

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1. EL DESARROLLO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS COMO MECANISMO DE CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN EL ECUADOR

En el Ecuador, se ha desarrollado un sistema de áreas naturales protegidas que sin ser perfecto, ha permitido establecer pautas sobre el buen uso de los recursos naturales, que de alguna manera, está incidiendo en la política, la legislación y la cultura nacional.

La creación de las Áreas Protegidas ha estado ligada a diferentes factores y prioridades a través del tiempo. En nuestro país, la inclusión en la legislación ecuatoriana de conceptos como la conservación de la naturaleza, en el que se incluye a las áreas naturales protegidas como sus elementos clave, aparece a mediados de los años veinte, cuando en 1926 el gobierno prohibió la caza de garzas en la costa ecuatoriana.

Posteriormente en 1934 se dictaron las primeras disposiciones legales tendientes a proteger al Archipiélago de Galápagos, las mismas que se ratifican en 1936, cuando el gobierno del Ecuador afirmó el propósito de proteger las islas encantadas, vistos los impactos causados por viajeros y turistas, que hicieron evidente y necesario conservar sus condiciones naturales.

Dos décadas más tarde, en julio de 1959 se estableció el Parque Nacional Galápagos como la primera área protegida del país y por sus características particulares al nivel mundial, fue reconocida como Patrimonio Natural de la Humanidad por la UNESCO, en 1978 (Bucheli García, 1999).

Bajo los principios de conservación de la naturaleza promovidos a nivel mundial y a nivel latinoamericano, en la década de los años 70 se emiten varias normas legales¹ y en 1973 se crea el Departamento de Áreas Naturales y Recursos Silvestres, dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con lo cual se inicia la carrera de "Manejadores de Áreas Protegidas" que logró el establecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en 1976 y la declaratoria de Patrimonio Natural de la Humanidad a varias de estas áreas protegidas.

La planificación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) se inicia en 1976, con la elaboración de la "Estrategia Preliminar para la Conservación de la Áreas Silvestres sobresalientes del Ecuador", en la que se identificaron 90 áreas con potencial para ser conservadas, con las que se conformó un Sistema Mínimo y un Sistema Ampliado de Áreas Protegidas (Putney, 1976).

A base de esta Estrategia, se inicia un proceso planificado de declaratoria legal de las áreas protegidas, orientado a la conformación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en ésta época ya se había establecido a Pululahua como área protegida. La planificación del SNAP se ha venido actualizando periódicamente, con la elaboración de Estrategias y Planes Estratégicos en 1989, 1999 y 2007.

¹ En 1970 se emite la Ley para la Protección de la Fauna y Recursos Ictiológicos; y en 1971 se emite la Ley de Parques Nacionales y Reservas

Hasta la década de los años 60 se habían declarado 3 áreas protegidas: el Parque Nacional Galápagos, el Parque Nacional Cerro Pondoña (actual Reserva Pululahua) y la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas; en la década de los años 70 se declararon 9 áreas protegidas; en la década de los años 80 se declararon 3 áreas protegidas; en la década de los años 90 se declararon 11 áreas protegidas; y a partir del 2000 hasta diciembre del 2009 se han declarado 14 áreas protegidas. (V. Valarezo, Plan de Manejo RGB Pululahua).

En 1971, se promulgó el primer cuerpo normativo regulador para el manejo de estas áreas, denominado Ley de Parques Nacionales y Reservas, que establece, entre otros principios jurídicos, el de la "declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación de todas las áreas que sean consideradas como zonas de reserva o Parques nacionales y prohíbe el uso de estas áreas con fines de explotación agrícola, ganadera, forestal, de caza, minera, pesquera, colonización o cualquier otra actividad productiva o extractiva no compatible con los objetivos del área protegida afectada".

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, emitida en 1981, establece la competencia legal para la administración de las áreas protegidas por parte del Estado; actualmente, la nueva Constitución Política de la República y la Ley de Descentralización del Estado abren nuevas posibilidades para la participación de los organismos de régimen seccional y del sector privado.

La actual Constitución Política de la República del Ecuador (artículo 405) y al Plan Estratégico 2007-2016, establecen un Sistema de Áreas Protegidas integrado por cuatro subsistemas:

- Subsistema Estatal (Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas del Estado PANE)
- Subsistema Autónomo descentralizado (Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales)
- Subsistema de Áreas Protegidas Comunitarias, Indígenas y Afroecuatorianas
- Subsistema de Áreas Protegidas Privadas.

El Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas del Estado (PANE) cuenta actualmente con 45 áreas protegidas (Año 2011) que cubren una superficie terrestre de 4´881.448 hectáreas que corresponde al 19 % del territorio nacional y 14´220.468 hectáreas de superficie marina, dando un total de 19´101,916 hectáreas. Dentro del Patrimonio de Áreas Protegidas del Estado no se incluyen los bosques protectores, Patrimonio Forestal del Estado, Áreas Intangibles y otras formas de manejo especial. (Dirección Nacional de Biodiversidad, MAE).

Aspectos Legales Relacionados con las Áreas Protegidas

Con la promulgación de la Ley Forestal en 1981, se inicia el desarrollo del marco legal y jurídico de las áreas protegidas del Ecuador, luego aparecen diversos esfuerzos nacionales que han orientado el establecimiento y funcionamiento de políticas de manejo y la misma administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En el campo internacional, el marco de principios y orientaciones para el manejo de las áreas protegidas culmina con el contenido del Acuerdo de Durban (V Congreso Mundial del Parques, 2003), cuyo Plan de Acción encausa la acción del manejo de áreas protegidas hacia el reconocimiento de la relación entre las personas y las zonas prioritarias de conservación y hacia la implantación de iniciativas que procuren la reducción de la pobreza. También confirma el objetivo de alcanzar compromisos internacionales para la conservación; el rechazo a acuerdos comerciales que atenten contra la permanencia de estas áreas; y el fortalecimiento de la capacidad de su gestión; la valoración económica que partiendo de la importancia de las áreas protegidas para la economía local y nacional, promueva el necesario incremento de la inversión y la financiación.

En estos instrumentos sobresalen al menos tres lineamientos de avanzada, para la administración del SNAP:

- La relación de las áreas naturales con tierras o territorios de pueblos y nacionalidades ancestrales;
- La soberanía de los Estados sobre la administración y manejo de dichas áreas, y
- El fomento de la participación de los actores locales y de la sociedad en general, en el manejo de estos espacios naturales.

La Constitución de la República del Ecuador

La Constitución Política de la República, como la Ley máxima Nacional, en relación al medio ambiente, establece en sus articulados lo siguiente:

En su **Art. 395**, reconoce los siguientes principios ambientales:

- a. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
- b. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.
- c. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impacto ambiental.
- d. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.

En el **Art. 399**, se señala: El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza.

En la segunda Sección, bajo el tema de **Biodiversidad**, establece:

Art. 400.- El Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad inter-generacional. Se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país.

En la Sección Tercera, bajo el tema de **Patrimonio Natural y Ecosistemas**, establece:

Art. 404.- El patrimonio natural del Ecuador único e invaluable comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción. Su gestión se sujetará a los principios y garantías consagrados en la Constitución y se llevará a cabo de acuerdo al ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la Ley.

Art. 405.- El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su adminis-

tración 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.

Art. 406.- El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos costeros.

Art. 407.- 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 explotar 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.

Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de las Áreas Naturales y Vida Silvestre

Los objetivos de asegurar el funcionamiento del SNAP se consolidaron en 1981, con la promulgación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, fundada particularmente en la necesidad de “...definir y delimitar [...] las áreas naturales de vida silvestre, con el objeto de hacer efectiva una correcta administración por parte del Estado, de tales patrimonios y recursos, con miras a preservar su valor científico, cultural y económico”².

Complementariamente, la Ley Forestal de 1981 tuvo una profunda orientación hacia la conservación del bosque. La argumentación para su expedición se basó principalmente en la regulación y armonización de las actividades agropecuarias, de explotación, industrialización y comercialización de productos maderables, la utilización racional de recursos forestales y su reposición; y, la formulación de proyectos de forestación y reforestación.

Ecuador formalizó su marco regulatorio en materia de protección y preservación del patrimonio de áreas naturales del Estado, por medio de la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre publicada en el Registro Oficial No. 418 del 10 de septiembre del 2004, en la misma se faculta la administración del patrimonio forestal del Estado al MAE, Ministerio que será el encargado de dictar normas para la ordenación, conservación, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales.

