprobación de que se hayan observado fielmente las disposiciones referentes al fraccionamiento de predios comunales, esto es que se requerirá la resolución adoptada por las dos terceras partes de la asamblea general, siendo prohibido el fraccionamiento de los páramos, así como de las tierras destinadas a la siembra de bosques. Si llegare a otorgar escritura pública en contravención con estas prescripciones, tal instrumento adolecerá de nulidad.

El órgano representativo de las comunas es el cabildo, elegido democráticamente por la asamblea comunal. Las atribuciones del cabildo son legislativas en la medida en la que pueden establecer normas internas, representa judicial y extrajudicial a la comuna y decide sobre el arrendamiento de bienes comunes.

Al respecto, hay que resaltar que algunos conflictos producidos al interior de las áreas protegidas, se ocasionan debido al traslape de derechos entre tierras de propiedad colectiva y la propiedad estatal de las áreas naturales protegidas. Actualmente, con la expedición de la nueva Constitución Política posiblemente estos conflictos se reduzcan ya que de acuerdo a lo estipulado en el artículo 60 se *“reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial”*.

#### ***Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente<sup>46</sup>***

Las normas contenidas en el presente Decreto, modifican en cierto modo la concepción de “parques sin gente” incorporada en la Ley Forestal, al incluir disposiciones que promueven la participación de actores locales en el manejo y gestión de las áreas protegidas. Entre los artículos 165 y 178 del Reglamento se regula la conformación de *Comités de Gestión* conformados para poder participar e incorporarse en el ámbito de acción de las áreas protegidas y los Grupos Asesores Técnicos creados como organismos de carácter técnico científico cuyas acciones están dirigidas a entregar asistencia especializada a la administración del área protegida.

En concordancia con el artículo anterior, el artículo 179 del libro III marca la posibilidad de que terceros puedan suscribir contratos con el Ministerio del Ambiente para la prestación de servicios o la utilización sustentable de recursos de las áreas naturales del Estado, a través de mecanismos legales diversos como son las concesiones, comodato, arrendamiento y en general cualquier otra figura legal que se adapte en función de la categoría de manejo de cada área protegida.

En vinculación con el artículo precedente consta el artículo 193 del libro III, que dispone que *“el establecimiento de infraestructura destinada a la prestación de servicios dentro de las Áreas Naturales, especialmente en los Parques Nacionales y Áreas Nacionales de Recreación podrá ser autorizado, siempre que lo contemple el Plan de Manejo respectivo, mediante la celebración de contratos o convenios de participación o cualquier otra figura adecuada, que se sujetará a las disposiciones especiales que se dicten para el efecto, en el correspondiente Plan de Manejo”*; y el artículo 200 del libro III que señala que *“en el Patrimonio 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 al ambiente, a las poblaciones locales y, cumplan los demás requisitos establecidos por la Ley, previo informe técnico del Jefe de Área”*.

---

<sup>46</sup> Decreto Ejecutivo no. 3516 publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 2 de 31 de marzo del 2003.

Con relación al manejo mismo de las áreas protegidas, esta normativa secundaria confirma que es el Acuerdo Ministerial, el instrumento legal utilizado para la declaratoria de las áreas protegidas así como para la modificación de tarifas señaladas en el libro IX del mismo instrumento.

Respecto a la regulación de actividades turísticas al interior de las áreas protegidas el artículo 180 del libro III determina que el pago de derechos por concesión de patentes de operación turística, ingresos y prestación de servicios dentro de las áreas protegidas de actividades como son: a) la operación turística y recreacional que realicen personas naturales o jurídicas b) el ingreso de visitantes c) el uso de servicios existentes dentro de las Áreas Naturales d) el aprovechamiento de los recursos por parte de los visitantes.

De igual forma, el artículo 181 del libro III tipifica que las *“Personas naturales o jurídicas interesadas en realizar actividades turísticas dentro del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, deberán obtener la respectiva calificación de acuerdo a la Ley Especial de Desarrollo Turístico”*.

En relación con el tema turístico, el título V del Libro Cuarto del Texto Unificado de Legislación Secundaria regula las actividades de los guías naturalistas que son las personas naturales no dependientes del Estado, que tienen la responsabilidad de prestar servicios de conducción, interpretación, educación y conservación de los recursos naturales para el esparcimiento y la educación de visitantes, previo la aprobación del curso de capacitación dictado por el Ministerio del Ambiente. Para trabajar como guía naturalista en el área protegida, se requerirá contar con la licencia de Guía Naturalista en cualquiera de las tres categorías implantadas por el Reglamento. La vigencia de la licencia será de dos años calendario y será renovada siempre que el Jefe de Área justifique que el Guía ha operado por lo menos 40 días al año. Los operadores turísticos tendrán la obligación de contratar a Guías Naturalistas autorizados por el Ministerio del Ambiente en cada Área Protegida.

### ***Reglamento de Turismo en Áreas Naturales Protegidas***<sup>47</sup>

Establece el régimen y los procedimientos aplicables para la realización de la actividad turística en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado y dispone el régimen de otorgamiento de autorizaciones y permisos para la operación turística.

El artículo 3 del Reglamento define criterios para la gestión de actividades turísticas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el artículo 4 identifica la necesidad de que toda ejecución de obra o establecimiento de infraestructura de naturaleza turística en su interior se someta a Estudios de Impacto Ambiental de conformidad con las normas de la Ley de Gestión Ambiental, reglamentos y el Plan de Manejo del área protegida.

Para el efecto, le corresponde al Ministerio del Ambiente: a) planificar, autorizar, controlar, manejar y supervisar los usos turísticos de los recursos naturales y culturales en el ámbito de sus competencias en todas las áreas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, conforme a los respectivos Planes de Manejo b) autorizar, a través de la dependencia que corresponda, la operación turística en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas de conformidad con lo dispuesto en este Reglamento y los correspondientes Planes Regionales y de Manejo debidamente aprobados y leyes especiales, para lo cual emitirá la correspondiente patente de operación turística c) Monitorear, controlar y supervisar la operación turística con respecto al uso de los

---

<sup>47</sup> R.O. No. 656 de 5 de septiembre de 2002

recursos naturales que se desarrollen en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Estado.

### **Reglamento de aplicación de los mecanismos de participación social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental<sup>48</sup>**

Este Reglamento regula el ámbito de la participación social de todas las instituciones que integran el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, sus delegatorios y concesionarios. Según lo dispuesto en el artículo 6 *“La participación social tiene por objeto el conocimiento, la integración y la iniciativa de la ciudadanía para fortalecer la aplicación de un proceso de evaluación de impacto ambiental y disminuir sus márgenes de riesgo e impacto ambiental”*. Para lograrlo, el artículo 8 enumera algunos mecanismos de participación social entre los que se encuentran las audiencias, presentaciones públicas, reuniones informativas, asambleas, mesas ampliadas, foros públicos de diálogo, talleres, campañas de difusión y sensibilización ambiental, comisiones ciudadanas asesoras, veedurías, entre otras.

