

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
*FLACSO - ECUADOR*

La Descentralización y sus implicaciones  
en el manejo de las Areas Protegidas.

*El caso de la Reserva Ecológica Cotacachi - Cayapas.*

**Tesis para la obtención del título:** *"Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Ambientales "*.

**Rolando Claire Terán**

Quito, Abril del 2001

## **Índice del contenido temático.**

*Introducción.*

*i - vi*

### ***Primera parte***

<b>Capítulo I: La descentralización en el Ecuador.</b>	<b>pp. 4</b>
1.1 Síntesis histórica de la política centralista de Estado y génesis de la descentralización.	
1.2 El centralismo o "la cara perversa de la concentración del poder".	5
1.3 Qué significa la descentralización?	7
1.3.1 Conceptualización de la descentralización.	
1.4 Por qué descentralizar?	11
1.5 Marco legal o legislación vigente sobre la descentralización.	13
1.5.1 Reformas a la Nueva Constitución o Nueva Carta Política.	
1.6 Propuestas sobre descentralización en el Ecuador.	16
1.6.1 Cronología de las propuestas gubernamentales.	
1.6.2 Síntesis de las propuestas relacionadas a los Municipios.	
1.6.3 Propuestas que hacen referencia directa al medio ambiente.	
1.7 "Pros" o efectos favorables del proceso descentralizador.	19
1.8 "Contras" o efectos desfavorables del proceso descentralizador.	20
1.9 El Municipio o el actor central del proceso de descentralización.	22
<b>Capítulo II: La descentralización de las Areas Protegidas.</b>	<b>25</b>
2.1 Contexto temático teórico.	25
2.2 Principios generales de la propuesta descentralizadora.	
2.3 Contexto institucional centralizado.	27
2.4 Contexto institucional y político actual de la descentralización de Areas Protegidas.	30
2.5 Actores sociales inmersos.	31
2.6 La Participación o el hecho de ejercer el poder.	33
2.7 Propuesta oficial actual sobre la descentralización de Areas Protegidas.	36

## ***Segunda Parte.***

<b><i>Capítulo III: Contexto temático referido a las Areas Protegidas (APs).</i></b>	<b>41</b>
3.1 Creación y establecimiento.	
3.2 Las Areas Protegidas en sí.	44
3.2.1 Polémica en torno a las Areas Protegidas.	
3.3 La Reserva Ecológica o una categoría de Area Protegida.	49
3.4 Contexto Global de las Areas Naturales Protegidas.	51
3.5 Contexto Nacional de las Areas Naturales Protegidas.	52
<b><i>Capítulo IV: Políticas de manejo y Administración de Areas Protegidas.</i></b>	<b>54</b>
4.1 Política Ambiental o Ecología Política.	
4.1.1 Principios de Políticas de Manejo de Areas Protegidas.	
4.2 Análisis de la Política Nacional sobre Recursos Naturales.	58
4.2.1 Nexo político de Naturaleza - Sociedad.	
4.2.2 Participación política de "lo local".	
4.2.3 Propuesta política oficial vigente.	
4.3 Política sobre manejo de Areas Naturales Protegidas.	63
4.3.1 Los asentamientos y/o poblaciones relacionados a las Areas Protegidas.	
4.4 La Administración de las Areas de Conservación.	67
4.5 Relaciones Sociales y Económicas de las Areas Naturales.	69
4.6 Programa Oficial de Economía Ambiental y alternativas propuestas.	72
<b><i>Capítulo V: Contexto Político Institucional.</i></b>	<b>75</b>
5.1 Institucionalidad ambiental global.	
5.2 Política Institucional Nacional sobre manejo de Areas Protegidas.	77
5.3 Genealogía de la política institucional.	78
5.4 Contexto Institucional Administrativo.	83
5.5 El Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP).	87
5.5.1 Origen y conformación del SNAP.	
5.5.2 Las Estrategias predecesoras o Fases I y II.	
5.5.3 La Estrategia actual o Fase III.	

5.6	Relaciones interministeriales y <i>estatus</i> particular.	92
5.7	Propuestas alternativas de Manejo de Areas Protegidas.	96
5.8	Propuestas locales de manejo descentralizado de la RECC.	99
<b>Capítulo VI: Contexto Jurídico e interpretaciones pertinentes.</b>		101
6.1	Principios de legislación para Areas Naturales Protegidas.	
6.2	Crítica y Propuesta General.	103
6.3	La Ley de Gestión Ambiental.	106
6.4	La Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre.	109
6.4.1	Principios y contenido.	
6.4.2	Caracterización y enfoques críticos.	
6.5	La Ley propuesta por la Fundación Natura.	112
<i>Tercera Parte.</i>		
<b>Capítulo VII: La Reserva Ecológica Cotacachi - Cayapas o la RECC.</b>		114
7.1	La delimitación política o el trazado en el mapa y la población vinculada.	
7.2	Las características del paisaje bajo protección.	116
7.3	El Clima o el conjunto de fenómenos meteorológicos del lugar.	119
7.4	Recurso y potencial hídrico.	121
7.5	La Fauna y Flora o la comunidad biótica.	122
7.6	Situación turística ambiental de la Reserva.	124
7.7	La laguna de Cuicocha.	126
7.7.1	Situación turístico ambiental del microcosmos llamado Cuicocha.	
<b>Capítulo VIII: Conclusiones y Sugerencias.</b>		131
8.1	Conclusiones generales.	
8.1.1	Conclusiones sobre las propuestas de manejo descentralizado de la RECC.	
8.2	Sugerencias.	135
	<b>Bibliografía.</b>	140

### **Capítulo III. Contexto temático referido a las Areas Protegidas.**

#### **3.1 Creación y establecimiento.**

El seguimiento cronológico de la "historia" de la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas, responde al objetivo de desentrañar la trama que encierra la formación unilateral y permanencia en el tiempo de un Espacio de Conservación. Se parte de la hipótesis de que es un producto de la administración centralizada del subsector de Areas Protegidas. Esto significa que aparece en el mapa como decisión política ajena al medio social que la integra, y tras 33 años de existencia en los papeles oficiales, aún no logra ser manejada sin generar conflicto en los actores sociales involucrados.

En concreto, Winter detalla que la RECC surge como Decreto Ejecutivo N° 1468 del 29 de Agosto de 1968, pero el establecimiento de sus límites fue después de 11 años a través de Acuerdo Ministerial N° 322 firmado para tal efecto el 26 de Julio de 1979. En 1989 se re-evaluó la designación de la Reserva con el fin de diseñar sus límites y fronteras<sup>50</sup>. Estos límites fueron subsecuentemente cuestionados y disputados por las poblaciones locales, tanto de adentro como de los alrededores del área demarcada o designada sin su participación, lo cual significa que no se consideró y menos se consultó a la parte activa de la población, prácticamente se los ignoró y se subestimó el rol protagónico que les atañe.

En 1976 en la Estrategia Preliminar para la Conservación de la Vida Silvestre se buscaba incluir a la RECC en la Red de Reservas de la Biósfera, y en 1988 formaba parte del Sistema Mínimo de Areas Naturales que contaba con nueve unidades de conservación (INEFAN 1999:14-15). Estas son dos propuestas de organización de las áreas naturales bajo protección, son dos iniciativas en 12 años para el manejo de las áreas, tanto la Red como el Sistema son producto de una concepción política y burocrática porque no se mantienen y son cambiadas o renovadas tras cada remoción de oficinas gubernamentales. En la práctica, son respuestas coyunturales a presiones internacionales sobre el gobierno de turno.

---

<sup>50</sup> MAG 1997 (*sin publicar*) citado por Winter 1997:44.

La secuencia de actos de creación de la RECC permiten apreciar acuerdos y/o decretos que oficializan su establecimiento legal y formal, son medidas dirigidas a demostrar la existencia en los archivos de la institución central pertinente, pero no significan ni son producto de convenios entre las instituciones involucrados o afectadas con dicha creación, ya sean gubernamentales, seccionales y menos aún originarias.

Al respecto para M. F. Espinosa, el proceso de declaratoria y establecimiento de Areas Protegidas careció de la participación de las poblaciones involucradas y de las instituciones locales, determinando una falta de integración entre los contextos nacionales y regionales de desarrollo y los esfuerzos de conservación<sup>51</sup>. Esta observación no destaca que dicha desintegración es producto de la política de conservación y de desarrollo del momento, es decir, es consecuencia de que quienes la propusieron consideraron que no era imprescindible su integración. Se pensaba que cada tema era independiente del otro, o resultaba más conveniente mantener esa postura.

El acto de creación de zonas protegidas en forma vertical y dependiente tan sólo de una instancia gubernamental o Ministerio, responde a una política centralista que no permite la participación de otros actores sociales y poderes involucrados directamente, tal como son los gobiernos municipales o seccionales, ya que en sus jurisdicciones territoriales se delimitan dichas áreas. Dicho de otro modo, se desconoce el derecho a la territorialidad que le corresponde al Municipio en su jurisdicción.

Asimismo, para la Fundación Natura (1991:31) el proceso de declaratoria careció de la suficiente participación de las poblaciones involucradas y de las instituciones regionales, además que, la decisión estatal de proteger las áreas no estuvo acompañada del respaldo político y económico suficiente, lo que condujo a una crónica debilidad en su manejo. Acá no se enfatiza que las instituciones regionales son los municipios, y se remarca la falta tanto de recursos como de apoyo político para las APs, desde que estas fueron creadas.