La Codificación a la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre es el principal instrumento regulatorio para el manejo y administración de las áreas naturales; aún cuando se atribuye la responsabilidad de este manejo directamente al MAE no determina un esquema institucional basado en la coordinación sectorial y de otras entidades gubernamentales, públicas y privadas para determinar las competencias de cada institución y evitar conflictos de intereses por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y biodiversidad presente en las Áreas Protegidas.

Todos estos instrumentos se refieren, entre otros aspectos, a la preservación de flora y fauna, especies en peligro de extinción, contaminación de petróleo en los mares, protección del patrimonio cultural y natural y de cooperación en la cuenca del Amazonas.

Otros instrumentos legales

Ley de Gestión Ambiental

La Ley de Gestión Ambiental expedida el 30 de julio de 1999, tiene como fundamento establecer los principios de política ambiental; también determinar obligaciones, responsa-

² Tercer Considerando de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, publicada en el Registro Oficial No. 64, de 24 de agosto de 1981 (Norma derogada).

bilidades, niveles de participación en la gestión ambiental y señalar los límites permisibles, controles y sanciones en esta materia.

Art. 9.- Le corresponde al Ministerio del ramo: Coordinar con los organismos competentes para expedir y aplicar normas técnicas, manuales y parámetros generales de protección ambiental, aplicables en el ámbito nacional; el régimen normativo general aplicable al sistema de permisos y licencias de actividades potencialmente contaminantes, normas aplicables a planes nacionales y normas técnicas relacionadas con el ordenamiento territorial.

Art. 19.- Las obras públicas privadas o mixtas y los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos ambientales, serán calificados previamente a su ejecución, por los organismos descentralizados de control, conforme el Sistema Único de Manejo Ambiental, cuyo principio rector será el precautelatorio.

Art. 33.- Establécense como instrumentos de aplicación de las normas ambientales los siguientes: parámetros de calidad ambiental, normas de efluentes y emisiones, normas técnicas de calidad de productos, régimen de permisos y licencias administrativas, evaluaciones de impacto ambiental, listados de productos contaminantes y nocivos para la salud humana y el medio ambiente, certificaciones de calidad ambiental de productos y servicios y otras que serán regulados en el respectivo reglamento.

Ley de Aguas

La Codificación 16, a la Ley de Aguas, Registro Oficial 339 del 20 de mayo del 2004, señala lo siguiente:

Art. 6.- El concesionario de un derecho de aprovechamiento de aguas tiene igualmente la facultad de constituir las servidumbres de tránsito, acueducto y conexas. Está obligado a efectuar las obras necesarias para ejercitar tales derechos.

Art. 20.- A fin de lograr las mejores disponibilidades de las aguas, el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos, prevendrá, en lo posible, la disminución de ellas, protegiendo y desarrollando las cuencas hidrográficas y efectuando los estudios de investigación correspondientes.

Las concesiones y planes de manejo de las fuentes y cuencas hídricas deben contemplar los aspectos culturales relacionados a ellas, de las poblaciones indígenas y locales.

Art. 25.- Cuando las aguas disponibles sean insuficientes para satisfacer múltiples requerimientos, se dará preferencia a los que sirvan mejor al interés económico social del país.

Art. 34.- Las concesiones del derecho de aprovechamiento de agua se efectuarán de acuerdo al siguiente orden de preferencia:

- a. Para el abastecimiento de poblaciones, para necesidades domésticas y abrevadero de animales;
- b. Para agricultura y ganadería;
- c. Para usos energéticos, industriales y mineros...

Art. 37.- Las concesiones de agua para consumo humano, usos domésticos y saneamientos de poblaciones, se otorgarán a los Municipios, Consejos Provinciales, Organismos de Derecho Público o Privado y particulares, de acuerdo a las disposiciones de esta Ley.

Art. 47.- Las aguas minerales, termales y medicinales se explotarán preferentemente por el Estado, Municipalidades o mediante concesiones del derecho de aprovechamiento a particulares, y también celebrando contratos de asociación, para destinarlas a centros de recuperación, balnearios, plantas de envase, etc. Los actuales usuarios, continuarán gozando del



derecho de aprovechamiento mientras se celebren los contratos de asociación, o se otorguen las concesiones previstas en esta Ley. A la finalización del plazo de la concesión, o antes de éste, si se dejare de explotar las aguas a que se refiere este Art., las obras e instalaciones pasarán a ser de propiedad del Estado sin indemnización alguna.