## **2.3 Estatus Jurídico de las Áreas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, Iniciativas de Conservación Privada, Comunitaria, Indígenas y Afroecuatorianas y de Gobiernos Seccionales**

Como se refleja de la descripción normativa efectuada en el acápite número dos, el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado está regulado de manera directa por la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y por el Libro Tercero del Texto Unificado de Legislación Ambiental del Ministerio del Ambiente.

Con respecto a los otros cuerpos legales, anteriormente se efectuó el comentario de que existía un uso indebido de los términos, “Sistema Nacional de Áreas Protegidas” y “Patrimonio de Áreas Naturales del Estado”.

En el escenario actual, la Constitución Política vigente integra el Sistema con cuatro Subsistemas, por lo que será necesario efectuar reformas legales tendientes a ajustar los términos y revisar según el caso si se pretende hacer referencia a una u otra denominación.

En relación a las iniciativas de conservación privada, algunos propietarios privados (personas naturales, corporaciones, fundaciones, otras) han venido realizando actividades de conservación bajo la figura de la declaratoria de *“Bosque y Vegetación Protectora”* regulada por la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y el Libro Tercero del Texto Unificado de Legislación Ambiental del Ministerio del Ambiente.

Según el artículo 6 de la Ley, *“se consideran Bosques y Vegetación Protectores a aquellas formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que cumplan con uno o más de los requisitos: a) tener como función principal la conservación del suelo y la vida silvestre b) estar situados en áreas que permitan controlar fenómenos pluviales, torrenciales o la preservación de cuencas hidrográficas, especialmente en zonas de precipitación pluvial c) ocupar cejas de montaña o áreas contiguas a las fuentes, corrientes o depósitos de agua d) constituir cortinas rompevientos o de protección del equilibrio del medio ambiente e) hallarse en áreas de investigación hidrológica forestal f) estar localizados en*

---

<sup>48</sup> R.O. No. 332 de 8 de mayo de 2008

*zonas estratégicas para la defensa nacional g) constituir factor de defensa de los recursos naturales y de obras de infraestructura de interés público”.*

Por su parte, el artículo 16 del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, ratifica y amplía el concepto y el destino de los bosques y vegetación protectores señalados en el artículo 6 de la Ley citado en el párrafo anterior. De acuerdo a éste, son *“bosques y vegetación protectores aquellas formaciones vegetales, naturales o cultivadas, arbóreas, arbustivas o herbáceas, de dominio público o privado, que estén localizados en áreas de topografía accidentada, en cabeceras de cuencas hidrográficas o en zonas que por sus condiciones climáticas, edáficas e hídricas no son aptas para la agricultura o la ganadería. Sus funciones son conservar el agua, suelo, la flora y la fauna silvestres”.*

De igual forma, el artículo 17 del mismo Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, determina que *“la declaratoria de bosques y vegetación protectores podrá efectuarse de oficio o a petición de parte interesada. En virtud de tal declaratoria, los bosques y la vegetación comprendidas en ella deberán destinarse principalmente a las funciones de protección señaladas en el artículo anterior y complementariamente, podrán ser sometidos a manejo forestal sustentable”*

En base a los artículos descritos, algunas iniciativas de conservación han podido ser legalizadas a través de la figura del Bosque y Vegetación Protectores, sin embargo de la investigación realizada se desprende que la mayor parte de ellos son declarados de oficio, correspondiendo un pequeño porcentaje a los declarados a solicitud de parte interesada. Las razones tienen relación con los siguientes aspectos: i) Existen áreas de propiedad privada que no cumplen con los requisitos establecidos en la Ley y el Reglamento para obtener la declaratoria ii) El apoyo del Ministerio del Ambiente es insuficiente iii) Falta de ejecución de la ley contra las ocupaciones ilegales iv) falta de eficacia de los incentivos incluidos en la ley, como son la reducción del pago del impuesto al predio rural v) falta de respaldo de otros organismos gubernamentales.

Una forma complementaria utilizada para realizar actividades de conservación por parte de los propietarios privados es a través de la figura de “reservas privadas”. Si bien esta categoría de protección es inexistente en el ordenamiento jurídico nacional y no produce efecto jurídico alguno, los propietarios privados la siguen utilizando como una medida para protegerse en alguna medida de las invasiones y en algunos casos publicitar actividades relacionadas con la protección del ambiente o el ecoturismo.

La participación de los propietarios privados en la conservación es tan importante que en el proceso de construcción del Proyecto de Ley de Biodiversidad participaron activamente y lograron la inclusión de la figura de las “reservas privadas” como una categoría de manejo del Subsistema de Áreas privadas del SNAP.

En la actualidad, los propietarios privados cuentan con el apoyo de fundaciones y corporaciones nacionales o extranjeras que impulsan acciones de conservación privada a través del establecimiento de algunos instrumentos legales insertos en el Código Civil con enfoque de conservación. Se destacan entre los principales la figura de la servidumbre ecológica, los acuerdos de conservación y el arrendamiento, usufructo, comodato con cláusulas de conservación.

Con relación a las iniciativas de conservación Comunitaria, Indígenas y Afroecuatorianas, el ordenamiento jurídico nacional no ha considerado disposición alguna que reconozca esfuerzos de conservación.

Las figuras legales que se han utilizado, son aquellas formuladas por el propio Estado con el fin de garantizar los derechos de los pueblos indígenas a través de la expedición de Decretos Ejecutivos, como aquellos referentes a la Declaratoria de la Zona Intangible de conservación vedada a todo tipo de actividad extractiva a la zona denominada Cuyabeno-Imuya cuya finalidad estaba direccionada a garantizar el ejercicio de los derechos colectivos de las comunidades y pueblos Quichua, Siona y Cofán, así como, el Decreto de Declaratoria de Zona Intangible de conservación vedada a perpetuidad a todo tipo de actividad extractiva, las tierras de habitación y desarrollo de los grupos Huaorani conocidos como Tagaeri y Taromenane y otros eventuales que permanecen sin contacto, ubicadas hacia el sur de las tierras adjudicadas a la nacionalidad Huaorani.

Finalmente, con relación a las iniciativas de conservación impulsadas por Gobiernos Seccionales, la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal establece dentro de los fines municipales, las funciones de la administración municipal y las atribuciones legales del concejo municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial. El artículo 11 numeral cuarto, dispone que corresponde a las administraciones municipales satisfacer las necesidades colectivas del cantón, a través de la promoción del desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción.

Para cumplir los fines esenciales municipales, la Ley otorga a las administraciones municipales importantes funciones en materia de planificación del desarrollo cantonal y regulación de uso del suelo entre ellas, la dirección del desarrollo físico cantonal, la ordenación urbana y el control del uso del suelo.

Estas atribuciones han adquirido especial relevancia en el marco de la gestión ambiental municipal, en la medida en que estas atribuciones deben ejecutarse conforme a los principios generales de desarrollo sostenible.

