

FZ E - Cooperación Financiera con Ecuador

**Definición de Perfil de un Programa Potencial de Inversión
para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador**

Informe Final

**Dr. Goetz Schuerholz
Mónica Ribadeneira Sarmiento
Agosto 10, 2006**

Índice de Abreviaciones

ANP	Áreas Naturales Protegidas
BMZ	<i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit</i>
CDB	Convenio de Diversidad Biológica
CEDENMA	Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente
CI	Conservación Internacional
CINFA	Centro Informático de Geomática Ambiental
CONCOPE	Consortio de Consejos Provinciales
DED	<i>Deutscher Entwicklungsdienst</i>
DGA	Dirección de Gestión Ambiental
DNPAB	Dirección Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas
EcoCiencia	Fundación para Estudios Ecológicos
ECORAE	Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ETAPA	Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Cuenca
FAN	Fondo Ambiental Nacional
FCAE	Federación de Centros Awa del Ecuador
FECD	Fondo Ecuatoriano Canadiense de Desarrollo
FOES	Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo
GAT	Grupos Asesores Técnicos
GEF	<i>Global Environmental Facility</i>
GTZ	<i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH</i>
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
INECI	Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
OCP	Oleoducto de Crudos Pesados
ONG	Organización no gubernamental sin lucro
PAAR	Plan de Acción Ambiental Regional
PN	Parque Nacional
PROBONA	Programa de Bosques Nativos Andinos
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
SOTE	Sistema de Oleoducto Transecuatoriano
TNC	<i>The Nature Conservancy</i>
TULAS	Grupos Asesores Técnicos (GAT).
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Agradecimientos

Los Consultores expresan su gratitud al MAE y FAN por su cooperación en la preparación de esta Misión y a todos los actores e instituciones que apoyaron la Misión y proporcionaron importante información, criterios y materiales. Especiales agradecimientos al Sr. Carlos Espinoza y su equipo de trabajo por la eficiente organización de la Misión y por el apoyo logístico.

Índice

1. Introducción.....	2
2. Implementación y metodología.....	3
3. La Situación de Partida.....	3
3.1. Fundamentos.....	3
3.2. Patrimonio Nacional de Áreas Naturales.....	4
3.2.1. Evolución de las Áreas Protegidas Provinciales, Municipales, Comunitarias y Privadas.....	6
3.2.2. La Representatividad de SNAP.....	7
3.2.3. La Conectividad Ecológica: Corredores Ecológicos y Zonas de Amortiguamiento.....	8
3.3. Condiciones Básicas Vinculadas al SNAP.....	9
3.3.1 Marco Legal y de Política.....	9
3.3.2 Marco Institucional (Valoración de Capacidad de SNAP, organigrama).....	10
3.3.3. Descentralización y Desconcentración.....	11
3.3.4. Estado actual del uso y tenencia.....	12
3.3.5. Participación Indígena, Comunitaria y del Sector Privado en Áreas Protegidas.....	14
3.3.6. Monitoreo y Evaluación.....	15
4. Sostenibilidad Financiera.....	15
5. El Análisis de los Problemas Claves (una síntesis).....	16
6. Concepto de Sostenibilidad financiera en el futuro.....	18
7. Experiencias con Programas en el “Sector Verde” en Ecuador.....	19
7.1. La GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit).....	19
7.2 DED (Deutscher Entwicklungsdienst).....	20
7.3. Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.....	21
7.4. Organizaciones no Gubernamentales de Conservación (Anexo 10).....	22
7.4.1. Conservación Internacional (CI).....	22
7.4.2. The Nature Conservancy (TNC).....	23
7.4.3. Fundación Natura.....	24
8. El perfil de programa propuesta.....	24
8.1. La definición de “Programa”.....	24
8.2. Proceso de Selección de un Potencial Programa.....	25
8.2.1. Los Cuatro Temas Principales del SNAP.....	25
8.2.2. Problemas Claves por Tema que caracterizan al SNAP.....	27
8.2.3. Posibles Soluciones para los Problemas Identificados organizados por “Programa”.....	28
8.3. La Selección de un Programa Potencial.....	29
8.3.1. Componentes de CC-SNAP.....	29
8.3.2. Justificación y Descripción del Programa Propuesto (CC-SNAP).....	30
8.3.3. Las Macro Estrategias comunes a los Componentes.....	31
8.3.4 Análisis de Riesgos relacionados con el Programa propuesto.....	31
8.3.5 Impactos Ecológicos-económicos-sociales-culturales de Programa.....	32
8.3.6. Financiamiento de Programa.....	33
8.3.7. La Sostenibilidad del Programa.....	34