---

<sup>51</sup> 1994:31.

Sobre este tema, Borrini (1997:15) sostiene que la designación del sitio de un Area Protegida se realiza por decreto nacional, y una agencia estatal está a cargo oficialmente y con poder completo para decidir si y cómo involucrar a otros interesados en el manejo, de acuerdo a su percepción en términos legales, políticos, económicos y sociales. Con lo cual se complementa el panorama referido a la creación y establecimiento de Areas Naturales dentro una política centralista de Estado.

En síntesis, no se consideró la posición ni participación de campesinos ni de indígenas, tampoco intervinieron las organizaciones locales en la elaboración y menos en la ejecución de planes de manejo. Es decir, se subestimó la función activa que corresponde a los lugareños, debido a su presencia en la zona desde antes que esta sea parcelada en el mapa, por considerarla oficialmente que amerita ser denominada "protegida".

Para Moore al delimitar un Area Protegida se debe considerar los asentamientos humanos, puesto que el área tendrá influencia sobre la vida diaria de las poblaciones al interior y en los límites de la misma<sup>52</sup>. El dirigirse a los actores sociales residentes como asentamientos, abarca tanto a comunarios o campesinos como a privados o hacendados, en general, esto permite diferenciarlos y tener en cuenta que están relacionados entre sí y con el área en sí.

El INEFAN/GTZ<sup>53</sup> observa que los pobladores locales no participan en la formulación ni en la aplicación de Planes de Manejo, y además recomienda que se debe desarrollar mecanismos para propiciar una participación adecuada. Es decir, la propia oficina de Areas Naturales se identifica con los criterios tratados y propone modificaciones en la coordinación de actividades entre el ente estatal y los habitantes del lugar.

Dicha observación y propuesta gubernamental no cuestiona ni menciona la política central vigente el 95, simplemente sugiere otorgar un espacio de trabajo - entendido este como participación - a los pobladores. En conclusión y visto desde otra perspectiva: no propone un empoderamiento de *lo local* en lo institucional.

---

<sup>52</sup> Moore, A. Las poblaciones humanas y sus relaciones con las Areas Silvestres Protegidas en *Seminario Latinoamericano sobre manejo de Parques Nacionales y reservas equivalentes, 1979: 87.*

<sup>53</sup>1995:14

### **3.2 *Las Areas Protegidas en sí.***

Corresponde el punto que desarrolla el campo conceptual de las Areas Protegidas, o donde se trata las partes y los componentes de estas, además y principalmente, diferentes enfoques sobre las connotaciones sociales y políticas que implica o produce la creación y manejo, de un espacio natural bajo protección.

En principio una definición unidireccional, meramente ecologista y/o tecnicista, afirma que las APs son "áreas definidas geográficamente que han sido designadas, reguladas y administradas a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación"<sup>54</sup>. Aseveración que no tiene mayor implicancia o trascendencia por la falta de relación con la temática social.

Para la fundación Natura (1995:103) estas deben formar parte de un programa integrado para la planificación y ordenamiento territorial a nivel nacional, mediante el cual se seleccionen ciertos espacios en los cuales se prohíbe o restringe el uso. Además que proporcionan beneficios directos e indirectos a las economías locales y nacionales.

Esta caracterización ubica al Area Protegida como fruto de una política macro, dependiente de la misma y básicamente productiva, es decir, tendiente a proteger para ganar utilidades. La presenta como producto de decisiones estrictamente políticas, pues se las crea y planifica para todo el país, no se las considera como propuestas de los varios actores sociales mencionados.

Por otro lado, en busca de armar y describir las partes constituyentes de un Area Protegida, se encuentra que para la UNESCO esta incluye una "zona núcleo" dedicada a la conservación, una "zona de amortiguamiento" para turismo e investigación, y una "zona de transición" con asentamientos humanos y cultura agrícola (Borrini 1997:4). Ampliando esto, Ponce (1994:32) detalla que los lugares de amortiguamiento son áreas adyacentes o periféricas que actúan como una barrera que atenúa las influencias externas, sean estas naturales o inducidas por actividad humana. El autor amplía que estas zonas constituyen

---

<sup>54</sup> PNUD 1992 citado por Natura 1995:77.



una opción para asegurar la permanencia del AP, al tiempo que atienden las necesidades de la gente vecina al permitir el aprovechamiento y explotación sostenida<sup>55</sup>. En síntesis, de lo expuesto se deduce una mayor interacción sociedad - naturaleza en dicha zona respecto las otras, esto induce a un tratamiento o una revisión más detenida pues ahí se asienta una mayor dinámica social.

Consecuentemente se busca desarrollar ese espacio colindante con las Areas Protegidas, y es Amend quien aclara que la zona de amortiguamiento o *buffer zone*, no se define por un cordón de 5 km alrededor de un área bajo protección, sino por la relación que tienen los habitantes de los alrededores con el área, ya sea que transitan por ella o empresas de turismo que operan dentro<sup>56</sup>. Esta caracterización no considera a grupos sociales asentados en la zona *buffer* u otros que presionan por asentarse en la misma.

Ponce (1994:33) en su crítica implica a la institución del sistema centralizado, manifiesta que lo tradicional ha sido diseñar desde las oficinas dichas zonas, como una franja continua y homogénea alrededor de los límites del Area Natural, y en la que los administradores en forma equivocada se han permitido imponer sus criterios de manejo bajo la misma modalidad con que se manejan las zonas centrales o núcleos. El autor demuestra el desconocimiento oficial de la existencia de partes diferentes en los Espacios Conservados, las cuales exigen un manejo también diferenciado o requieren políticas de manejo zonificadas.

En suma, es un elemento más que prueba el desconocimiento de la composición del área que se pretende diseñar en el mapa, principalmente referido al ámbito social que no aparece ubicado, tampoco identificado como asentamientos humanos correspondientes a dichas subáreas, o partes constituyentes del espacio destinado desde arriba a ser protegido.

### ***3.2.1 Polémica en torno a las Areas Protegidas.***

---

<sup>55</sup> Miller 1980, Sayer 1990, Zury 1993 citados por Ponce A. Ob.cit.1994:32.

<sup>56</sup> Stephan & Thora Amend Comentario en *Simposio Nacional de Areas Protegidas* 1994:78.

Se busca desmenuzar la problemática social que generan actualmente las Areas Protegidas por el espacio de poder político y económico que representan, concretamente se trata diversas perspectivas analíticas al respecto. En ese sentido Espinosa (1994:33) manifiesta que las Unidades de Conservación por la preocupación internacional que existe y los recursos que están generando, empiezan a constituir espacios de conflictividad burocrática en la que se disputan recursos económicos, competencias y legitimidades.

Cabe introducir al panel temático actores sociales involucrados e interesados en manejar las áreas, estos son, los municipios o gobiernos seccionales y OSG's o las organizaciones campesinas. Ambos reclaman su derecho a participar en la administración del AP, unos por representar el gobierno territorial y otros a sectores de la población local. En el caso de estudio, es concretamente el Municipio de Cotacachi y la UNORCAC que buscan participar en la administración de la RECC, está claro que ambos poderes cuentan con una base social de respaldo, y ofertan una propuesta técnica o plan de manejo específicamente elaborado. Se añade la participación de las ONG's como potenciales financieras de programas relacionados a la Reserva, estos últimos garantizan la sostenibilidad del reducto y de ahí la importancia de dichas organizaciones generalmente internacionales.

Asimismo, se afirma que debido a los beneficios que las Areas Protegidas brindan, el establecimiento y manejo de las mismas debe ser parte integral de las políticas, programas, planes y proyectos de desarrollo del país<sup>57</sup>. Es decir, dichas áreas no pueden existir aisladas del contexto político y social que las rodea, y si se quiere que sobrevivan y cumplan sus objetivos, deben contribuir significativamente al progreso de las comunidades que dependen de sus recursos naturales<sup>58</sup>. Lo expuesto presenta conservación asociada con política central, en concreto, el manejo de las APs responde a esta política.

También muestra que estas unidades no son islas y su éxito o permanencia resulta una consecuencia de la forma de administrarlas. Se enfatiza que de no participar activamente los pobladores locales, incluidos los de la zona *buffer*, - ya sea como guías, guardas,

---

<sup>57</sup> Ecociencia 1994; Ulloa & Suárez 1994 citados por Natura 1995:104.<sup>57</sup>

<sup>58</sup> UICN 1993 citado por Natura 1995:104.

comerciantes, etc. - estos al no recibir beneficios económicos, tienden a no reconocer la importancia que se pretende dar al área de conservación.

Por otra parte, en un contexto macro se puede afirmar que la viabilidad de un Area Natural depende de su ubicación en el sistema económico-social imperante, esto significa que actualmente la línea administrativa del AP debe enmarcarse en el sistema actual de libre mercado, buscar el autofinanciamiento o que la base económica sea autogenerada independientemente del gobierno central, por la imposibilidad de este para atender las necesidades y requerimientos materiales de funcionamiento, referidos básicamente a personal e infraestructura.