Así la Ley Orgánica de Régimen Municipal textualmente dispone en el artículo 198 que: “Los municipios y distritos metropolitanos efectuarán su planificación siguiendo los principios de conservación, desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”. Con este marco legal, ha sido posible que algunos municipios declaren “áreas de protección ecológica” dentro de su jurisdicción.

## **2.4 Base Política y Legal que Establece la Viabilidad Jurídica para la Integración de los Subsistemas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas**

El fundamento Político y Legal para la integración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas con cuatro subsistemas, está inserto en la Constitución Política del Ecuador, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, al tenor de las disposiciones que se señalan:

- La Constitución Política del Estado

*Artículo 405.- “El Sistema Nacional de Áreas Protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de sus 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 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.*

*Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley”.*

- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010

Plantea en su Política 4.1. *“Conservar y usar de manera sostenible la biodiversidad, a través del fortalecimiento de la planificación territorial y de las áreas protegidas, el control y fiscalización de las actividades extractivas y el desarrollo de iniciativas de uso alternativo y sustentable de la biodiversidad”.* La Estrategia a implementar para implementar ésta Política es *“Fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el Patrimonio Natural”.*

- Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas aprobado mediante Acuerdo Ministerial No. 009 publicado en el Registro Oficial No. 343 del 22 de mayo del 2008.

*“Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos de conservación, de definió la conveniencia de que el SNAP integre los intereses de conservación de los gobiernos seccionales, de las comunidades indígenas y pueblos afroecuatorianos, así como de propietarios privados y de la factibilidad de administrarlos y manejarlos. En tal sentido, se propone el establecimiento de los siguientes subsistemas:*

- a) Subsistema conformado por el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado*
- b) Subsistema de Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales*
- c) Subsistema de Áreas Protegidas Comunitarias, Indígenas y Afroecuatorianos*
- d) Subsistema de Áreas Protegidas Privadas” (Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Pág.80)*

Por lo expuesto, consideramos que si bien la Constitución Política del Estado determina la integración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, es fáctica y legalmente viable que el Ministerio del Ambiente impulse la expedición de un instrumento regulatorio de jerárquico inferior<sup>49</sup> con el objetivo de viabilizar el texto Constitucional y regular la integración de cada uno de los Subsistemas del SNAP.

---

<sup>49</sup> A la largo del presente documento se ha expresado el criterio de la firma consultora de que el escenario jurídico óptimo para la consolidación del texto Constitucional que integra el Sistema Nacional de Áreas Protegidas es a través de una “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Áreas Protegidas” instrumento a través del cual se podrían realizar todas las modificaciones necesarias a otros cuerpos legales. Sin embargo considerando que el proceso de implantación de la nueva estructura del Estado tomará algún tiempo, se recomienda al Ministerio del Ambiente analizar la pertinencia de regular el SNAP mediante Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial como escenarios de corto plazo, hasta que pueda impulsar el proceso de construcción de la Ley Orgánica del SNAP.

### **SECCIÓN 3: SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN LA ETAPA DE DIAGNÓSTICO**

Como se hizo referencia en el Capítulo correspondiente, la elaboración del Diagnóstico sobre la situación actual incluye avances en el desarrollo de iniciativas de conservación privadas, comunitarias y de gobiernos seccionales identificadas a través de entrevistas semiestructuradas realizadas al personal del Ministerio del Ambiente y actores claves vinculadas a éstas iniciativas.

Como una acción paralela a la formulación de entrevistas, se realizó una revisión de información secundaria que se encontraba en los archivos de la firma consultora y otros documentos proporcionados por el Ministerio del Ambiente y ONGs nacionales e internacionales que han venido apoyando procesos de construcción de implantación de iniciativas de conservación relacionadas con propietarios privados, comunitarios y de gobiernos seccionales.

La primera reunión suscitada en la etapa de Diagnóstico se llevó el 30 de octubre del 2008 con el Presidente y un miembro de la Junta Directiva de la Corporación Red de Bosques Privados del Ecuador.

El objetivo de ésta primera reunión de arranque de la Consultoría tuvo como objetivo comprometer la participación de la Red de Bosques Privados del Ecuador durante la etapa de Diagnóstico y la elaboración de propuesta legal para la incorporación de los Subsistemas al SNAP.

En el marco de ésta reunión, los representantes de la Red manifestaron su agradecimiento por incluirlos en éste proceso y se comprometieron a poner a disposición de la firma consultora información institucional que permita visualizar el establecimiento de áreas de conservación dentro de la Red de Bosques en todo el país.

A breves rasgos, explicaron que el Objetivo General el objetivo de la Red de Bosques Privados del Ecuador es apoyar a los propietarios particulares de bosques nativos que cumplan con los requisitos determinados en el Estatuto y que tengan el interés de realizar actividades de conservación, preservación y/o recuperación de los recursos naturales en sus predios y las zonas de influencia de sus propiedades.

En general la importancia de contar con la participación de la Red de Bosques Privados del Ecuador durante el Diagnóstico y en la elaboración de la propuesta legal está relacionada con la importancia que tiene esta institución en el ámbito nacional, pues representa a un importante número de propietarios privados que tienen el interés de conservar.

El 31 de octubre del 2008, se efectuó la reunión con la Fundación Altrópico que durante largos años a apoyando iniciativas de conservación especialmente de carácter comunitario y realizan un trabajo importante de campo en algunas zonas del país.

Durante la entrevista realizada a funcionarios de la Fundación, se pudo clarificar la extensión del Corredor de Vida "*Chiles Mataje*" que pasa por territorios de cinco etnias: Awá, Éperas, Pastos, Afros y Chachis. Asimismo, se intercambiaron ideas sobre el concepto de territorio. En este sentido, se analizó la concepción de territorio que tenían las Comunidades indígenas que lo visualizan como una parte integral de su cultura y la comprensión del concepto de "*Plan de Vida*" que integra el desarrollo humano y social con la conservación de los recursos naturales.

Asimismo, se analizó algunas experiencias de iniciativas de conservación relacionadas con comunidades indígenas y Afroecuatorianas, entre las cuales se destaca la del “*Bosque Protector Golondrinas*” que está ubicado en una zona ubicada entre los Ríos Mira y San Juan. Esta área y su prolongación es considerada como parte de la Bioregión del Chocó y a pocos metros de su jurisdicción se encuentra el territorio indígena Awá.

En ésta área se registran una diversidad étnico cultural, sobre todo en las márgenes del Río Mira y San Juan en donde indígenas, mestizos y afroecuatorianos comparten espacios, problemas y posibilidades. En la región contigua al Bosque Protector Golondrinas, se encuentra la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas y la Reserva Ecológica el Angel que forman parte de las áreas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado. El Bosque colinda con el “Bosque Mirador Golondrinas” de propiedad privada que es manejado por la Fundación Golondrinas, que tiene una superficie de 435 hectáreas.<sup>50</sup>

Entre otras iniciativas de conservación, se destacaron por ejemplo en la “*Comuna de la Esperanza*” en la cual se ha implantado un proceso de reflexión para la declaratoria de una zona intangible por encontrarse en un sitio clave para proteger las fuentes que proveen el agua a la ciudad de Tulcán.