Referencias

Anexos

Antecedentes y objetivo del estudio

En el marco de cooperación financiera y por solicitud del Ministerio del Ambiente (en adelante MAE), el Banco Alemán de Reconstrucción (en adelante KfW) envió un consultor como apoyo técnico para trabajar con la definición de un *Perfil del Programa de Inversión para el Sistema de Áreas de Conservación de la República de Ecuador*, cuyo resultado será reflejado en un documento de perfil básico que será presentado en la Mesa de Consulta entre Ecuador y Alemania, que se llevará a cabo a finales del mes de Agosto próximo. El objetivo del Perfil propuesto es compilar y evaluar la información necesaria para permitir a KfW y al MAE juzgar la relevancia y alcance de un posible programa. Este perfil debe estar formulado de acuerdo a las normas vigentes en Ecuador para las inversiones del sector público. De la Misión, no se espera un informe detallado en cuanto al concepto, la implementación o la factibilidad del Programa de Inversión.

La Misión de corto plazo para la identificación del potencial Programa se llevó a cabo entre el 22 de Julio y el 15 de agosto, el consultor de KfW, Dr. Goetz Schuerholz, fue asistido en todas las fases de la misión por Dra. Mónica Ribadeneira Sarmiento, consultora identificada por el MAE.

1. Introducción

El momento en que los consultores trabajaron cerca e interactuando con el grupo ecuatoriano de especialistas fue altamente oportuno, ya que se había finalizado la primera versión de Plan Estratégico del SNAP en el marco del Proyecto GEF implementado por el Banco Mundial. El informe de diagnóstico sirve como base del Plan de Acción del Plan Estratégico que se está diseñando un grupo de trabajo que apoya al Sistema Ecuatoriano de Conservación de Áreas. El nuevo Plan Estratégico y su relativo Plan de Acción cubrirán el período 2007 a 2015. El diseño del Plan de Acción se ha efectuado en un proceso participativo que involucra un gran grupo de informantes clave a nivel nacional.

Dentro de este contexto y durante la Misión, los consultores tuvieron la oportunidad de participar en 2 de los 3 talleres fundamentales implementados por el Proyecto GEF/Banco Mundial, el primero de ellos consistió en la presentación del Informe de Diagnóstico con la consiguiente lluvia de ideas y definición de acciones prioritarias a ser incluidas en el Plan de Acción; el segundo taller se enfocó en el tema de sostenibilidad financiera de las áreas de conservación en Ecuador, aspecto este último en el que el gobierno ecuatoriano ha venido trabajando desde hace 3 años.

El amplio y complejo Informe de Diagnóstico describe el actual marco de acción y condiciones relacionadas al SNAP con gran nivel de detalle, proveyendo de una excelente línea de base cualitativa y cuantitativa en la mayoría de aspectos que se requiere a nivel de tomadores de decisiones y considerando el proceso de selección de un potencial programa de apoyo conveniente al sistema de áreas de conservación del Ecuador y atractivo para la asistencia bilateral proveniente de Alemania. El Informe de Diagnóstico preparatorio para el Plan Estratégico en los 2 talleres implementados dentro de este contexto ayudó grandemente a definir el programa propuesto objeto de la Misión.

2. Implementación y metodología

De acuerdo con los términos de referencia, el proceso de selección del Programa propuesto consistió en una revisión analítica de informes técnicos, entrevistas con informantes claves (Anexo 1), instituciones y organizaciones no gubernamentales relacionadas con la temática, también se analizó la experiencia de otros programas similares implementados por otros donantes en el Ecuador. El Programa propuesto por los consultores fue luego presentado para conocimiento y discusión a un grupo de contrapartes claves en un taller participativo en Quito, en el que se identificó el análisis FODA. El análisis FODA fue usado como base del análisis de factores de riesgo del Programa propuesto que se realizó conjuntamente con los participantes del taller. El resultado de la misión fue presentado al Subsecretario de Capital Natural del MAE al final de la Misión, a lo que siguió la firma de la Ayuda Memoria (Anexo 2).