Codificación a la Ley de Desarrollo Agrario

Con la finalidad de incrementar la producción y la productividad agropecuaria, y de establecer estímulos y medidas de protección para las actividades productivas que utilicen racionalmente los recursos disponibles; se promulgó la presente ley, el 6 de marzo de 1979.

Art. 18.- Medidas Ecológicas.- El Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de sus organismos especializados, adoptará las medidas aconsejadas por las consideraciones ecológicas que garanticen la utilización racional del suelo y exigirá que las personas naturales o jurídicas que realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales u obras de infraestructura que afecten negativamente a los suelos, adopten las medidas de conservación y recuperación que, con los debidos fundamentos técnicos y científicos, determinen las autoridades competentes.

Art. 19.- Suspensión.- El Ministerio de Agricultura y Ganadería podrá ordenar la suspensión de las tareas y obras de que trate el artículo anterior, que ejecutaren personas naturales o jurídicas, si tales tareas y obras pudieren determinar deterioro de los suelos o afectar a los sistemas ecológicos.

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización

Mediante Registro Oficial N° 303 del 19 de octubre del 2010, el cual establece en temas relacionados con la conservación de la biodiversidad entre otros articulados se rescata que es obligación de los gobierno autónomo descentralizado la recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de un ambiente sostenible y sustentable, Artículo 4, literal d).

Así también, el Artículo 42 literal c) del mismo cuerpo legal, determina que las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado provincial es ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas.

El Artículo 129, señala que el ejercicio de la competencia de la vialidad atribuida en la Constitución a los distintos niveles de gobierno, se cumplirá de la siguiente manera:

"Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, en coordinación con todos los niveles de gobierno, implementarán el plan de manejo de cuencas, subcuencas y microcuencas, en sus respectivas circunscripciones territoriales. Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales ejecutarán las obras de infraestructura fijadas en el marco de la planificación nacional y territorial correspondiente, y de las políticas y regulaciones emitidas por la autoridad única del agua".

Ley de Biodiversidad

La Ley que protege la biodiversidad fue promulgada mediante Registro Oficial 35, del 27 de septiembre de 1996, que en sus articulados determina lo siguiente:

Art. 1.- Se considerarán bienes nacionales de uso público, las especies que integran la diversidad biológica del país, esto es, los organismos vivos de cualquier fuente, los ecosistemas terrestres y marinos, los ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte.

El Estado Ecuatoriano tiene el derecho soberano de explotar sus recursos en aplicación de su propia política ambiental.

Su explotación comercial se sujetará a las leyes vigentes y a la reglamentación especial, que para este efecto, dictará el Presidente Constitucional de la República, garantizando los derechos ancestrales de las comunidades indígenas sobre los conocimientos, los componentes intangibles de biodiversidad y los recursos genéticos a disponer sobre ellos.

Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero

Con la finalidad de recoger las disposiciones relacionadas con la actividad pesquera, centralizando su control en los organismos especializados, así como regulando todas sus fases, se creó mediante Decreto Supremo 178, publicada en el Registro Oficial 497 del 19 de febrero de 1974. Esta Ley establece:

Art. 1.- Los recursos biológicos existentes en el mar territorial, en las aguas marítimas interiores, en los ríos, en los lagos o canales naturales y artificiales, son bienes nacionales cuyo racional aprovechamiento será regulado y controlado por el Estado de acuerdo con sus intereses.

Art. 18.- Para ejercer la actividad pesquera en cualquiera de sus fases se requiere estar expresamente autorizado por el Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos y sujetarse a las disposiciones de esta ley, de sus reglamentos y de las demás leyes, en cuanto fueren aplicables.

Art. 31.- El Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos, en coordinación con el Ministerio de Educación Pública y Deportes, reglamentará y controlará la pesca deportiva. Los clubes y más organizaciones que incluyan entre sus actividades a la pesca deportiva, deberán también registrarse en la Dirección General de Pesca o en la Inspectoría más cercana a su sede social.