Igualmente, se hizo alusión a una iniciativa de conservación privada en la cual campesinos interesados en conservar pretenden realizar actividades de turismo y ecoturismo.

De esta misma forma, se hizo referencia a la “*Comuna Playa de Oro*” que por invitación del Ministerio del Ambiente integró al Programa Socio Bosque de éste y a los Centros Chachi que se encuentran ubicados en la zona de amortiguamiento de la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas.

La Fundación Altrópico sugirió a la firma consultora incluya la necesidad de suscribir Convenios de co-manejo entre las comunidades indígenas, Consejos Provinciales y Ministerio del Ambiente con la finalidad de solicitar su apoyo para la caracterización, delimitación e individualización de las áreas protegidas.

El 4 de noviembre del 2008, se atendió la invitación del equipo consultor de GFA Consulting Group encargado de realizar el Estudio de Factibilidad del “Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras áreas de conservación” que tiene su origen en las negociaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia durante el periodo 2006-2008. En esta oportunidad se compartió el enfoque de la consultoría para la “Incorporación de los Subsistemas al SNAP” y se participó activamente en la identificación de acciones respecto a los diferentes componentes de la cooperación.

El 4 de noviembre del 2008, se desarrolló una reunión en The Nature Conservancy con técnicos del “Proyecto de consolidación de territorios indígenas”. En este espacio se hizo alusión a la declaratoria de la Reserva Cofán Bermejo y se revisó el enfoque de la Fundación de la Sobrevivencia Cofán en el proceso.

Se mencionó el proceso de asignación de 30.000 hectáreas que hizo el Presidente de la República a los Cofanes como un territorio indígena para manejo y gestión. Paralelamente con el apoyo del Global Conservation Fund los Cofanes la FEINSE compra tierras para consolidar los espacios circundantes a la declaratoria realizada por el Presidente y que tiene como objetivo hacer un corredor entre la Cayambe Coca y la Reserva Ecológica Cofán Bermejo.

---

<sup>50</sup> Plan de Manejo del Bosque Protector Golondrinas. Fundación Altrópico. 2006.

El 5 de noviembre del 2008, se mantuvo una reunión con la Directora para Ecuador de The Nature Conservancy encargada del Programa de Conservación de Tierras Privadas. Se obtuvo información de la aplicación de diferentes instrumentos jurídicos para la conservación de tierras privadas en el Ecuador y se identificó los estudios caso que había desarrollado en algunas zonas del país, especialmente con el apoyo del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, en alianza con otras ONGs y propietarios privados interesados en conservación.

Se efectuó la entrega de algunas publicaciones sobre experiencias de conservación de áreas privadas en el Ecuador. En general se podría afirmar que The Nature Conservancy es la institución que cuenta con un Programa de apoyo a la consolidación de iniciativas privadas de conservación, por lo que resultaba obtener información de esta fuente.

En la misma fecha, se mantuvo una reunión con un representante de Naturaleza y Cultura Internacional que es una ONG que trabaja en la zona sur del país especialmente en Loja y Zamora apoyando iniciativas de conservación privada, comunitaria y apoyo a gobiernos seccionales en la elaboración de ordenanzas para la declaratoria de áreas de conservación.

El contacto con ésta ONG ha resultado sumamente importante pues se pudo observar una iniciativa integral de apoyo a la consolidación de áreas privadas, comunitarias y de gobiernos seccionales en ésta zona del país.

Es importante destacar que la ciudad de Loja y Zamora mantiene una dinámica tan interesante que le ha llevado a avanzar sustancialmente en el desarrollo de éstas iniciativas. La movilización de recursos financieros realizada por Naturaleza y Cultura Internacional y la Fundación Arco Iris ha sido bastante importante.

Esta última, es también una ONG que ha trabajado en ésta zona apoyando al Ministerio del Ambiente para la implementación del Plan de Manejo del Parque Nacional Podocarpus y otras estrategias de conservación tendientes a disminuir las amenazas al Parque.

El mismo 5 de noviembre del 2008, también se llevó a cabo una reunión con la encargada de la Estrategia de áreas de conservación de gobiernos locales de The Nature Conservancy, quien manifestó el ámbito de gestión del Programa y el interés por apoyar la declaratoria de éstas áreas.

Hizo referencia la elaboración de una *“Guía para la declaratoria de áreas de conservación municipales y un modelo de ordenanza”* que según su percepción coadyuvará a la declaratoria de áreas de conservación de gobiernos locales. En este sentido, se explicó el trabajo que se encuentra realizando The Nature Conservancy conjuntamente con Conservación Internacional en los Municipios de Limón Indanza, San Juan Bosco y el Municipio de Manta. También están apoyando al Municipio de Cuenca en la elaboración de un expediente técnico para la declaratoria de un área protegida. Iniciativas adicionales se están trabajando en el Municipio de Muisne y el Municipio de Guayaquil en el cual se está estructurando un Fondo de Fideicomiso para la declaratoria de áreas protegidas municipales en éste cantón.

En última instancia, se pretende acompañar procesos de declaratoria de áreas de gobiernos locales que posteriormente se adscriban al Subsistema de Áreas de Gobiernos Autónomos Descentralizados establecido en la Constitución vigente. Para el efecto manifestó la representante de TNC que sería importante que el Ministerio del

Ambiente desarrolle un conjunto de incentivos a las áreas que se incluyan al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El 6 de noviembre del 2008, se mantuvo una reunión de trabajo con el Director Ejecutivo y el especialista en áreas protegidas de Conservación Internacional. En términos generales explicaron las iniciativas que se encuentran impulsando con TNC en diferentes Municipios del país, el trabajo de apoyo técnico que brindan al Municipio de Quito para la consolidación de la Ordenanza No. 213 relativa al Subsistema de áreas protegidas del Distrito Metropolitano de Quito y la elaboración de una Propuesta GEF que incluye acciones de apoyo y fortalecimiento institucional al Municipio de Guayaquil, Municipio de Manta y el Municipio de Muisne.

En el área legal, ésta Propuesta incluyó la necesidad de elaborar el marco legal que permita viabilizar la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, actividad que precisamente es el objetivo de la presente consultoría.

En todo caso, se contempla recursos financieros provenientes de ésta Propuesta para continuar el proceso iniciado por el Ministerio del Ambiente a través de ésta consultoría.

En la coyuntura actual, manifestaron que Conservación Internacional, así como, otras organizaciones han estado apoyando al Ministerio del Ambiente en el desarrollo del Proyecto de Código Ambiental que viene realizando la autoridad ambiental.

En esta fecha se mantuvo también una reunión con la persona encargada de la Reserva Chachi que promovió el establecimiento de incentivos a la conservación de un área comunitaria.