Desde una óptica social, Guimire observa que las Areas Protegidas y los sistemas de las mismas son un producto social, y cada grupo social justifica el establecimiento de las mismas con un interés común, puede ser este el alto potencial turístico con la consecuente obtención de divisas<sup>59</sup>. El autor muestra que independientemente sea cual sea el grupo social involucrado en la administración, el móvil principal o *leit motiv* de su presencia es la participación en los ingresos que reporta el Area Natural, esto no disminuye el convencimiento de la política ambientalista con que cuenta, pero en todo caso el mismo resulta complementario.

En este sentido, resulta visible como factor determinante para la concertación de intereses el económico, es la posible ganancia y su potencial benéfico para las poblaciones que moviliza a las organizaciones políticas representantes, en este caso un gobierno municipal y una OSG. Esto no excluye la posibilidad de involucrar un espectro social más amplio, por otra parte, todo grupo social organizado propone y sigue una política particular para defender o expresar sus intereses. Para concluir con esta perspectiva de análisis, el tema es ampliado y resumido por Espinosa (1994:97) al afirmar que las Areas Protegidas constituyen espacios de convergencia de intereses económico - políticos, a veces antagónicos, en los que comparecen instancias estatales, poblaciones rurales, ONGs y propietarios privados

---

<sup>59</sup> Guimire, K. Comunidades locales y Areas Protegidas en *Simposio Nacional de Areas Protegidas* 1994:44.

En todo caso, es posible efectuar una distinción de la pugna prescindiendo del factor económico e identificar como motivo fundamental el político, en otros términos, es la lucha por el poder político que genera tensiones sociales. Concretamente, se disputa la administración del Area Natural como un espacio de poder, es una objetivación de poder político que detenta la organización, excluyendo la gubernamental que se rige a una política que supone un poder hegemónico ya establecido, a una línea política centralizada que no cuestiona ni considera ceder cuotas o compartir su poder.

Lo anterior es desarrollado y complementado con el factor social por Espinosa, quien sostiene que las APs pueden constituirse centros de conflictos sociales y políticos, al ser espacios donde se instan mecanismos de confrontación y resistencia, pues promueven la creatividad social entre los locales a través de la interacción permanente y la negociación con las agencias públicas y no gubernamentales<sup>60</sup>. Dicha afirmación es aplicable en este caso de estudio al observarse tratativas directas entre la OSG y el ente gubernamental, es decir entre la UNORCAC y el Ministerio del Ambiente. Este proceso político se realiza en la jurisdicción del Municipio de Cotacachi, el cual por su parte sigue una política y también busca negociar con el gobierno. Finalmente, en este contexto, aparece que el centro de conflicto social regional es un área onírica destinada a la conservación de la naturaleza.

Desde otra perspectiva, ahora se acepta por unanimidad el valor determinante del factor monetario para la consecución de acuerdos sobre manejo de unidades protegidas, pero esto no significa que siempre y en todo lugar fue esa la médula de la política para concertar. Afirma Bustamante que las Areas Protegidas más antiguas y más exitosamente protegidas son los "Bosques Sagrados" hindúes y mayas, pues suponen un concepto de jerarquía en el espacio y en la vida social.

Son lugares con *estatus*, una categoría superior donde se realizan las actividades cotidianas de contacto con una totalidad religiosa y con una de naturaleza. Surgen de una necesidad

---

<sup>60</sup> 1999:1y5.

de crear espacios físicos, sociales y éticos que den importancia a esos valores que merecen ser tratados con cierto grado de sacralidad<sup>60</sup>.

El párrafo anterior ilustra y describe una filosofía de manejo tal vez mística para nuestra época, pero presenta dos experiencias ejecutadas o practicadas, ejemplifica la posibilidad de plantear sistemas distintos y viables de manejo de Areas Naturales, independientemente del poder del mercado y del valor - considerado hoy definitivo - del dinero. Claro está que las propuestas si son realistas deberían responder o acomodarse a un sistema socio-económico establecido, consecuentemente, desde este enfoque el factor financiero resulta el elemento más importante, razón por la cual es también el mayor obstáculo para el logro de acuerdos socialmente equitativos.

Se deduce que mientras construyamos una sociedad basada en valores materiales o mercantiles, difícilmente surgirán propuestas alternativas para la administración de espacios bajo protección, puesto que ese es nuestro ámbito de negociación, es con qué se busca ventajas políticas o con qué se detenta el poder. Al respecto Bustamante (1994:6) sostiene que "hablar de Areas Protegidas es hablar de la sociedad, de un problema de valores y de cómo organizar una sociedad que sea consecuente con lo que preconiza". Para concluir, se afirma que un cuestionamiento de la política tradicional al respecto y la existencia de propuestas modificatorias globales, significan sin lugar a dudas el surgir de alternativas para la sociedad y no sólo para las Areas Naturales Escogidas.

### ***3.3 La Reserva Ecológica como una categoría de Area Protegida.***

Acerca de la terminología, Amend asegura que existen aprox. 140 denominaciones para las áreas bajo protección en el mundo y pueden diferenciarse en seis categorías, pero en muchos países incluido Ecuador, todas son manejadas bajo un mismo concepto, así acá la Ley Forestal usa el denominativo de Patrimonio Nacional de Areas Naturales para referirse a una de estas zonas.<sup>61</sup> Dicha Ley establece la necesidad de contar para efectos

---

<sup>60</sup> 1994:5-6.

<sup>61</sup> Stephan & Thora Amend Ob.Ci:t. 1994:76-7.

administrativos con siete categorías de manejo: Parque Nacional, *Reserva Ecológica*, Refugio de Vida Silvestre, Reserva Biológica, Área Nacional de Recreación, Reserva de Producción de Fauna y Área de Caza y Pesca (Natura 1991:1).

La RECC o caso de estudio, es un Área Natural Protegida que corresponde a la categoría de Reserva Ecológica, para lo cual seguidamente se hace una conceptualización y caracterización de la misma. Se observa que dichas descripciones son en principio técnicas y siguen un orden ecologista.

El Art. 107 de la Ley Forestal de 1981 se refiere a la Reserva Ecológica como una categoría de manejo con las siguientes características y propósitos: a) Consta de uno o más ecosistemas con especies de flora y fauna importantes amenazadas de extinción, donde se prohíbe cualquier tipo de explotación u ocupación. b) Formaciones geológicas singulares en áreas naturales vírgenes o parcialmente alteradas<sup>62</sup>.

Natura (1991:22) propone que son áreas terrestres o acuáticas con mínimo 10.000 ha, contienen recursos naturales sobresalientes, sitios, rasgos o especies de gran significado en un ambiente con poca intervención. Los objetivos principales son guardar la diversidad ecológica y biológica, fenómenos especiales y factores reguladores del medio con el propósito de ofrecer oportunidades de aprovechamiento sostenible, de investigación, educación y recreación .

Para el actual Ministerio del Ambiente, la Reserva Ecológica reviste importancia nacional o regional para el manejo y utilización sustentable de los recursos naturales en beneficio de las comunidades humanas ancestrales presentes. Es un área donde la diversidad de especies y los recursos genéticos silvestres han sido poco o medianamente alterados pero existe potencial de recuperación y de establecimiento de ecosistemas similares a los originales<sup>63</sup>.

En síntesis, sobre la RECC y referido a la zona Alta o de Cotacachi, se anota que tanto la cantidad de ecosistemas o pisos ecológicos (11), la superficie (895.6000 ha), las

---

<sup>62</sup> INEFAN/Natura V Jornadas Ecológicas 1994:8.

<sup>63</sup> Glosario del Anteproyecto de Ley sobre Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad. *Ministerio del Ambiente* (Estrategia APs) 2000:23.

características geológicas de origen volcánico, además que en general ha sido levemente transformada, califican a la reserva dentro el contexto requerido por esta categoría de manejo. Asimismo, se observa una leve diferencia entre los conceptos vertidos por una fuente jurídica, una ONG conservacionista y una ministerial, la segunda delimita estrictamente la superficie, y hay una evolución de más a menos en cuanto a exigencia de inalterabilidad del medio natural. Se incluye a las poblaciones autóctonas como potenciales y legales beneficiarias de desarrollo, pero sólo en la propuesta del ministerio ambiental, además que introduce el concepto de sustentabilidad.

### ***3.4 Contexto Global de las Areas Naturales Protegidas.***

En principio, existen dos estrategias globales para conservar la biodiversidad o la riqueza natural, estos son, la *in situ* o en lugar de origen y la *ex situ* o donde se traslada el germoplasma. La conservación de los biomas ricos *in situ* resulta la meta principal - y el justificativo prácticamente- por mantener la Areas Naturales Protegidas (Natura, 1992:11).

Las APs son las zonas silvestres en condiciones ecológicas especiales y con características fisiográficas limitantes para fines de agropecuarios.<sup>64</sup> Además, constituyen ecosistemas naturales que cuentan con un manejo que corresponde a su carácter o vocación <sup>65</sup>

Las Areas Protegidas abarcan aproximadamente el 7 % de la superficie terrestre y el 1 % de los ambientes marinos, estas cubren una inmensa variedad de hábitats ecológicos y contextos sociales, y se estima que el 80 % de las áreas en América Latina están habitadas por seres humanos. El concepto de AP se confunde con el de "reserva productiva" para los territorios de propiedad privada donde la biodiversidad se explota económicamente (Borrini 1997:4). El concepto de una categoría de manejo que no es utilizado en la nomenclatura oficial actual, tal es el de la reserva productiva, puede aplicarse al caso de la RECC por la actividad pecuaria *in situ*.