Ley de Turismo

Con la finalidad de ordenar la actividad turística se creó la Ley No 2002-97, publicada en el Registro Oficial 733 del 27 de diciembre del año 2002, que establece:

Art. 3.- Son principios de la actividad turística, los siguientes:

- e) La iniciativa y participación comunitaria indígena; campesina, montubia o afro-ecuatoriana, con su cultura y tradiciones preservando su identidad, protegiendo su ecosistema y participando en la prestación de servicios turísticos, en los términos previstos en esta Ley y sus reglamentos.

Art. 4.- La política estatal con relación al sector del turismo, debe cumplir los siguientes objetivos:

- e) Promover la capacitación técnica y profesional de quienes ejercen legalmente la actividad turística.

Art. 12.- Cuando las comunidades locales organizadas y capacitadas deseen prestar servicios turísticos, recibirán del Ministerio de Turismo o sus delegados, en igualdad de condiciones todas las facilidades necesarias para el desarrollo de estas actividades, las que no tendrán exclusividad de operación en el lugar en el que presten sus servicios y se sujetarán a lo dispuesto en esta Ley y a los reglamentos respectivos.

Reglamento General de Aplicación a la Ley de Turismo.

Establecido mediante Decreto Ejecutivo No 11-86, y publicado en el Registro Oficial 244 del 5 de enero de 2004, establece en el Título Tercero, Capítulo I, relacionado a la actividad turística en el Patrimonio de Áreas Protegidas:

Art. 64.- "De la coordinación interministerial.- En el ejercicio de sus competencias, los ministerios de turismo y del Ambiente, coordinarán sus actividades dentro del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

El Ministerio del Ambiente, sus Distritos Forestales y Direcciones de Parques Nacionales requerirán de la información y criterios previos del Ministerio de Turismo, en las actividades que tengan o pudieran tener impacto en el sector turístico.

Los mecanismos específicos de coordinación institucional entre el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Turismo, son aquellos establecidos en el reglamento especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas”.

Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas (RETANP)

Dado mediante Decreto Ejecutivo No. 3045 suscrito 28 de agosto de 2002, y publicado en el Registro Oficial.

Art. 11.- *“Las actividades turísticas en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en cada una de sus fases deberán desarrollarse sobre la base de los principios ambientales establecidos en los planes de manejo de cada área protegida”.*

Art. 13.- *“El control que el Ministerio del Ambiente ejercerá, en el ámbito de sus competencias, a través de sus dependencias, de las actividades turísticas en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas permitirá monitorear cualitativa y cuantitativamente, y manejar los impactos derivados de la implementación y operación de la actividad turística en áreas protegidas de conformidad con los Planes Regionales y de Manejo”.*

Art. 17.- *“Las evaluaciones de impacto ambiental que se deban realizar para la iniciación de las actividades turísticas en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas deberán contener los componentes que se refiere el artículo 21 de la Ley de Gestión Ambiental”...*

De igual manera en este cuerpo legal, en su Art. 20, indica que los procesos de investigación turística estarán dirigidos fundamentalmente a:

Evaluar los impactos en los diferentes recursos del área protegida, derivados de la actividad turística.

Determinar los niveles de participación comunitaria en el desarrollo de las actividades turísticas.

*En el **Art. 28**, señala que para realizar operaciones turísticas en áreas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas en el territorio continental, se requerirá la obtención de una patente de operación turística, del registro y la licencia anual de funcionamiento otorgados por el Ministerio de Turismo y el cumplimiento de todas las formalidades y procedimientos establecidos en este Reglamento Especial.*

Art. 30.- *La patente de operación turística se solicitará y otorgará para la operación principal en cada área del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Estado a través de las Direcciones Regionales Forestales del Ministerio del Ambiente; en materia de la categorización de la calidad de los servicios turísticos se respetará lo impuesto por el Ministerio de Turismo.*

1.2 LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

La responsabilidad de la rectoría del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas se encuentra a cargo del Ministerio del Ambiente que, regula y promueve la conservación y manejo de la biodiversidad y de las áreas protegidas en particular, por su función reguladora de los procesos ecológicos, los servicios ambientales que ofrecen a la sociedad y su aporte al desarrollo nacional.