De otro lado, el 13 de noviembre del 2008 se desarrolló la presentación de los avances de la consultoría a personal del Ministerio del Ambiente, la Comisión de Seguimiento de la Consultoría y Actores claves. En esta oportunidad fue posible abrir el debate respecto la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades en iniciativas de conservación comunitaria.

Los participantes en la reunión manifestaron dudas sobre el nivel de implementación de áreas Protegidas Comunitarias. La Fundación Altrópico defendió su teoría de que son las comunidades quienes mayor importancia revisten en este sistema de áreas protegidas en términos de pertenencia y posesión de la tierra, así como su conservación, fundamentalmente de cara a la elaboración de la "Ley de Ordenamiento Territorial" en la cual se circunscriben Áreas Protegidas Indígenas o Circunscripciones Territoriales Indígenas. Se habló de la perspectiva de conservación a partir del pensamiento indígena.

En ésta reunión se resolvió que tanto TNC como la Fundación Altrópico participarían activamente en la elaboración del Diagnóstico en la parte relativa a la identificación de iniciativas comunitarias de conservación.

Dos reuniones de trabajo que resultaron claves para la definición de información a ser incluida en el Diagnóstico es la realizada el 18 de noviembre del 2008 con The Nature Conservancy y la Fundación Altrópico que consolidan el apoyo técnico propuesto en la reunión del 13 de noviembre del 2008, así como la efectuada el 21 de noviembre del 2008 con personal de planta y Distritos Regionales del Ministerio del Ambiente en la cual se hizo una revisión del Diagnóstico.

La reunión con la Fundación Altrópico y TNC tuvo como objetivo identificar experiencias vinculadas a la conservación de comunidades, territorios indígenas y pueblos

afroecuatorianos y revisar la propuesta legal para la incorporación de Subsistemas en el SNAP, en el capítulo relacionado con el Subsistema de Áreas Comunitarias.

En esta oportunidad, se analizó brevemente los conceptos de territorios ancestrales, tierras comunales, tierras colectivas, tierras campesinas, territorios indígenas, circunscripciones territoriales indígenas, áreas de conservación comunitaria y zonas de conservación colectiva. A partir de éste se identificaron algunas experiencias que se habían desarrollado y se realizaron algunas consideraciones generales que permitirían identificar las experiencias a ser consideradas en el Diagnóstico.

Luego de revisar algunas experiencias de territorios indígenas, afroecuatorianos y áreas protegidas se pudo determinar que en efecto, por propia iniciativa del Estado se había utilizado la figura del Decreto Ejecutivo para declarar zonas intangibles. Haciendo un análisis particular de éstas declaratorias se pudo observar que éstas declaratorias tuvieron como objetivo precautelar la existencia de grupos étnicos y que éstas no podían ser percibidas como iniciativas de conservación en sí mismas.

También se abordó el caso de la Reserva Ecológica Cofán Bermejo concebida como una experiencia de co administración de un área protegida estatal. Se concluyó que esta experiencia no debería ser incluida en el Diagnóstico.

Por su parte, si se llegó al acuerdo que el Diagnóstico debía considerar las experiencias vinculadas a la conservación de territorios indígenas fuera del Patrimonio de Áreas Naturales entre las que se encuentran: i) La declaratoria de territorio indígena protegido de interés transfronterizo ii) La Gran Reserva Chachi  
iii) Los acuerdos para la custodia y conservación del Manglar suscrito para la protección de este ecosistema en la costa ecuatoriana.

En el marco del proceso de elaboración del Diagnóstico, se organizaron varias reuniones de coordinación con funcionarios del Ministerio del Ambiente y en el proceso se contó con el asesoramiento técnico y legal del Componente 1 del Programa GESOREN de la GTZ. El cual, por su conocimiento y experiencia a nivel nacional, regional e internacional, desarrolló todo el trabajo del Subsistema de Gobiernos Autónomos Descentralizados (municipal), cuyo resumen es parte integrante de este informe.

## **SECCIÓN 4: PROPUESTA VIABLE DESDE EL PUNTO DE VISTA TÉCNICO, LEGAL, ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO PARA LA INCORPORACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS DE ÁREAS PROTEGIDAS PRIVADAS, COMUNITARIAS, INDÍGENAS Y AFROECUATORIANAS Y DE GOBIERNOS SECCIONALES AL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS**

### **4.1 Introducción**

La elaboración de la propuesta legal para la incorporación de los Subsistemas del SNAP se realizó durante todo el periodo de ejecución de la Consultoría.

En la primera etapa, la firma consultora consideró la importancia de capitalizar anteriores procesos llevados adelante por el Ministerio del Ambiente, como el relacionado con la construcción del *“Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”* impulsado por la Dirección Nacional de Biodiversidad en el año 2007 con el apoyo del Proyecto GEF: Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En efecto, la versión preliminar de la propuesta legal objeto de ésta consultoría fue diseñada en base al *“Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”*, sin embargo en consultas realizadas a personal del Ministerio del Ambiente y algunos actores claves se sugirió a la firma consultora analizar la pertinencia de trabajar una propuesta legal que presente escenarios alternativos ya identificados en el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, como es el caso de la elaboración de un Decreto Ejecutivo, que permita viabilizar a la brevedad posible un marco jurídico general para la incorporación de los Subsistema en el SNAP.

En una segunda etapa, se acogieron estas observaciones y se elaboró una propuesta de Decreto Ejecutivo, sin embargo la Dirección de Asesoría Jurídica y la Subsecretaría de Patrimonio Natural manifestaron la poca viabilidad que tendría la aprobación del Decreto Ejecutivo por parte de la Presidencia de la República, pues existe el criterio emitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de que cada Ministerio debe regular mediante Acuerdo Ministerial todas las acciones que tengan relación con el nivel de competencia de ésta cartera de Estado.

En la tercera etapa, se acoge la instrucción del Ministerio del Ambiente y se concluye el documento legal producto de la presente consultoría utilizando la figura del Acuerdo Ministerial, clarificando que los límites normativos que plantea la expedición de éste instrumento legal son importantes, pues a través de éste no se podría modificar normas jerárquicamente superiores. Adicionalmente se plantea el nivel de vulnerabilidad que tiene esta figura jurídica, frente a posteriores decisiones de la máxima autoridad del Ministerio del Ambiente que tiene la potestad de derogar o reformar en cualquier tiempo los Acuerdos Ministeriales expedidos con anterioridad.

Hay que destacar que durante el proceso de elaboración de la propuesta legal, se contó con la activa participación de la Dirección Nacional de Biodiversidad, la Comisión de Seguimiento a la consultoría y actores claves que emitieron valiosos aportes para la elaboración de una propuesta técnica legal viable desde el punto de vista económico, social y política.