---

<sup>64</sup> Natura, 1992:11.

<sup>65</sup> 1986:395.

Por otro lado, una característica común de las Areas Naturales latinas, es la de estar ocupadas por poblaciones humanas, la misma que es consecuencia de la creación y planificación independiente de los habitantes originarios, incluso, pueden considerarse los territorios poblados como reservas productivas dentro de Areas Protegidas. Pues estos son espacios al interior utilizados o explotados para la sobrevivencia de los asentamientos, y también por hacendados o ganaderos como en la zona del páramo de la RECC. Dicho sea de paso, los empresarios utilizan los pastizales naturales y el forraje silvestre de las zonas húmedas, como fuente suplementaria de alimento para el ganado generalmente lechero.

### ***3.5 Contexto Nacional de las Areas Naturales Protegidas.***

Se trata en forma textual cifras y datos provenientes de siete fuentes distintas, de siete años diferentes y dentro un periodo de tiempo de dos décadas. Se busca describir el contexto nacional y en principio se observa que en general no hay concordancia, tanto en el número de Areas Naturales, como en la superficie total de estas.

La versión inicial o más antigua pero sin precisar superficies, corresponde a la Ley Forestal (1981) la cual determina que el Patrimonio Nacional de Areas Protegidas está conformado por 15 unidades en todo el país, de cuyo manejo se encarga la División de Areas Naturales y Vida Silvestre (DINAVIS) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)<sup>66</sup>.

En forma general, para Landazuri los principales biomas en estado natural o el área natural aún no modificada, suma o significa una extensión de 105.000 a 128.750 km<sup>2</sup> que ocupan entre el 40 y el 47.5 % del territorio nacional<sup>67</sup>. Al respecto y referido específicamente a la superficie de las áreas escogidas para conservación respecto a la nacional precedente, Natura (1992:12) sostiene que el sistema de conservación lo constituyen 15 Areas (1992) y cubren una extensión de 3.173.915 ha correspondiente al 11,7 % de la superficie del país.

---

<sup>66</sup> Stephan & Thora Amend Ob.Ci:t. 1994:76-7.

<sup>67</sup> \* Páramos: 26.000 a 28.000 km<sup>2</sup>; Bosques húmedos tropicales: 78.000 a 99.000 y Manglares: 1.750 km<sup>2</sup>.



Para una ONG conservacionista como es Eco Ciencia (1994) son 41.115 km<sup>2</sup> de tierras silvestres protegidas en el Ecuador, que cubren aproximadamente el 15 % del territorio nacional<sup>68</sup>. El INEFAN (1995) con la versión oficial, afirma que el área de bosque nativo se estima en 11.500.000 ha, lo que representa alrededor del 42 % del territorio nacional, y el 29 % de esta área o el 12 % del territorio nacional está declarado como zona de protección (INEFAN/GTZ 1995:13).

Al respecto Espinosa (1999 A:1) asevera que son 18 las Areas Protegidas con que cuenta el Ecuador, las mismas fueron creadas siguiendo la recomendación de la IUCN para la Estrategia de 1976. Añade que en total suman una cobertura en superficie de 42.000 km<sup>2</sup> que equivale al 18 % del territorio nacional\*<sup>69</sup>.

Asimismo, para el actual Ministerio del Ambiente (2000) el Sistema Nacional de Areas Protegidas (SNAP) cuenta con - nuevo nombre - 25 Unidades Naturales de Ordenamiento Territorial (UNOT's) a través de sistemas regionales, Areas Protegidas, corredores ecológicos y áreas de amortiguamiento (Estrategia APs 2000:9).

De lo expuesto y en conclusión, se deduce una tendencia *in cresscendum* del número de Areas Naturales Protegidas, así en 20 años (1981 - 2000) aumenta de 15 a 25 unidades, y en la superficie total de 12 a 18 % del país. Se añade que 15 de estas áreas están habitadas ya sea por indígenas o por hacendados. Finalmente, también varía la denominación y son varias las definiciones gramaticales, es decir, no cambia el concepto de categoría de manejo pero sí el nombre técnico o propuesto.

---

<sup>68</sup> Eco Ciencia 1994 citado por Winter 1997:39.

<sup>69</sup> .\* De estas, ocho están localizadas en la Amazonía con 28.000 km<sup>2</sup>, o el 21% de la superficie regional.

## **Capítulo IV. *Políticas de Manejo y Administración de Areas Protegidas***

### ***4.1 Política Ambiental o Ecología Política.***

La ecología de una comunidad es política al ser restringida y moldeada por otros grupos humanos. Además, la explotación, distribución y control de los recursos naturales está siempre intervenida por relaciones diferenciadas de poder dentro de y entre sociedades<sup>70</sup>.

Desde esta perspectiva, los recursos naturales son el objetivo primario de búsqueda de transformación para la acumulación por parte de la sociedad, es el organizarse de los grupos sociales o actores con motivo de aprovechar su entorno. Es decir y por consecuencia, como señala Fabre (2000:268) la gestión ambiental resulta un factor procesual que facilita elementos teórico - metodológicos útiles en la búsqueda de un cambio.

De lo anterior se deduce que todo acto de transformación de la naturaleza es un acto político, y que el control del medio es un control político, es decir, quien domina a su medio natural es quien tiene el poder o viceversa.

En ese sentido, los criterios y principios de los que parte la política ambiental para adquirir legitimidad y operatividad social, o justifica y basa su utilidad en la sociedad, básicamente son expuestos por Bustamante (1990:109), quien argumenta y señala que desde los 60 el deterioro de la calidad del medio ambiente ha pasado a ocupar un lugar importante en el conjunto de preocupaciones de la sociedad contemporánea. Esto porque la tierra alberga una población que presiona en busca de espacio, alimento, materia prima, energía y que también necesita degradar los desperdicios.

En consecuencia, resulta imprescindible introducir el tema de la sustentabilidad ambiental en las políticas a seguirse, esto con el objetivo de guardar y mantener lo que queda, además que responde a la presión y es consecuencia de un tema internacional de política.

---

<sup>70</sup> Sheridan,1988:xvi - xvii citado por Little, 1992:23-24.

La política ambiental global responde o está determinada básicamente por la línea financiera dominante, esto significa que la presión económica del Norte ahora se traduce también en una "sugerencia" de comportamiento ambiental hacia el Sur. Actualmente, según Gligo (1997:54) la paulatina globalización de la economía creó nuevas formas de comercio internacional, en las cuales las consideraciones ambientales empezaron a tener un lugar insospechado. Esto muestra cómo las nuevas relaciones comerciales, han sido un factor determinante en la reacción de los países subdesarrollados frente a la temática ambiental, independientemente de reflejar o no una consciencia ambiental.

En este marco, el conflicto es ampliado por Rivera (1992:190), para quien las múltiples contradicciones entre economía y ecología están a la vista y no se avizoran puntos de encuentro metodológicos, más aún, para gobiernos bajo presión de organismos financieros que siguen experimentos neoliberales monetarios. Esta aseveración identifica un sistema político económico que al determinar el rumbo global de las transacciones financieras, dirige también las relaciones de estas con lo ambiental, concretamente de los recursos naturales. Podría decirse que la política ambiental es un reflejo de la económica, entonces, actualmente seguimos una política medioambiental de corte neoliberal, que no oferta coincidencias con la política de hacienda.

En ese sentido y desde una perspectiva netamente economisista, Fabre (2000:281) al analizar los problemas ecológicos situándose en una posición netamente neoliberal, afirma y tal vez resume, que estos no nacen de la acumulación del capital, sino que resultan por no haber asignado derechos de propiedad y precio a los bienes comunes.

Desde esta perspectiva, para Leff dichas políticas habrán de conducirnos hacia los objetivos del equilibrio ecológico y la justicia social por la vía del crecimiento económico guiado por el libre mercado. De donde, tal como concluye dicho autor, la globalización en lugar de aglutinar la integridad de la naturaleza, engulle para globalizar racionalmente al planeta y al mundo<sup>71</sup>. Se expone así la contradicción y hasta falsedad del sistema neoliberal, pues no puede haber justicia o equilibrio socioambiental mientras este determine estas relaciones.

---

<sup>71</sup> Leff, 1996:17-20 citado por Fabre,2000:282.

En síntesis, el neoliberalismo propugna la globalización de políticas económicas y también ambientales, y es también un sistema cuya propuesta central prioriza lo económico sobre lo ecológico. Además, sostiene que el problema medioambiental se basa en la propiedad privada de la naturaleza, es decir, la "indefinición comunitaria" de los recursos naturales, la cual no posibilita ni la valoración con el dinero ni la posesión con los papeles.

De tal modo, se observa que ecología política viene asociada directamente con degradación del ambiente, ya que este es un tema ecológico fundamental. Al respecto, cabe tener en cuenta que un aspecto contradictorio de la destrucción medioambiental, es que siendo consecuencia directa de su explotación económica, no es el beneficiario inmediato quien asume el costo del deterioro, sino la sociedad <sup>72</sup>. Lo cual también significa que el alcance de una política ambiental, será la sociedad toda al extraer como al proteger los recursos. En el caso de una reserva ecológica, si bien es la población local la directamente beneficiada con los ingresos, o al menos eso busca una política descentralizadora, en última instancia es la sociedad en general la favorecida.