Estructura organizacional del MAE

En 2009, mediante Acuerdo 175, publicado en el R.O. 509, se reforma el Libro del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, expedido mediante Decreto Ejecutivo N° 3516, publicado en el Suplemento al Registro Oficial N° 2 del 31 de marzo del 2003, y se dota a este Ministerio de un Estatuto Orgánico de gestión organizacional por procesos. El Acuerdo señala:

Art. 1.- Estructura organizacional por procesos.- El Ministerio del Ambiente para el cumplimiento de su misión, visión y objetivos estratégicos, adopta la modalidad organizacional por procesos, cuya metodología basada en el análisis permanente y mejoramiento continuo de los diferentes procesos institucionales, está orientada a la satisfacción del usuario.

Art. 2.- Procesos del Ministerio del Ambiente.- Los procesos que gestionan los productos y servicios del Ministerio del Ambiente se ordenan y clasifican en función de su grado de contribución o valor agregado al cumplimiento de la misión institucional.

Los procesos gobernantes orientan la gestión institucional a través de la formulación y expedición de políticas, normas e instrumentos que permiten poner en funcionamiento a la organización.

Los procesos agregadores de valor, generan, administran y controlan los productos y servicios destinados a usuarios externos y permiten cumplir con la misión institucional.

Los procesos habilitantes están encaminados a generar productos y servicios para los procesos gobernantes, agregadores de valor y para sí mismos, viabilizando la gestión institucional.

Art. 7.- Estructura Organizacional. El Ministerio del Ambiente define su estructura organizacional sustentada en su base legal y direccionamiento estratégico institucional.

Misión:

"Ejercer en forma eficaz y eficiente el rol de la autoridad ambiental nacional, rectora de la gestión ambiental del Ecuador, garantizando un ambiente sano y ecológicamente equilibrado".

Visión:

"Hacer del Ecuador un país que conserva y usa sustentablemente su biodiversidad, mantiene y mejora su calidad ambiental, promoviendo el desarrollo sustentable y la justicia social y reconociendo agua, suelo y aire como recursos naturales estratégicos".

Objetivos Estratégicos:

- a. Conservar y utilizar sustentablemente la biodiversidad, respetando la multiculturalidad y los conocimientos ancestrales.
- b. Prevenir la contaminación, mantener y recuperar la calidad ambiental.
- c. Mantener y mejorar la cantidad y calidad del agua, manejando sustentablemente las cuencas hidrográficas.
- d. Reducir el riesgo ambiental y la vulnerabilidad de los ecosistemas.
- e. Integrar sectorial, administrativa y territorialmente la gestión ambiental nacional y local.
- f. Administrar y manejar sustentablemente los recursos marino costeros.



Políticas y Principios Institucionales

Las políticas para el manejo de las Áreas Protegidas fueron establecidas en el Plan Estratégico del SNAP, y se expresan de la siguiente manera:

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

12. Se reconocen distintos mecanismos de participación para el manejo de las áreas protegidas.
13. La gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas armonizará su accionar con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los Principios que rigen el Sistema de Áreas Protegidas

Así mismo, en el Plan Estratégico del SNAP, se establecen los siguientes principios para el manejo de las unidades del SNAP:

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.

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.

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.

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.

Manejo integral. La gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se orientará a mantener la integralidad de las funciones y componentes de la diversidad biológica contenida en las áreas de los subsistemas que lo constituyen.

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.

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.

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.

Gestión intersectorial. En la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se fortalecerá la coordinación entre la Autoridad Ambiental Nacional, entidades públicas, privadas, organizaciones sociales y otros actores involucrados, con la finalidad de articular el SNAP con las políticas de desarrollo del país. El SNAP debe ser considerado un sector estratégico para el desarrollo económico del país, y debe alcanzar un alto posicionamiento público y una fuerte capacidad de incidencia política.

1.3 LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS SECCIONALES AL NIVEL LOCAL Y REGIONAL

El papel que los gobiernos locales en el proceso de desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el Ecuador, ha ido avanzando en los últimos años con mayor fuerza por algunos

Consejos Provinciales y Municipios, dentro de sus jurisdicciones, con miras establecimiento y manejo de los subsistemas de áreas protegidas previstos en la Constitución.