## **4.2 Propuesta Legal para la Incorporación de los Subsistemas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas**

### **ACUERDO MINISTERIAL**

#### **EL MINISTERIO DEL AMBIENTE**

##### **CONSIDERANDO:**

**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; y 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;

**Que**, el inciso primero del artículo 71 de la Constitución dispone que la naturaleza, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones, procesos evolutivos y que el Estado incentivará a las personas naturales, jurídicas y colectivos para que la protejan;

**Que**, el artículo 400 de la Constitución señala que el Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional y declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes;

**Que**, el artículo 405 de la Carta Magna señala que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas y que estará integrado por los Subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y que su rectoría y regulación será ejercida por el Estado, quien 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;

**Que**, el Ecuador suscribió y ratificó el Convenio sobre la Diversidad Biológica según consta en los Registros Oficiales Nos. 128 y 148 de 12 de febrero y 16 de marzo de 1993;

**Que**, el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio de Diversidad Biológica adoptado por la séptima Conferencia de las Partes, determinó la necesidad de dirigir acciones para la planificación, selección, creación, fortalecimiento, gestión de sistemas y sitios de áreas protegidas, así como, la creación y adopción de normas mínimas y mejores prácticas, que permitan mejorar y evaluar la efectividad de la administración de las áreas protegidas;

**Que**, el objetivo general de este Programa es respaldar la creación y el mantenimiento para el año 2010 de las zonas terrestres y al año 2012 para las zonas marinas, de sistemas nacionales y regionales completos, eficazmente gestionados y ecológicamente representativos de áreas protegidas; intensificando y afianzando la participación de las

comunidades indígenas y locales y de todos los interesados pertinentes a través de planes e iniciativas específicas para involucrarlas eficazmente en todos los niveles de la planificación, creación, gobernabilidad y administración de las áreas protegidas;

**Que**, como una de las actividades sugeridas por el Programa de Trabajo para el año 2008 los países contratantes deberán promover un entorno favorable de legislación, políticas, capacidades y recursos para la participación de las comunidades indígenas y locales e interesados pertinentes en la toma de decisiones;

**Que**, según lo dispuesto en el Art. 13 y 15 del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, 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; y que los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Entre estos derechos figura el de participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos;

**Que**, la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre codificada regula el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado y señala que es de competencia del Ministerio del Ambiente la planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado;

**Que**, el artículo 13 de la Ley de Gestión Ambiental tipifica que los Consejos Provinciales y los Municipios, dictarán políticas ambientales seccionales con sujeción a la Constitución Política de la República y la Ley. Respetarán las regulaciones nacionales sobre el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado para determinar los usos del suelo y consultarán a los representantes de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de las áreas de conservación y reserva ecológica;

**Que**, en el ejercicio de las competencias relativas a la planificación física cantonal, el artículo 202 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal faculta a los municipios la expedición de normas especiales para la conservación de los elementos naturales;

**Que**, la Política 4.1 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 compromete acciones para conservar y usar de manera sostenible la biodiversidad, a través del fortalecimiento de la planificación territorial y de las áreas protegidas, el control y fiscalización de las actividades extractivas y el desarrollo de iniciativas de uso alternativo y sustentable de la biodiversidad, a través del fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el Patrimonio Cultural;

**Que**, mediante Decreto Ejecutivo No. 2232 publicado en el Registro Oficial No. 11 del 30 de enero del 2007 el Gobierno Nacional emitió como Política de Estado la Estrategia Nacional de Biodiversidad en cuyo texto se incluye una Política relacionada con la necesidad de fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas y reconoce el rol protagónico de los municipios en la gestión de áreas protegidas;

**Que**, mediante Acuerdo Ministerial No. 009 publicado en el Registro Oficial No. 343 del 22 de mayo del 2008, el Ministerio del Ambiente expidió las Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007- 2016;

**Que**, el Plan Estratégico definió la integración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, compuesto por el Subsistema Patrimonio de Áreas Naturales del Estado,

Subsistema de Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales, Subsistema de Áreas Protegidas Comunitarias, Indígenas y Afroecuatorianas; y el Subsistema de Áreas Protegidas Privadas;

**Que**, la propia Constitución dispone que las Políticas de Gestión Ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de cumplimiento obligatorio por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional;

**Que**, el sector privado ha invertido cuantiosos esfuerzos para realizar actividades y participar en iniciativas de conservación de la biodiversidad;

**Que**, algunos gobiernos municipales han tomado la iniciativa de declarar áreas de protección ecológica con la finalidad de proteger de fuentes de agua y ecosistemas frágiles;

**Que**, las iniciativas de conservación impulsadas por los gobiernos seccionales, propietarios privados y comunitarios requieren de un marco normativo que permita su regulación e integración al proceso estatal;

En ejercicio de la atribución establecida en el numeral 1 del artículo 154 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

## **ACUERDA:**

### **INTEGRACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS**

#### **TITULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1.-** El Sistema Nacional de Áreas Protegidas es el conjunto de áreas naturales protegidas que garantizan la cobertura y conectividad de ecosistemas importantes en los niveles terrestre, marino y costero marino, de sus recursos culturales y de las principales fuentes hídricas. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas se conforma por cuatro subsistemas.

**Artículo 2.-** Los Subsistemas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas son:

- a) Subsistema Estatal o del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, PANE;
- b) Subsistema de Áreas Protegidas declaradas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados;
- c) Subsistema de Áreas Protegidas Privadas;
- d) Subsistema de Áreas Protegidas Comunitarias

**Artículo 3.-** La rectoría del Sistema Nacional de Áreas Protegidas le corresponde al Ministerio del Ambiente, quien establecerá las Políticas, directrices y normativa general, en coordinación con los demás actores involucrados.

**Artículo 4.-** La creación y declaratoria de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se efectuará mediante Acuerdo Ministerial, Ordenanza o Resoluciones según sea el caso.

**Artículo 5.-** El Sistema Nacional de Áreas Protegidas se administrará con enfoque en función de los siguientes principios básicos:

- a) **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.
- b) **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.
- c) **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.
- d) **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.
- e) **Manejo integral.** La gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se orientará hacia mantener la integralidad de las funciones y componentes de la diversidad biológica contenida en las áreas de los subsistemas que lo constituyen.
- f) **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.
- g) **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.
- h) **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.
- i) **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.

**Artículo 6.-** El Sistema Nacional de Áreas Protegidas se regirá por los siguientes objetivos de conservación:

Objetivos Generales:

- a) Conservar la diversidad biológica y los recursos genéticos contenidos en el SNAP.
- b) Brindar alternativas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la prestación de bienes y servicios ambientales.
- c) Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Objetivos Específicos:

- a) Proteger muestras representativas de ecosistemas terrestres, dulceacuícolas, marinos y marino-costeros.

- b) Proteger las cuencas hidrográficas, humedales y otros recursos hídricos superficiales y subterráneos.
- c) Proteger especies endémicas y amenazadas de extinción
- d) Manejar recursos paisajísticos, históricos, arqueológicos, paleontológicos y formaciones geológicas sobresalientes.
- e) Manejar los espacios naturales que contribuyan al mantenimiento de manifestaciones culturales y de los conocimientos tradicionales de las comunidades locales, pueblos indígenas y afroecuatorianos.
- f) Restaurar espacios naturales intervenidos.
- g) Recuperar poblaciones de especies amenazadas de extinción.
- h) Facilitar la investigación científica y la educación ambiental.
- i) Proporcionar bienes y servicios ambientales que sean valorados y utilizados sustentablemente.
- j) Brindar alternativas para el turismo y recreación sustentable y la interpretación ambiental.
- k) Brindar oportunidades para el manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.