El Informe de Diagnóstico preparado en el marco del nuevo Plan Estratégico y Plan de Acción de apoyo al SNAP del Ecuador fue un documento clave para la actual Misión. El Informe presenta información relativa al actual marco de referencia y condiciones relacionadas con las áreas protegidas, motivo por el cual los consultores decidieron resaltar los resultados clave del Diagnóstico que son relevantes al marco de referencia del programa propuesto que se desarrolla en los siguientes capítulos. En tal sentido, existen referencias y citas al Informe de Diagnóstico que los consultores presentan a modo de cita.

3. La Situación de Partida

3.1. Fundamentos

El SNAP Ecuatoriano recibe su nombre en la Constitución (1998), misma que determina sus finalidades y establece su existencia como de interés público y de posterior regulación pro vía de ley (.Art. 86, numeral 3). También consta en el texto constitucional que el Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas, parques nacionales y patrimonio genético.

Los ejercicios de planificación para el SNAP no son ajenos a la historia ecuatoriana. El primer antecedente data de la Estrategia de Putney en los setentas y pasando por la Estrategia MAG – Natura de 1989, se llega al proceso llevado a cabo entre los años 1998 y 1999 denominado el Plan Estratégico del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador (MAE, 1999) que se elaboró en la recta final del Proyecto GEF Conservación de la Biodiversidad del Ecuador.

Por primera vez, este Plan evidenció *“...al SNAP como un sistema integrado por varios subsistemas entre ellos el del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas, más las posibles y potenciales áreas que se establezcan por parte de los gobiernos seccionales (provinciales, municipales, parroquiales), corporaciones regionales de desarrollo, comunidades y sector privado”*¹

¹ Cita del Plan Estratégico, Versión preliminar a Julio 2006.

El mencionado Plan no llegó a tener vigencia. Definido al finalizar el primer Proyecto GEF, sus propuestas no llegaron a aplicarse jamás. Esta fue la razón por la cual, la elaboración de un plan estratégico del SNAP fue incluido como uno de los productos del Proyecto SNAP – GEF que inició en 2005. Se aspira a que este nuevo Plan proporcione directrices vigentes por 10 años y que contribuya al cumplimiento del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica, del cual Ecuador es suscriptor.

En el marco de la elaboración del Plan Estratégico del SNAP 2006 - 2015 se ha identificado que, *“la globalización, la descentralización y desconcentración incidirán sobre la institucionalidad, gobernabilidad y sostenibilidad futura del SNAP”*², así como la necesidad de promover y generar alianzas con el sector privado, nacionalidades indígenas y afroecuatorianos.

3.2. Patrimonio Nacional de Áreas Naturales

El Ecuador es un país megadiverso de 256.370 Km² de extensión³ que administrativamente está organizado en 21 provincias, que agrupan a 219 cantones (Mapa 1). Las 4 regiones geográficas del Ecuador, costa, sierra, región amazónica e insular, que albergan a aproximadamente 13.200.000 habitantes⁴.

Es un país productor de materias primas mayoritariamente agropecuarias. Los ingresos estatales provienen de la explotación petrolera, turismo, exportación de flores y exportación de camarones, respectivamente; su PIB bordea los USD\$ 21 063.000 para 2006⁵.

El Ecuador tiene 34 áreas naturales protegidas en total (Mapa 2), de las cuales, la mayoría son administradas directamente a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad, Áreas Protegidas y Vida Silvestre del Ministerio del Ambiente, dos son objeto de convenios de descentralización (Parque Nacional El Cajas en 2000 y Reserva Ecológica El Ángel en 2001); las dos restantes por vía de Ley Especial⁶ tienen regímenes característicos, el Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina de Galápagos que es la única con esquema de manejo participativo desde 1998.

A la fecha, las 34 áreas naturales pertenecientes al Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, las mismas que cubren lo que corresponde al 18.55% del territorio nacional.. Este grupo de áreas naturales protegidas de propiedad estatal representa ocupa una superficie aproximada de 4754.586 hectáreas de superficie terrestre y 14110.000 hectáreas de superficie marina (Reserva Marina de Galápagos⁷ de 40 millas náuticas. De la extensión total del grupo de áreas naturales protegidas cerca del 30% están intervenidas con distintos tipos de uso no compatible con la conservación (agricultura y ganadería extensivas, explotación de petróleo, minería, camaronerías, etc.). En general las áreas naturales protegidas no tienen delimitación.

² Cita del Plan Estratégico, Versión preliminar a Julio 2006.

³ Fuente: Centro de Información del Instituto Geográfico Militar

⁴ Fuente: Proyecciones del Censo. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEN

⁵ Fuente: Banco Central del Ecuador. Disponible en: www.bc.fin.ec; última consulta 31 de julio de 2006.