La propuesta actual del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) con los subsistemas de áreas protegidas estatales, áreas protegidas por gobiernos seccionales, áreas comunitarias y áreas privadas, se encuentra en proceso de consolidación. De esta manera se está dando mayor apertura a las iniciativas de los gobiernos seccionales y sector privado para la conservación de la biodiversidad. Existe una red de áreas protegidas privadas que se está incrementando y en gran parte son el sustento de una serie de negocios alternativos relacionados con el turismo, basados en el uso y manejo de la biodiversidad. (Plan de Manejo RGB Pululahua)

1.4 ACUERDOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES

Convención relativa a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (RAMSAR 1971)

La Convención es un tratado internacional aprobado el 2 de febrero de 1971 en la ciudad de Ramsar, Irán, que inicialmente fue establecido con el propósito de apoyar la conservación y el uso racional de los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas. En los últimos años su visión ha sido ampliada, reconociendo las funciones ecológicas de los mismos y su valor económico, cultural, científico y recreativo.

La Convención define a los humedales como: "Extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros".

El Ecuador ingresó a la Convención el 7 de enero de 1991 y hasta la fecha se han declarado 12 humedales de importancia internacional en el país.

CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA.

Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, suscrito en el marco de la Conferencia sobre Medio ambiente, realizada en la ciudad de Río de Janeiro - Brasil el 5 de junio de 1992. Ecuador suscribió el convenio el 9 de junio de 1992, publicado en el Registro oficial 109 de 18 de enero de 1993; la ratificación se realizó el 23 de febrero de 1993, publicada en el Registro Oficial 148 de 16 de marzo de 1993.

Los objetivos fundamentales del convenio son la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, así como la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante el acceso adecuado a esos recursos y la transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, respetando todos los derechos sobre esos recursos y tecnologías.

En lo referente a la Conservación in situ y las áreas protegidas establece varias medidas para conservar la diversidad biológica, entre las que mencionan las siguientes:

- Establecimiento de un sistema de áreas protegidas en cada país;
- Establecimiento y ordenación de las áreas protegidas;
- Promover la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales,
- Promover el desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;
- Rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados;
- Promover la recuperación de especies amenazadas;
- Impedir que se introduzcan, controlar o erradicar las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies;
- Establecer las condiciones necesarias para armonizar el uso actual con la conserva-

ción de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;

- *Respetar, preservar y mantener los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales que realicen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y promover su aplicación más amplia, con la aprobación y participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentar que los beneficios derivados del uso de estos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente;*
- *Cada país debe cooperar en el suministro de apoyo financiero y de otra naturaleza para lograr la conservación in situ.*

Incorpora además, otras disposiciones respecto al establecimiento y mantenimiento de programas de educación y capacitación científica y técnica para la identificación, conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y sus componentes; desarrollo de programas de educación y sensibilización del público en lo que respecta a la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica; Establecimiento de procedimientos apropiados para exigir la evaluación de los impactos ambientales de los proyectos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica;

Reconoce el derecho soberano de cada país sobre sus recursos naturales y la facultad de regular el acceso a los recursos genéticos para utilizaciones ambientalmente adecuadas y en condiciones mutuamente convenidas por las partes.

En el año 2004, la séptima reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptó un Programa de Trabajo sobre áreas protegidas, cuyo objetivo es apoyar la creación y mantenimiento de áreas protegidas terrestres al 2010 y las áreas marinas al 2012, asistiendo a las partes para que elaboren programas de trabajo nacionales con metas, acciones y plazos específicos, de acuerdo a la realidad de cada país. El Programa incluye cuatro grandes elementos con objetivos, metas y actividades sugeridas para las Partes. (SECRETARÍA DEL CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA. 2004).

CITES: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

La CITES, también conocida como Convención de Washington se firmó en esta ciudad en 1973 y entró en vigor el 1 de julio de 1975. Ecuador la ratificó en 1975 y se publicó en el Registro Oficial No. 746 de 20 de febrero de 1975. Básicamente busca establecer el marco legal para regular el comercio de las especies sometidas a comercio internacional de forma que dicha actividad no las lleve a la extinción. La Convención ha comprometido a 175 naciones del mundo para que incorporen en sus legislaciones aspectos relacionados al control del comercio ilegal, el decomiso de los especímenes y las sanciones a los infractores.