**Artículo 7.-** Las categorías de manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas serán las incorporadas en el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

**Artículo 8.-** El procedimiento para la creación, declaratoria y manejo de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas será establecido en los instrumentos jurídicos expedidos para cada Subsistema.

**Artículo 9.-** Una vez cumplido el procedimiento de declaratoria, el Ministerio del Ambiente inscribirá la incorporación de las nuevas áreas en el Registro de áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El Ministerio del Ambiente a su vez notificará la declaratoria al Registro de la Propiedad y al Municipio correspondiente a efectos de que sea incorporada al historial del predio.

**Artículo 10.-** Las actividades que se desarrollen dentro de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas estarán limitadas de acuerdo a su categoría y Plan de manejo. Los Planes de Manejo serán aprobados por el Ministerio del Ambiente mediante Acuerdo Ministerial.

## **TITULO II**

### **DE LOS SUBSISTEMAS DEL SNAP**

#### **CAPITULO I**

##### **SUBSISTEMA ESTATAL O PATRIMONIO DE ÁREAS NATURALES DEL ESTADO**

**Artículo 11.-** El Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, comprende el conjunto de áreas naturales de interés nacional, establecidas para cumplir con los objetivos nacionales y específicos de conservación, en función de la Categoría y el Plan de Manejo.

**Artículo 12.-** La planificación, declaratoria, control, gestión, administración y manejo de las áreas del Patrimonio de Áreas del Estado se efectuará directamente por el Ministerio del Ambiente.

**Artículo 13.-** Las áreas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado deberán ser conservadas y manejadas de manera sustentable. En los predios de propiedad privada podrán constituirse derechos reales con las limitaciones señaladas en el Plan de Manejo.

**Artículo 14.-** El Estado reconoce el aporte de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y comunidades locales al manejo y conservación de la biodiversidad. En las áreas protegidas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado en donde existen territorios comunitarios; los pueblos indígenas, afroecuatorianos y comunidades locales participarán en la elaboración de los planes de manejo y en las actividades de gestión de dichas áreas, así como en la realización de actividades de subsistencia siempre y cuando se realicen con métodos tradicionales de subsistencia que no atenten a la sustentabilidad del recurso.

**Artículo 15.-** El Ministerio del Ambiente podrá celebrar concesiones y convenios o contratos de comodato, arrendamiento y cualquier otra figura legal adecuada para la prestación de los bienes y servicios del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado con entidades públicas, privadas, comunitarias o mixtas, a través de las figuras establecidas en la Ley.

El Ministerio del Ambiente deberá establecer en todos los contratos o convenios, cláusulas de revocatoria unilateral por incumplimiento de las obligaciones contraídas por el beneficiario del contrato o convenio, los cuales deberán tener inspección permanente por parte de la Dirección de Asesoría Jurídica.

**Artículo 16.-** Los predios de propiedad privada que se encuentran al interior de las áreas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, tendrán limitaciones de uso en función de las exigencias técnicas de la categoría y plan de manejo respectivos. En caso de transferencia a terceros, los predios mantendrán las mismas limitaciones de uso y el Ministerio del Ambiente tendrá derecho preferente de adquisición, la cual se realizará considerando como base el avalúo catastral del predio.

**Artículo 17.-** Para el caso de las tierras que están ocupadas por comunidades locales, pueblos indígenas y afroecuatorianos, que se encuentren en una zona declarada del Patrimonio, el Ministerio del Ambiente podrá suscribir convenios de uso y manejo de los recursos sujetándose a las directrices establecidas en el Plan de manejo y la Ley.

## **CAPÍTULO II**

### **SUBSISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS DECLARADAS POR GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**

**Artículo 18.-** Los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrán crear y declarar nuevas áreas protegidas en sus jurisdicciones sobre la base de estudios de alternativas de manejo y la identificación de la categoría de manejo, objetivos y límites del área.

Su incorporación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas se realizará mediante solicitud dirigida al Ministerio del Ambiente indicando la categoría de manejo del área y adjuntando el Estudio de Alternativas de Manejo. La integración al Sistema Nacional de Áreas Protegidas se efectuará mediante Acuerdo Ministerial.

**Artículo 19.-** La planificación, gestión, administración, protección y control de las áreas protegidas estarán a cargo de la entidad que las declaró y se regirán por las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas.

El manejo del área protegida podrá realizarse con la participación de personas naturales, jurídicas y colectivos mediante el procedimiento y requisitos establecidos en las Ordenanzas o Resoluciones expedidas para el efecto.

**Artículo 20.-** La gestión y manejo de las áreas protegidas se realizará con sujeción al Plan de Manejo elaborado en base al instructivo expedido por el Ministerio del Ambiente. El proceso de elaboración contará con la participación de los actores involucrados. El Ministerio del Ambiente aprobará el Plan de Manejo y receptorá anualmente el informe de cumplimiento de dicho Plan.

**Artículo 21.-** Las categorías de manejo de las Áreas Protegidas declaradas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados serán las incorporadas en el Plan Integral Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

### **CAPITULO III**

#### **SUBSISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS PRIVADAS**

**Artículo 22.-** Está conformado por áreas de interés local, regulados técnica y legalmente por el Ministerio del Ambiente, quien aprobará el Plan de Manejo y el Estudio de alternativas de manejo.

Las categorías de manejo de las Áreas Protegidas Privadas serán las incorporadas en el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

**Artículo 23.-** Las Áreas Protegidas Privadas serán declaradas por el Ministerio del Ambiente a solicitud de sus propietarios. La administración y manejo de estas áreas estará a cargo de sus propietarios o de terceros de conformidad con su Plan de Manejo.

**Artículo 24.-** Se reconoce el uso y aplicación de instrumentos legales para la conservación de áreas privadas, tales como servidumbres ecológicas, comodato, arrendamiento, usufructo, acuerdos de conservación y otros determinados en la ley y los Reglamentos.

### **CAPITULO IV**

#### **SUBSISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS COMUNITARIAS**

**Artículo 25.-** Está conformado por áreas de interés regional o local, reguladas técnica y legalmente por el Ministerio del Ambiente, quien aprobará el Plan de Manejo y el Estudio de alternativas de manejo.

**Artículo 26.-** Las áreas protegidas Comunitarias son áreas de superficie variable de titularidad colectiva, cuyos hábitats se encuentran en estado natural o parcialmente alterado. Se caracteriza por poseer recursos ecológicos y culturales importantes para sus titulares.