En ese sentido y aplicada al tema del manejo de los recursos naturales, Gligo<sup>73</sup> expone que se debe tender a políticas que traten de cruzar el ordenamiento ambiental territorial (denominadas políticas explícitas), con el desarrollo regional (o políticas implícitas), y con todos los sectores productivos. Esto porque permiten desagregar las transformaciones sociales y ambientales, además que los procesos que se dan en el medio rural son básicos para la conservación de los recursos naturales, y también porque en las políticas ambientales implícitas, tienen especial relevancia las de conservación de la biodiversidad.

En consecuencia, una política de manejo de recursos naturales no puede estar alejada de una de desarrollo rural, es más, ambas se complementan y por esto se sugiere cruzarlas. Es la actualidad del tema ambiental que la hace determinante en una política de desarrollo rural, esto significa, elaborar propuestas que permiten observar la inter - dependencia entre sociedad y naturaleza independientemente de que una guíe a la otra.

---

<sup>72</sup> Tomic, 1992:115.

<sup>73</sup> 1997:60-61.

De hecho una visión netamente ambientalista, parte del Ministerio del Ambiente, pues esta propone que las políticas deben guiar las acciones de corto y mediano plazo, dirigidas a la conservación y el manejo del capital natural, al mejoramiento de la calidad ambiental, y a la atención de regiones que requieren un tratamiento especial (Estrategia Ambiental 2000:2).

#### ***4.1.1 Principios de Política de Manejo de Areas Protegidas.***

El manejo de recursos naturales es el tema general donde confluyen los intereses de manejo de las Areas Protegidas, y donde los involucrados manifiestan sus propuestas de aprovechamiento, por lo tanto se busca caracterizar los principios teóricos básicos que fundamentan las políticas de manejo de dichas áreas, tanto gubernamental o central como local o descentralizada. Al respecto para Espinosa (1994:102) "la participación relativa al manejo de Areas Naturales se articula necesariamente a un análisis de contenido político, institucional y jurídico".

De tal modo, estos son los tres campos temáticos que se desarrollarán analíticamente para caracterizar dichas perspectivas de conservación de áreas de la naturaleza. En síntesis, todo grupo social organizado e involucrado, tiene y sigue una propuesta la cual es su política, esta se objetiviza o se hace visible en normas y/o leyes, las mismas que son manejadas o esgrimidas por instituciones de la organización política, ahí se resalta la interdependencia de dichos espacios que se busca desarrollar.

Al respecto, para Bucheli (1999:33 y 85) la política de las Areas Naturales Protegidas (ANPs), básicamente es el conjunto de principios y lineamientos generales que orientan y dirigen la administración, conservación y manejo de dichas áreas. Asimismo, la administración de ANP's implica el desarrollo y ejecución de la planificación, uso y también control.

Lo anterior evidencia esa ligazón entre lo político y lo normativo que además para ser ejecutado debe ser institucionalizado, es decir, para poder administrar un Area Protegida debe proponer una serie de reglas que siguen una línea política. En el caso de estudio (la

RECC) tanto el Ministerio del Ambiente, como el Municipio de Cotacachi y la UNORCAC tienen una propuesta particular de manejo y reclaman un espacio en la administración.

#### ***4.2 Análisis de la Política Nacional sobre Recursos Naturales.***

En principio una definición estrictamente centralista y propuesta por Bustamante (1990:110), sugiere que la política ambiental de un país es el conjunto de definiciones adoptadas por las autoridades, que condicionan y determinan el comportamiento de hombres, empresas y reparticiones públicas en lo referente al uso, manejo y conservación de los recursos naturales. Donde resalta por su ausencia el componente social tanto local como regional, y no aparece como un componente diferenciado e interrelacionado al medio ambiente.

Por otro lado, la tesis de que el Estado constituye la entidad responsable de la conservación de la biodiversidad, en la práctica es la única forma de aplicar el concepto de la propiedad pública de la biodiversidad, en condiciones de un régimen basado en la propiedad privada de la tierra y los medios de producción (Natura 1992:6). Es un hecho que a principios de los 90 no se cuestionaba dicha tesis, es decir, estaba considerado como el único ente capacitado y autorizado para velar y administrar dichos recursos, entre ellos las Areas Naturales Protegidas además que era una forma de ejercer soberanía y la única manera de impedir o frenar la apropiación en forma privada y/o comunitaria.

Al respecto y supuestamente para vigorizar los procesos de conservación, Natura en su proyecto de Ley de Areas Protegidas y Vida Silvestre propone: Se consagra la potestad suprema del Estado de cuidar el Patrimonio Nacional de diversidad biológica y de normar su administración y uso en beneficio de la calidad de vida del pueblo ecuatoriano (Silva, D. 1995:110). Esto significa una total desconsideración del ámbito local, es una proposición completamente centralizadora y hasta general, porque habla de un "todo nacional" susceptible a ser beneficiado con la administración de áreas ubicadas en regiones determinadas y localizadas.

#### **4.2.1 Nexa político de naturaleza - sociedad.**

El MAG (1984:4) diagnosticaba que en el manejo y administración de los organismos oficiales se ignora *ex profeso* el sistema regional en que cada área se encuentra. Además la planificación hace énfasis en los aspectos naturales y conduce a un divorcio con los aspectos sociales y económicos, es decir, toca el consabido "contexto" a manera de compilación de datos sin análisis ni juicio. Esta crítica proviene del Plan de Manejo de la RECC ('84) que si bien proviene del MAG fue realizada en coordinación con ONG's internacionales (WWF, IUCN) que sin duda influyeron y condujeron el sesgo crítico.

Sin embargo, muestra que los 80 se cuestionaba desde adentro el rol de las instituciones gubernamentales como un todo supremo sobre las Areas Protegidas, ya se identifica sus falencias tanto en la creación como en la administración de las áreas tratadas. Se precisaba sobre el desconocimiento del ente central respecto al área en si mismo, a sus límites y mucho más a la población relacionada.

Por otro lado, los asentamientos humanos ya sean cerca o en la zona de transición de un Area de Conservación, representan al grupo social local, y su participación en el manejo del espacio bajo reserva, actualmente es sustentada y apoyada a todo nivel. Esto significa, que la literatura actual revela un énfasis en incrementar la inclusión de las perspectivas locales en el manejo de reservas naturales, y parques alrededor del mundo<sup>74</sup>, asimismo, ilustra que por toda la tierra, las actividades de manejo de las Areas Naturales, han sido predominantemente guiados por ideologías que ignoran los contextos de los sitios específicos, de dichas áreas de protección<sup>75</sup>.

Así lo anterior describe, que para la creación y conformación de las unidades bajo protección como la RECC, no se consideró a la sociedad, concretamente conservación no se asociaba con población, ni local ni regional. Por esta razón, Winter (1997:89) presenta el nexo entre naturaleza y sociedad o viceversa, y en ese sentido, recomienda que el manejo

---

<sup>74</sup> Einarsson 1993 *et al* Citados por Winter 1997:1.

de recursos naturales si busca ser exitoso no puede continuar de manera unidireccional y se debe reconocer la importancia del contexto local, esto significa, trabajar en colaboración con residentes del lugar para asegurar de incluir gente y recursos en la conservación.

#### **4.2.2 Participación política de "lo local".**

Una propuesta estrictamente política describe que la participación depende de la situación, o de las condiciones materiales de vida de la población local. Asimismo, aunque la literatura refleja una preferencia a favor de la incorporación de visiones locales, en el protocolo de manejo, la implementación actual de un manejo localmente dirigido es problemático<sup>76</sup>. Esto porque la participación local en el manejo de los recursos naturales es multidimensional, es un proceso imbuido culturalmente que requiere gran sensibilidad hacia el contexto local, y las condiciones socioeconómicas<sup>77</sup>. Es decir, las políticas serán diferentes, por que de alguna manera reflejan la situación de vida de la población representada, y hay diferencias estructurales entre los grupos o actores involucrados.

Por otra parte, la dificultad para articular un discurso político compartido radica en la diferencia de concepción del medio ambiente. Al respecto, se afirma que antes que un diálogo pueda estabilizarse entre la población local y los encargados "oficiales" del manejo de recursos naturales, "ambas partes deben lograr transformar sus percepciones simbólicas de la realidad medio ambiental en un léxico común"<sup>78</sup>, y este es un proceso que envuelve la abolición de imágenes políticas que no reflejan los valores de la comunidad local. En consecuencia, técnicas de manejo particular deben ser adaptadas a las circunstancias locales, pues cuando se ignora el sitio específico de manejo de recursos naturales, los proyectos de conservación pueden encontrarse con problemas y desentendimientos a nivel local<sup>79</sup>. Efectivamente lo expuesto es aplicable a las Areas de Conservación.

---

<sup>75</sup> Idem: 6.

<sup>76</sup> Bachert 1991; Wella and Brandon 1993, Idem:1.

<sup>77</sup> Idem: 2.

<sup>78</sup> Nowicki 1985:273 Idem:11.

<sup>79</sup> Hendee *et al* (1990) Idem:12.



Lo anterior es más evidente aún, cuando se señala que el desencuentro depende básicamente de la distinta posición social de los actores involucrados, ya que es en esta diferente ubicación que construye su percepción no sólo de la naturaleza, sino de su situación social e identificación con ambas. Además claro está, sopesa sus posibilidades reales de explotación de la riqueza natural.