⁶ Ley de Régimen Especial para la Conservación y el Desarrollo Sustentable. Registro Oficial No. 278 de 18 de marzo de 1998.

⁷ La Reserva Marina de Galápagos es la tercera reserva marina mas grande del mundo luego de la Barrera de Coral de Australia y de Monumento Marino Nacional Islas del Noroeste de Hawaii.

KfW Informe Final Definición de Perfil de un Programa Potencial de Inversión para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, Schuerholz y Ribadeneira, 08-2006

En el Informe de Diagnóstico del Plan Estratégico del SNAP se cita como fuente de un último inventario de bosques protectores a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES); este inventario da cuenta de 44 bosques protectores, divididos por nivel de prioridad para la conservación (bajo, medio, alto, muy alto) los cuales abarcan en total 543.098,76 has (Mapa 3).

En la citada fuente se evidencia que, en materia de bosques protectores, existe un vacío de representación de los sistemas de bosques protectores (i) del sur y centro de la Cordillera Central de la Costa; (ii) de Molleturo y Mullopungo; y, (iii) Mindo Nambillo y Toachi Pilatón, los dos últimos grupos en la sierra del país.

3.2.1. Evolución de las Áreas Protegidas Provinciales, Municipales, Comunitarias y Privadas

Sin definición formal, al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) se refiere la Constitución ecuatoriana⁸ y varios documentos técnicos que lo presentan como un planteamiento conceptual de administración y manejo que busca integrar las categorías de las áreas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (de propiedad estatal) con otras que, independientemente de su titular, contribuyan a la conservación y manejo integral de la biodiversidad en el Ecuador.

Es un ansiado objetivo que se constituyan categorías de conservación que involucren a otros titulares como gobiernos locales (municipios y concejos provinciales) nacionalidades indígenas y pueblos afroecuatorianos, comunidades locales, propietarios privadas, que a más de contribuir con la conservación evidencien compromisos de otros sectores.

En relación con las áreas de conservación de gobiernos locales, pese a que en el Ecuador se reconoce la posibilidad legal de delimitar, manejar y administrar de áreas de conservación y reserva ecológica, bajo condición de hacerlo bajo consulta a la sociedad⁹. Esta posibilidad legal ha sido escasamente aplicada hasta el momento, sin embargo de lo cual, la declaración de áreas de conservación, ya sean municipales o provinciales tiene un alto potencial en el país.

No puede negarse que han existido iniciativas de los gobiernos municipales han en torno al tema de la conservación in situ principalmente en torno a fuentes de agua. Suele citarse generalmente el caso del Municipio de Cuenca como un exitoso caso de un gobierno municipal que maneja un área protegida estatal; sin desconocer los resultados de este proceso es evidente que el caso se enmarca bajo los alcances legales de la “delegación” más que de cualquier figura. Aun antes de esta firma, el Municipio había iniciado un proceso de adquisición de zonas aledañas al área protegida para favorecer el manejo de la misma.

⁸ Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998. Capítulo 5: De los Derechos Colectivos. Sección Segunda: Del Medio Ambiente

⁹ Ley de Gestión Ambiental, RO 245 del 30 de Julio de 1999

Según el Informe de Diagnóstico del Plan Estratégico, la primera ciudad mas grande del Ecuador ha planeado una estrategia de conectividad entre bosques protectores y espacios verdes. Similar ha hecho la capital entre algunas de sus 21 bosques y vegetación protectores y dos áreas protegidas del Patrimonio Nacional del Estado. Se conoce que el Municipio de Quito cuenta con un borrador de Ordenanza para habilitar Áreas Protegidas Municipales; sin embargo, se desconoce su estado.

De su parte otros actores privados, propietarios individuales y colectivos (generalmente denominados colonos) no han contando con opciones a disposición para establecer un estatus de conservación en sus predios, en tal sentido, la conservación ha sido arbitrio de su voluntad mas que una estrategia de conservación impulsada por el Estado.

Pese a la intención del Ministerio del Ambiente, las iniciativas privadas existentes no se han concretado al depender de una capacidad de respuesta del Ministerio que en este tema se desarrolla en un escenario no definido. El Informe de Diagnóstico del Plan Estratégico cita como ejemplo la solicitud presentada por Fundación Jocotoco sobre una declaratoria de conservación, que no se responde, así como el caso del Bosque Protector Mindo-Nambillo (1988) sobre el cual no hay definiciones ministeriales.