CMS: Convenio para la Conservación de Especies migratorias de Fauna

La finalidad de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de animales silvestres (conocida también como CMS o Convención de Bonn) es contribuir a la conservación de las especies terrestres, marinas y aviarias de animales migratorios a lo largo de su área de distribución. Desde la entrada en vigor de la Convención, el 1 de noviembre de 1983, su número de países parte aumentó de manera constante, actualmente son 108 países que conforman la CMS en todo el mundo. Ecuador se encuentra suscrito a la CMS desde el 6 de enero del 2004, publicado en R.O. 1046 del 21 de enero de 2004. La responsabilidad de la implementación de la Convención en el país, está a cargo del Ministerio de Ambiente a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad.

En el texto oficial de la CMS las partes acuerdan diferentes definiciones y principios fundamentales de las especies migratorias y el estado de conservación de las mismas, para los fines de la presente Convención; además se especifican los términos en que las especies pueden



ser consideradas en peligro, por lo que son incluidas en el Apéndice I; o si las especies son objeto de acuerdos, están incluidas en el Apéndice II. También se presenta en el texto especificaciones sobre la Conferencia de las Partes, que constituye el órgano de decisión de la presente Convención; el Consejo Científico, encargado de asesorar en cuestiones científicas; y la Secretaría con sus funciones. (Fuente original. www.cms.int).

1.5 MARCO GENERAL DE REFERENCIA PARA LA PLANIFICACIÓN

La Planificación de las Áreas Protegidas

El manejo de las áreas protegidas al nivel nacional se realiza, en la mayoría de los casos, sobre la base de los planes de manejo, que en su mayoría han sido escritos por técnicos que no han analizado variables e indicadores específicos relacionados con las áreas protegidas y se han remitido a proponer mecanismos teóricos de desarrollo y conservación.

La metodología más ampliamente aplicada en áreas protegidas se basó en los trabajos de Miller (1980), que plantea objetivos "ideales" para una visión global de la situación de cada área y prioriza acciones para lograr el ordenamiento de los recursos naturales, sin profundizar en la atención y solución de la problemática socio - política del área.

Para diseñar una propuesta de nuevas políticas operativas y nuevas formas de conducción de los procesos de conservación e integración de intereses de actores sociales a los esfuerzos al manejo del Parque Nacional Cotopaxi aplicamos una conceptualización universal de la naturaleza y alcance de un plan de manejo. En este sentido, lo entendemos como el "Documento ágil que expresa las intenciones y decisiones institucionales concernientes a dicha área, para el mediano plazo y es base y guía para establecer los objetivos, resultados esperados y las actividades específicas de corto plazo que se incluyen en los planes anuales operativos del área". (Villa, J. 2000).

Justificación del Plan del Cotopaxi

La "actualización del Plan de Manejo" se justifica debido a las siguientes razones:

- El Plan de Manejo del Parque Nacional Cotopaxi, elaborado en diciembre de 1996, propuso programas y subprogramas que debían ejecutarse en un período de cinco años. En la actualidad las bases del conocimiento que sustentan las propuestas se encuentran desactualizadas.
- Las Políticas y Plan Estratégico del SNAP 2007-2016 determina nuevas estrategias para ser aplicadas en el manejo de las Áreas Protegidas con el fin de lograr la sostenibilidad financiera y el manejo integral de los recursos naturales.
- El marco legal regulatorio ha sufrido modificaciones a partir de 1998, motivo por el cual, es indispensable analizar la normativa ambiental vigente, en especial, en todo lo concerniente a la aplicación del mandato que consta en la nueva Constitución Política del Ecuador, vigente desde el 2008, que determina una serie de disposiciones respecto a diferentes temas de análisis³ para el manejo del área protegida y preparación del nuevo Plan de Manejo.
- Los efectos de las acciones humanas de aprovechamiento de los recursos del parque son cada vez más profundos; razón por la cual, es necesario diagnosticar la situación para conocer el estado actual del manejo del parque y proponer las medidas que minimicen los impactos ambientales negativos sobre el entorno del área.
- En el año 2007, se publicó el Plan de Desarrollo Turístico, documento que para sustentar las propuestas, levantó información relevante sobre lo que ha ocurrido en el parque nacional en los últimos años, particularmente, en el tema turístico.

³ Tercer Considerando de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, publicada en el Registro Oficial No. 64, de 24 de agosto de 1981 (Norma derogada).