Por otra parte, existe una relación de dependencia entre lo local y su entorno regional, es decir, entre un Area Protegida respecto al sistema económico y político imperante a nivel nacional, de tal modo, un AP no es un territorio autónomo y su manejo sigue la línea administrativa que sustenta el gobierno central. Sobre este tópico, Espinosa (1994:97) afirma que la conservación no supone exclusivamente medidas técnico - operativo de protección en determinadas formaciones ecológicas, sino que se vincula a toda la racionalidad productiva, a los estilos de desarrollo y a las configuraciones políticas del país.

Desde otra perspectiva, así como se coincide en la necesidad de elaborar políticas de manejo de recursos naturales o APs, incluyendo a la población local, actualmente también hay acuerdo para buscar de coordinar con otros actores interesados. Al punto el INEFAN(1999:61) recomienda incrementar la participación de otros organismos, comunidades y población en general, en la planificación y el ordenamiento territorial regional y nacional.

Asimismo, para el actual Ministerio del Ambiente,<sup>80</sup> los acuerdos entre los representantes de la sociedad civil y los organismos estatales, permitirán la participación de los actores sociales en las decisiones públicas y el manejo *sostenible* del ambiente, para lo cual se debe interesar y comprometer a los actores políticos, en la consolidación de las políticas ambientales estatales. Además, porque estas propenden a la profundización de la democracia y procuran establecer responsabilidad compartida.

En síntesis, la propuesta oficial en principio (96) mostraba sólo una recomendación a planificar en forma participativa, pero la política desarrollada en la Estrategia 2000, va más allá, primero porque incluye el concepto de *sostenibilidad*, y segundo porque propone la

---

<sup>80</sup> Estrategia Ambiental 2000:16.

instancias de los gobiernos locales y a las organizaciones de la sociedad. Por otro lado y relacionada a la biodiversidad o recursos naturales, se promueve la activa participación de los diversos actores sociales, a través de los procesos descentralizados y desconcentrados, que incorporen mecanismos de mercado y tercerización en la administración de los servicios y garanticen los derechos de los pueblos (Idem).

En suma, la propuesta política descrita en la Estrategia 2000, resulta de lo más amplia y considera directa y conjuntamente, tanto la descentralización como la desconcentración. Básicamente, sigue una línea política que sugiere la reforma del Estado centralizado y parte sustancial de la misma es el manejo de los recursos naturales con los agentes sociales interesados, a quienes se les delega diversas funciones.

#### ***4.3 Política sobre manejo de Areas Protegidas.***

Efectivamente existe un acuerdo generalizado sobre la necesidad de incluir a la población local en el manejo de las Areas Naturales, pero "lo local" es más que la comunidad indígena asentada en la zona *buffer*. En consecuencia, para Espinosa (1999:6) lo local no es una categoría predefinida sino que se construye en función de las relaciones sociales, políticas, económicas, ecológicas o étnicas, donde las normas de los gobiernos comunitarios y las instancias de poder local deben ser integradas jurídicamente a la estructura del Estado.

La concepción de lo local es una construcción social, es el producto de una interrelación dinámica entre grupos, de relaciones de poder y de derechos dentro la estructura formal del Estado, atribuyendo además a este un rol estructurador e integrador. Lo local viene a ser la coyuntura actual, es decir, la ocasión en que dichas relaciones permiten una forma de manejo de las Areas Protegidas, ya sea totalmente centralizada como hasta ahora, o acorde con una política tanto gubernamental como municipal actualmente desconcentradoras, la cual abre espacios a poderes locales para participar en el manejo de dichas áreas.

Por su parte, el MAG(1984:3) sostiene que es indispensable definir las interrelaciones que mantienen las APs con el entorno regional y nacional, sino, el área se constituiría una isla

frente al complejo de conexiones desde sus límites hacia adentro y hacia fuera, con un espectro de intereses y potencialidades. Lo anterior es importante porque "hasta hace poco el manejo de Areas de Conservación se orientaba únicamente hacia el interior, sin tomar en cuenta el contexto local y regional"<sup>82</sup>. Con lo cual queda expuesto y descrito, que en la propuesta de manejo descentralizado, la institución local comparte con una regional, y ambas coordinan un contexto institucional nacional.

#### **4.3.1 Los asentamientos y/o poblaciones relacionadas a las Areas Protegidas.**

En general se considera que tanto la población local, la regional, y de la nación toda se benefician con la conservación de Areas Naturales, pero es innegable que los primeros más directamente que las siguientes. Consecuentemente, la participación y acción ciudadana para decidir sobre recursos naturales al involucrarse desde el inicio y por todo el proceso de manejo, es el más efectivo acercamiento para conservar Areas Naturales Protegidas<sup>83</sup>. Complementando lo anterior, se afirma que los pueblos que habitan tierras adyacentes a las Areas de Conservación, son los más interesados en las regulaciones, por tanto, deben ser incluidos en los procesos de toma de decisiones desde el principio<sup>84</sup>.

Por otro lado, se enfoca la responsabilidad a los asentamientos de la zona *buffer* por la relativa dependencia que estos tienen con el Area Protegida, pero estos no representan un grupo de "pueblos *buffer*" homogéneo, sino más bien cada zona de conservación presentará poblaciones con señales particulares, con propias condiciones y características históricas, lo cual significa que se debe considerar aisladamente a cada población local. En ese sentido, Espinosa (1994:33) arguye que este desconocimiento de las diferencias, es una causa del manejo irracional y de la no participación local, es decir, el porque hasta ahora el manejo ha estado marcado por concepciones, prioridades y metodologías ajenas a las condiciones socio-económicas y ecológicas de las diferentes microregiones.

<sup>82</sup> Hanrahan y Pereira 1990, citados por Natura 1991:20.

<sup>83</sup> McMullin y Nielsen 1991; Hendee *et al* 1990, citados por Winter 1997:9.

<sup>84</sup> Bachert 1991 Idem.

Por la planificación y creación vertical o burocrática ya señalada de las Areas Protegidas, estas representan en muchos casos un territorio ajeno a las comunidades locales, un espacio delimitado que emergió por decreto y había que aceptar y respetar. En los hechos significó la pérdida de jurisdicción y de posesión territorial para la localidad que ahora se asienta en la zona *buffer*. Asimismo la actividad agropecuaria de los pobladores originarios resulta afectada, pues ve limitada la frontera agrícola y la de pastoreo.

En consecuencia, mientras la comunidad del lugar no tenga presencia y poder ejecutivo en el manejo administrativo de estos espacios de conservación, menos probabilidad tiene de conseguir mejoras en la calidad de vida y también de afianzar poderes. De modo que si se busca legitimar un poder en la región, es menester participar en la administración del Area Protegida. Al respecto, Espinosa (1994:99) complementa al afirmar que la participación de la población local, constituye un elemento estratégico para garantizar un manejo alternativo, y debe entenderse como una relación dinámica entre la intervención y la autogeneración, que induzca a una administración menos concentrada y más democrática.

En suma, se ha visto que lo local es parte de la sociedad civil que esta compuesta además por otros sectores y estos tienen sus propias percepciones de manejo de las zonas escogidas. Así para Natura (1992:6), las atribuciones de manejo y administración deben ser compartidas por el Estado y la sociedad civil, incluyéndose en ella todos los sectores comunitarios y no gubernamentales. Esta posición de una ONG, muestra a principios de los 90 una propuesta de manejo compartido que es también descentralizado, el mismo que considera la administración plurisectorial, así tanto locales o comunitarios (municipios y organizaciones autóctonas) como no gubernamentales. De hecho este propósito se expone seis años antes de dictarse el decreto de descentralización, como un eje de política nacional oficial.

Se observa que existe consenso generalizado respecto a la necesidad de convocar para el manejo, no sólo a la población local sino también organizaciones y poderes externos al área de conservación, además tendiendo a la independencia económica. Sobre lo cual Borrini (1997:13), sostiene que en ese sentido se pronunció el Congreso Mundial de Areas Protegidas

de 1992 en Caracas, donde se demanda la participación de los residentes locales, ONGs, gobiernos regionales y locales, tendiendo a una autonomía administrativa y financiera.

Por su parte el INEFAN<sup>85</sup> asevera que los actores externos involucrados en el manejo de Areas Naturales, gubernamentales como ONGs, tienen conocimientos particulares y parciales de las necesidades, procesos, acciones, resultados y cumplimiento de objetivos, lo que trae como consecuencia explicaciones situacionales distintas y particulares.

Lo anterior es una interpretación oficial de lo problemático que resulta el entendimiento entre los distintos actores sociales, resalta esa dificultad - para articular y conjuncionar criterios - que tiende a imposibilitar el manejo participativo de las áreas, lo cual es explicable ya que la descentralización es un proceso que exige un transcurso donde se deponen los particularismos, eso hasta lograr un acuerdo en beneficio principalmente local. En otras palabras, el decreto marca el inicio oficial del proceso descentralizador, pero son los acuerdos los que proyectan hacia adelante el mismo.

Asimismo, es un hecho que las comunidades locales valoran un Area Protegida y respetan sus límites siempre y cuando este les reporte algún beneficio para su subsistencia, esto como parte de su estrategia de sobrevivencia y no por factores subjetivos. Para Moore (1979:86-7-8), lo anterior significa que el manejo de áreas silvestres escogidas, confronta la necesidad de acomodar objetivos conservacionistas con necesidades socio económicas, y permitir actividades humanas no consideradas en principio, aunque el cambiar una política mal orientada resulta difícil y problemático para las partes involucradas. Afirma además, que las reservas contemplan ciertos usos humanos siempre que estas sean actividades de subsistencia, y no causen disturbios ecológicos.