Los objetivos principales de estas áreas son:

- a) mantener las funciones ambientales y los procesos ecológicos
- b) conservar la biodiversidad
- c) proteger recursos étnicos y culturales
- d) proveer bienes y servicios ecológicos, económicos, sociales y culturales que puedan ser utilizados de manera sustentable, especialmente por comunidades indígenas.

**Artículo 27.-** Las áreas protegidas Comunitarias serán declaradas por el Ministerio del Ambiente a solicitud de sus propietarios. La administración y manejo de estas áreas estará a cargo de sus propietarios o de terceros de conformidad con el Plan de Manejo.

**Artículo 28.-** Las categorías de manejo de las Áreas Protegidas Comunitarias serán las incorporadas en el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

### **TITULO III**

#### **DE LAS ÁREAS DE MANEJO ESPECIAL**

**Artículo 29.-** Las zonas de amortiguamiento son áreas de propiedad pública, privada o comunitaria, colindantes a las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en las cuales se regulará el uso de los recursos conjuntamente con los actores involucrados, con el fin de reducir las presiones sobre el área protegida y contribuir a su conservación e integridad.

Los planes de manejo de las áreas protegidas, determinaran la extensión de las zonas de amortiguamiento y los mecanismos de coordinación para su manejo. La declaratoria de un área de manejo especial no afectará ni el derecho de propiedad ni el de dominio.

Las condiciones para su manejo sustentable y su extensión serán determinadas en los planes de manejo específicos y a falta de estos por el plan de manejo del área protegida colindante.

### **TITULO IV**

#### **DE LOS INCENTIVOS**

**Artículo 30.-** El Estado fomentará la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad y sus funciones mediante la creación de incentivos de carácter crediticio, económico, técnico, científico o de otra índole para la incorporación de áreas protegidas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

**Artículo 31.-** Los propietarios privados y comunitarios de predios en donde se generen servicios ambientales podrán recibir una retribución por dichos servicios. El mecanismo se establecerá en el Reglamento correspondiente.

### **TITULO V**

#### **DEL FINANCIAMIENTO**

**Artículo 32.-** Por principio general, los ingresos provenientes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas deberán reinvertirse en la administración, manejo y mantenimiento de sus bienes y servicios.

**Artículo 33.-** Conforme lo establece la Constitución Política, el Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del Sistema.

**Artículo 34.-** El Ministerio del Ambiente y demás entidades competentes, podrán establecer tarifas, tasas y derechos por los servicios prestados dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas entre los que se incluye el pago por servicios ambientales provenientes de la conservación de fuentes de agua, belleza escénica, usos de espacio, entre otros.

**DISPOSICION TRANSITORIA.-**

**PRIMERA.-** Los instrumentos para la creación, declaratoria y manejo de las áreas de los Subsistemas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los instructivos para la elaboración de Estudios de Alternativas de Manejo y Planes de Manejo se elaborarán en el plazo de 180 días contados a partir de la publicación del presente Acuerdo Ministerial.

Dado en Quito, a

COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE.

Marcela Aguiñaga Vallejo  
MINISTRA DEL AMBIENTE

## **SECCIÓN 5: RECOMENDACIONES PARA LA CONTINUACIÓN DEL PROCESO DE EXPEDICIÓN DEL INSTRUMENTO LEGAL QUE VIABILICE LA INTEGRACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS EN EL SNAP**

El proceso de participación implantado para la revisión del Diagnóstico y de la Propuesta Legal fue evidenciando algunas recomendaciones para la continuación del proceso de aprobación de un marco jurídico aplicable para la integración de los Subsistemas en el SNAP.

A continuación se presentan algunas recomendaciones formuladas por el equipo consultor en base a las sugerencias planteadas por los participantes durante las diferentes etapas de desarrollo de la consultoría.

### **RECOMENDACIONES GENERALES**

a) Se sugiere al Ministerio del Ambiente analizar la pertinencia de incluir regulaciones específicas sobre los mecanismos que implementará esta cartera de Estado para conciliar los intereses de los pueblos indígenas y afroecuatorianos que se encuentran dentro del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado.

b) El Ministerio del Ambiente debería abordar en la propuesta el ámbito aplicable para la suscripción de convenios de uso y manejo a implementarse en las Patrimonio de Áreas Naturales del Estado.

c) Un criterio generalizado en todo el proceso sugiere la revisión a mayor detalle de las categorías de manejo del SNAP insertas en el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de acuerdo a lo que se establece en el mismo Plan en su plan de acción.

d) Se sugiere evaluar el estatus jurídico de las categorías de manejo actuales. En el glosario de términos del Plan Estratégico del SNAP se incluyen definiciones que no corresponden con las establecidas en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

e) Se recomienda al Ministerio del Ambiente establecer la pertinencia de que en la propuesta legal se incluye dentro del capítulo relativo a las áreas de manejo especial a los corredores ecológicos y sitios Ramsar.

f) Dado que el Gobierno Nacional se encuentra en proceso de elaboración de la "Ley de Ordenamiento Territorial" que incluye la determinación de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se encomienda al Ministerio del Ambiente estar atento a este proceso por las incidencias que puede ocasionar en la declaratoria de áreas a ser incorporadas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

g) Se estableció posibles conflictos de competencia entre Gobiernos Autónomos Descentralizados interesados en declarar un área protegida que se encuentra en el ámbito de dos o más jurisdicciones. Se recomienda analizar el mecanismo para suscribir Convenios de Mancomunidad con este fin.

h) El Ministerio del Ambiente debe elaborar los instrumentos jurídicos necesarios para la regulación de cada uno de los Subsistemas del SNAP.

- i) El Ministerio del Ambiente debe expedir los instructivos para la elaboración de Estudios de Alternativas de Manejo y Planes de Manejo.
- j) En los Talleres que se realizarán a futuro con representantes del Subsistema de áreas privadas, se recomienda explicitar que la incorporación de las áreas de conservación privada al Subsistema respectivo en el SNAP, no significa estar exentos de la aprobación por parte de los organismos competentes para la explotación de recursos naturales no renovables.

## **PROXIMOS PASOS**

- a) Un criterio generalizado de todos los actores participantes tuvo relación con la necesidad de que el Ministerio del Ambiente continúe con el proceso de socialización de la propuesta legal con otros actores que no participaron en el proceso. Se propone la organización de tres talleres de consulta con representantes de los Subsistemas de áreas protegidas privadas, comunitarias y de gobiernos autónomos descentralizados.
- b) La regulación de los Subsistemas antes mencionados requiere un mejor nivel de socialización y establecimiento de acuerdos con los diferentes actores.
- c) Para continuar con el proceso de socialización y revisión de la propuesta legal a implementarse desde el próximo año, se sugirió la conformación de un “Grupo Promotor” compuesto por organizaciones vinculadas a las iniciativas de conservación de áreas privadas, comunitarias y de Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- d) Retomar el proceso de revisión de la propuesta legal durante el año 2009 con el objeto de viabilizar a futuro la propuesta legal para la incorporación de los Subsistemas al SNAP.