Al respecto, Espinosa (1994:97y108) afirma que para las poblaciones locales la presencia de áreas de conservación, ha constituido un obstáculo que ha impuesto serios límites a sus posibilidades de acceso a tierras y recursos. Finalmente, sentencia que mientras no se

---

<sup>85</sup> 1999:43.

proporcione alternativas para mejorar sus condiciones de vida, el discurso conservacionista resulta estéril y superficial.

Cabe complementar que el '79, cuando se iniciaba la organización de las Areas Naturales, se aceptó la imposibilidad de expulsar a los residentes locales del interior o zona núcleo del área, y se consideró la posibilidad de otorgar y en lo posible planificar actividades remunerativas, pero no degenerativas del medio ambiente delimitado. Esta es una posición política, que resulta también de aceptar la incapacidad de la institución gestora del área, para solucionar las prioridades de la población asentada al interior de la misma.

#### ***4.4 La Administración de las Areas Protegidas.***

Existe una propuesta política se diría "desde adentro" por que sugiere un poder total de parte de las comunidades locales para administrar las áreas en cuestión, resulta un manejo centralizado pero en manos de los locales. Concretamente para Alvarez<sup>86</sup> la administración de Areas Protegidas por parte de lo local y sociedad civil en su conjunto, se reduce exclusivamente a las comunidades, es una posición radical que sugiere delegar toda la responsabilidad del manejo a estas poblaciones, además propone que debería fortalecerse las instituciones comunitarias a fin de permitir que las Areas Naturales sean manejadas por los asentamientos locales, en tanto que el Estado y otras agencias externas deberían jugar únicamente un rol de colaboración. Esta postura política unilateral sobre manejo administrativo, resulta desde su lado vertical y no participativa, es una inversión de la situación actual con cambio de ubicación de los mismos actores sociales envueltos.

Otra posición acerca del rol de lo local la tiene Natura (1991:20), que acepta la conveniencia de la participación de dicho agente social, pero sólo admite un papel secundario y de ayuda para el organismo o poder oficial. Afirma que el manejo exitoso de un área natural seleccionada depende de la colaboración de la población local en coordinación con sus autoridades, lo cual además implica una labor difícil de educación y convencimiento. Así resulta visible una actitud y decisión de reconocer el rol del Estado como autoridad

suprema, y es mas bien necesario un proceso educativo sin cuestionar esa potestad central sobre los espacios de conservación.

Sobre esto amplía Buchelli (1999:84-85), y asegura que el ejercicio de la potestad pública de administrar un bien nacional, le corresponde por las disposiciones vigentes del Derecho Público a una entidad estatal, sin embargo, la política de aplicar y ejercer esta administración es la que permite la participación e integración de la sociedad civil. Estas aseveraciones exponen la apertura actual de espacios de participación en la administración pública, esto significa un viraje en la política nacional de manejo de recursos naturales, puesto que considera a la sociedad civil para ejercer la administración de un bien nacional, que bien puede ser una Reserva Ecológica. Llama la atención que no se mencione el término de descentralización, al tratarse de un estudio posterior a la ley descentralizadora.

Como conclusión de las políticas administrativas de manejo de ANPs, se puede afirmar que sólo un manejo coordinado - que es también democrático - de los actores interesados, garantiza la permanencia y viabilidad de dichas áreas. De otro modo, la única solución para la supervivencia en el tiempo de las Areas Naturales Protegidas, es la participación de diversos sectores de la sociedad civil en su administración y manejo. Es decir, sólo probando nuevos mecanismos a nivel local que involucren al gobierno provincial, seccional, ONG's y comunidades locales<sup>87</sup>. Con lo cual sugiere un mayor espacio político para lo local, es la base donde se negocia con otros poderes como los no gubernamentales, que de alguna manera empoderan a las organizaciones locales, por constituirse en socios y generalmente inyectar recursos económicos.

Esto significa que aún cuando se trasciende el ámbito nacional al considerar la alternativa de captar socios fuera del país, un requisito para ejecutar esta política es el reconocimiento de lo local, esto como el principio de un proceso que debe ser revisado periódicamente, y es la presentación si se quiere, para atraer inversiones foráneas. Al respecto, Winter (1997:12) afirma que una recontextualización del proceso de manejo es esencial cuando se intenta

---

<sup>86</sup> Alvarez, F. Colaboración entre ONGs y gobiernos para el fortalecimiento de las Areas Naturales Protegidas en *Primer Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Area Protegidas*, 199.: 5.

<sup>87</sup> Guimire, K. Comunidades locales y áreas protegidas en *Simposio Nacional de Areas Protegidas* 1994:45.

conocer las exigencias y necesidades de socios locales, nacionales e internacionales del medio ambiente en cuestión.

Pero esta política de apertura a lo exterior como fuentes de financiamiento y por ende de empoderamiento, ha conducido a la representación local a un acomodo frente a la política no gubernamental, o mínimamente a una parcialización y búsqueda de un sentido práctico, en muchos casos. Sobre esto complementa y ejemplifica Espinosa (1999 A:1y5) al destacar que se forman metas social y ecológicamente artificiales además de impuestas, así las Areas Naturales resultan expresiones geográficas de decisiones políticas, de relaciones de poder y modelos de desarrollo económico. En consecuencia, estas se han inclinado a reproducir y representar las tendencias y transformaciones generales de la sociedad. En síntesis, esta apreciación significa una predisposición a identificarse con las corrientes ambientales globales, por convicción, e inevitablemente por conveniencia o viceversa, entonces ambas posibilidades existen juntas.

#### ***4.5 Relaciones Sociales y Económicas de las Areas Naturales.***

Actualmente el tema de conservación referido a naturaleza o recursos naturales viene asociado a población, también son las sociedades las que manejan su entorno y para lo cual buscan una mayor participación social. Desde otra perspectiva, "la dimensión ambiental es un área de pensamiento y acción que está siendo incorporada a disciplinas relacionadas con las sociedades"<sup>88</sup>. Lo anterior muestra que hablar de sociedad hoy, es hablar también de medio ambiente y por ende de intereses, sean económicos y/o políticos principalmente.

Al respecto, se afirma que es difícil encontrar componentes de la política económica que no tengan efectos ambientales significativos. En general para Rivera toda política económica encierra una política ambiental implícita<sup>89</sup>. En este caso expresamente referida al aprovechamiento de los recursos naturales en forma de áreas bajo protección.

---

<sup>88</sup> 1992:189.

<sup>89</sup> Bustamante, 1990:111.



Dichas áreas según el Ministerio del Ambiente, presentan una importancia económica de bienes y servicios que no son entendidas totalmente, y está claro que los servicios que proveen son fundamento para actividades que generan divisas<sup>90</sup>. Finalmente, si bien la conservación exitosa de las Áreas Protegidas tiene implicaciones ecológicas, económicas, políticas, sociales y culturales<sup>91</sup>; resulta sin lugar a dudas el factor económico, el determinante y ahora tema prioritario de las propuestas interesadas en la administración. Efectivamente estas áreas muestran un atractivo social, porque son también una posibilidad real de ingresos o de "divisas", para uno o más sectores sociales envueltos en el manejo.

En ese sentido, conviene tener en cuenta que si el móvil inicial para la creación de Áreas Protegidas fue el ecológico, y la razón prioritaria la conservacionista, esto es una señal de política que demuestra una subvaloración o postergación del campo económico al momento de su emergencia. Al respecto para Bucheli (1999: 96), hasta ahora las Áreas Naturales no han sido consideradas elementos fundamentales para el desarrollo del Ecuador, pues estos recursos dentro de los planes de desarrollo han sido resaltados por los servicios ambientales que ofrecen, sin determinar funciones (reguladoras, productivas, portadoras, informativas) ni cuantificar sus beneficios.

En 1995, el ámbito gubernamental aducía que el sector de unidades de conservación había sido subestimado en el contexto económico - social, por falta de información relativa a su valoración y disponibilidad de recursos naturales, por tanto no ha adquirido la importancia que potencialmente le corresponde en el desarrollo económico y social (INEFAN/GTZ 1995:13). En los hechos significa el resultado de una política meramente ambientalista, que se ocupa de crear Áreas Protegidas siguiendo una moda y presión internacional, pero no previene su mantenimiento y menos la considera un potencial generador de recursos económicos, no las considera autosostenibles y tampoco alcanza a visualizar beneficios para los habitantes a nivel local, mucho menos regional o nacional.

Actualmente la política económica - social global, preconiza que el factor económico constituye la estructura de los valores ecológicos, es decir, se debe buscar un desarrollo

---

<sup>90</sup> Estrategia APs 2000:7.

paralelo tanto económico como ambiental para lograr beneficios sociales. Silva<sup>92</sup>, cita que existe un creciente convencimiento sobre la estrecha relación entre conservación y desarrollo económico, de ahí que la protección de la biodiversidad, se considera un elemento esencial para alcanzar un desarrollo ambientalmente sano y socialmente justo

Dentro este marco y con un enfoque meramente economicista, Rosero explica que el ambientalismo neoliberal promueve la conservación de los recursos naturales, no por sus valores intrínsecos, sino porque sirven al progreso económico, así las Areas Protegidas son "bancos" de recursos vivos. Además, desde este ángulo, el rol de las Areas Naturales es el de contribuir a la reducción de la degradación de sus núcleos y sus zonas de influencia, al tiempo que propicie el mejoramiento del ingreso *per cápita*<sup>93</sup>.

En ese sentido, se amplía y complementa el discurso economista-ambiental, y se expone que impulsar el patrimonio natural (Areas Naturales), surgió cuando se comprobó que la tasa de crecimiento del PIB no tenía porque estar relacionada con la tasa de conservación de los recursos, sino una mayor tasa del PIB a costa del "consumo" del patrimonio natural, o basados en sus recursos naturales. Pero el mismo autor asevera que la categoría económica es reduccionista, al valorar los elementos tengan o no valor de cambio, y actualmente se mira con más atención los enfoques subnacionales y locales, en consecuencia, toma fuerza el valor de recurso y patrimonio natural regional<sup>94</sup>.

En conclusión, por todo lo anterior parecería que siendo los componentes sociales "engranajes" del sistema neoliberal, no fuera ya posible creer en una política que no centralice el discurso economista, o donde la convicción ecologista no esté subordinada al criterio de las finanzas. Asimismo, hay que tener presente que esta es una posición que disminuye las expectativas de lograr una consciencia ambiental mundial, a ser desarrollada en un proceso educativo, porque demuestra ser más fácilmente adoptada y defendida por los diversos interesados e involucrados en el manejo de recursos naturales.

---

<sup>91</sup> Natura, 1992 A:65.

<sup>92</sup> Mena & Suárez, 1973 citados por Silva, D. 1995:75.

<sup>93</sup> Rosero J. Ob. Cit. 1994:84 y 86.

<sup>94</sup> Gligo, 1990:122 y 130.

#### ***4.6 Programa Oficial de Economía Ambiental.***

En un sistema político global y nacional, en el que prevalecen las prioridades económicas de efectos utilitarios inmediatos sobre cualquier consideración social, la política central de conservación de recursos naturales, busca incorporarse a través de programas económico ambientales. Esto significa que deben definir un entendimiento científico de la realidad, y proponer instrumentos y medios para transformar las ideas o propósitos en productos palpables u objetivos, es decir, la preservación de un espacio natural escogido depende de la producción del mismo.

La Estrategia de APs del Ministerio del Ambiente, presenta una propuesta que busca ser más adaptable con la idiosincracia imperante, y los valores asumidos como los valederos de la sociedad actual. Muestra que no sólo basta con propugnar el ideal conservacionista, pues este discurso no resulta práctico dadas las condiciones materiales de los asentamientos circundantes al lugar designado como protegido, y así propone introducir programas de mejora material de calidad de vida. Estas son medidas que aseguran la permanencia del Area Natural y deben realizarse desde adentro y en principio en coordinación con el ente oficial, además están dirigidas a beneficiar el entorno humano y por ende al área misma.

Por la actualidad e importancia del tema tratado se presenta un extracto de dos párrafos. En concreto, la Estrategia 2000 expone que se hace imperativo el establecimiento de incentivos que permitan mayor participación de los involucrados, incorporando al ideal conservacionista, incentivos socio - económicos que permitan la obtención de beneficios tangibles, promuevan la sostenibilidad y permitan la reducción de presiones sobre los recursos de las Areas Naturales Escogidas. Para dicha acción se aplicará "medidas económicas de promoción al interior del SNAP", como el establecimiento de incentivos tributarios para la conservación, respaldo al establecimiento de fideicomisos privados de conservación de la biodiversidad, y el establecimiento de programas de concesiones (Estrategia APs 2000:16-17).

Asimismo, la propuesta desarrolla en forma complementaria y dictamina que para viabilizar económicamente el modelo de la Estrategia, es necesario promover la autogestión de las Areas de Conservación, mediante el impulso del ecoturismo y la comercialización de servicios ambientales. Además, el Estado debe priorizar conservación y organizar el régimen predial y catastral, contemplando alternativas de ingresos para la gestión ambiental nacional y local (Estrategia Ambiental 2000:17-18).

En síntesis, de la versión gubernamental u oficial referida al área económica, se desprende la idea de que es una propuesta completa, en el sentido que aparte de cuestionar la viabilidad de los proyectos tradicionales de Areas de Conservación, propone alternativas objetivas o visibles para asegurar su existencia. Además, las mismas son complementarias entre sí, esto significa que sus "medidas económicas", siguen una política que promueve por un lado lograr soportes financieros por medio del aparato estatal y del privado, así como por otro lado, inducen a la búsqueda de la autogestión con actividades alternativas, como el ecoturismo principalmente.

Desde esta perspectiva, en torno al ecoturismo se puede afirmar que actualmente la existencia de las Areas Protegidas, ha promovido la conformación de una nueva dinámica productiva y por ende un potencial de desarrollo, que es el denominado "turista - conservacionista" o ecoturismo en zonas naturales conservadas. Este nace por la puesta en boga de la problemática ambiental, o preocupación por el deterioro del medio ambiente, además de la demanda de ir hacia la naturaleza, o la moda generalizada de tender a lo natural, es decir, todo esto origina que ahora la dinámica turística alrededor de dichas áreas sea creciente.

Concretamente, el ecoturismo a los parques nacionales puede convertirse en una fuente importante de ingresos locales y en divisas. Según una encuesta (88), el 40 % de los visitantes o "ecoturistas" del Ecuador declararon que las visitas a los parques y APs eran la razón principal de su viaje<sup>95</sup>. Aplicada al área de estudio o la RECC, el Ing. Oswaldo

---

<sup>95</sup> Boo, 1990:83 citado por Natura, 1993: 73-74.

participación civil en todas las fases de la planificación y el manejo de las APs. Desde esta perspectiva, la última es una propuesta política que busca desconcentrar la responsabilidad oficial imperante, la cual se apoya en un argumento de política ambiental nacional, participativa y además actual.

En conclusión, si no se generan y se experimentan alternativas de manejo de Áreas Naturales que provengan de todos los interesados, sólo restaría esperar la propuesta oficial por medio de la institución gubernamental, la cual previamente debe cumplir un recorrido administrativo y/o burocrático creciente, tanto en tiempo como en dificultad por estar sujeto a trabas políticas, esto previo a ser emitido como decreto o como ley. Ante esto Borrini (1997:26) sugiere que las políticas y las leyes no siempre deben preceder a la práctica, ya que en varios países, las iniciativas piloto concebidas para experimentar más allá de las políticas existentes, han abierto el camino para cambios políticos y legales substanciales.

#### ***4.2.3 Propuesta política oficial vigente.***

Al respecto, el Ministerio del Ambiente (MA) se manifiesta con la Estrategia Ambiental de Desarrollo Sostenible del Ecuador 2000, donde expone tomar en cuenta las circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales del país y las relaciones regionales y mundiales.

El objetivo central es promover desde la gestión ambiental, el desarrollo basado en la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales. En este marco, el desafío es la potenciación de dichos recursos además de los humanos, esto demanda acciones concertadas como la reforma del Estado, a fin de estructurar una institucionalidad moderna *desconcentrada y descentralizada*<sup>81</sup>.

En ese sentido, los acuerdos sobre los componentes de la biodiversidad requieren de la consulta y el consentimiento previo y expreso de los actores sociales involucrados, además la gestión ambiental debe contemplar la transferencia de competencias y capacidades a las

---

<sup>81</sup> Ministerio de Turismo y Ambiente, Estrategias y Propuestas Legales para la Gestión Ambiental, *El Manejo Forestal Sustentable y la Conservación de la Biodiversidad*, (Estrategia Ambiental) 2000:2-3-4-5-6-7.

Guerrero, en *Actividades Económicas y Medio Ambiente*; <sup>96</sup>afirma que las visitas a la Reserva el '88 fueron de 9331 y el '93 alcanzaron a 20903, entre nacionales y extranjeros, lo cual certifica un crecimiento cuantitativamente significativo. Al respecto, la UNORCAC en su proyecto *Mama Yacu* (1999) afirma una expectativa para el año 2000 de aprox. 200000 visitantes que pasen por Cuicocha. Por lo expuesto, se afirma que la tendencia actual es creciente y se mantiene como motivo principal de visita turística, lo cual permite aseverar que esta actividad, puede contribuir al financiamiento de los programas de conservación de dichas áreas, es decir, para que se autogestione y garantice la preservación a largo plazo.

Por otra parte, se debe mencionar una alternativa de consecución de ingresos buscando el autofinanciamiento, es así que, a fin de realizar acciones de conservación de las áreas naturales, Natura llevó adelante un proceso de canje de deuda externa mediante donaciones de WWF y TNC, contando con el compromiso de apoyo del Estado. Además creó un Programa de Conservación - cuyo componente destacado es el SNAP - y para ejecutarlo Natura y el MAG suscribieron un Convenio de Cooperación que rige desde 1989 (Natura, 1992:14). Lo cual muestra la posibilidad real de estudiar e intentar otras formas de conseguir fondos tendientes al autofinanciamiento de las unidades bajo protección.

---

<sup>96</sup> Natura, 1995:170, Ponencia del II Congreso Nacional Ecuatoriano de Medio Ambiente.