Algunos propietarios privados de áreas por conservar se han organizado a partir del Programa Bosques Occidentales del Área de Recursos Naturales de la Fundación Natura (1992) en una Red de Áreas Protegidas Privadas (1997) dedicada a la promoción de modelos combinados de producción, conservación, e intercambio de experiencias y apoyo mutuo, así como la investigación y la educación ambiental. Tras la conclusión del programa, la red actúa independientemente de la Fundación NATURA.

Se suele señalar que uno de los mas grandes limitantes para la articulación de los propietarios privados interesados en la conservación es su falta de identificación por parte del Ministerio del Ambiente, el cual no posee un registro actualizado de dichas personas ni una identificación de las áreas de su propiedad.

Uno de los temas mas complejos de la conservación in situ en Ecuador es la situación de los territorios de las nacionalidades indígenas y pueblos afroecuatorianos, ya que el problema del saneamiento de la tenencia de la tierra es un problema de cotidiana constatación en las zonas en que se encuentran asentadas estas nacionalidades. Pese a lo cual, desde hace aproximadamente 20 años se pueden contar experiencias exitosas de protección de territorios de nacionalidades indígenas; los principales casos son del Territorio Indígena Awa (120.000 hectáreas declaradas en 1999) y las Zonas Intangibles de los territorios Cofán, Quichua y Siona y Huaorani, entre otros. Una línea de trabajo mas reciente del Ministerio del Ambiente ha sido el inicio de procesos de manejo participativo.

3.2.2. La Representatividad de SNAP

“Diversos estudios coinciden en señalar que las actuales áreas protegidas sin duda cubren elementos biológicos y ecológicos importantes. No obstante, en términos de conservación de

aspectos también vitales como las fuentes de agua y los recursos culturales de interés nacional, el sistema debe complementarse con la integración áreas que actualmente son bosques protectores, zonas marino costeras, zonas reguladoras de agua para centros poblados y áreas de producción agropecuaria. En los ecosistemas terrestres, el actual Patrimonio Natural del Estado representa el 94,31% de las áreas reconocidas como de muy alta, alta y media representatividad ecológica y biológica, faltando aún integrar al 13,7% de otras áreas igualmente importantes, muchas de las que se corresponden con bosques protectores. En el caso de las áreas marino costeras, al SNAP deberían incorporarse alrededor de 941 mil hectáreas (ver Anexos 4 y 5).

El SNAP aún no es un sistema completo, existen varios ecosistemas y espacios naturales de alta prioridad para la conservación que no están incluidos en el SNAP. Este problema llama la necesidad de que el actual sistema nacional debe complementarse con una serie de áreas de conservación entre las que destacan bosques protectores; áreas donde el uso sustentable permita el desarrollo de las ciudades y asentamientos poblados que las habitan y zonas de restauración de servicios esenciales como la regulación hídrica.

La posibilidad de que otros espacios se integren al SNAP supone desarrollar acciones de concertación con otros actores que de forma aislada vienen impulsando esfuerzos de conservación. En la actualidad, sin embargo, el SNAP no presenta oportunidades para incluir iniciativas de conservación de gobiernos seccionales, pueblos indígenas, afro-ecuatorianos comunidades locales y propietarios privados.”¹⁰

3.2.3. La Conectividad Ecológica: Corredores Ecológicos y Zonas de Amortiguamiento

“En Ecuador, no existen disposiciones vigentes que expresamente regulen la creación y manejo de zonas de amortiguamiento ni corredores ecologicos/biologicos. Se encuentre una referencia a zonas de amortiguamiento para el caso de las zonas de reserva pesquera (Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos, 1974). En lo referente a áreas naturales protegidas, se puede citar lo establecido por los artículos 27, 37 y 46 del Proyecto de Ley Especial para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad en el Ecuador (2001), que reconocen a las zonas de amortiguamiento como complementarias de las áreas protegidas que forman parte del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales asignándole un estatus de “Áreas Especiales”.

El texto presentado por el MAE “III Enfoques Bioregionales para la Gestión de Áreas Protegidas” al Primer Congreso de Áreas Protegidas realizado en Quito entre el 16 y 18 de julio del 2003, reconoce como ejemplo algunas iniciativas ya consolidadas:

- *Tres Reservas de Biosferas establecidas (Yasuní, Sumaco, Galápagos)*
- *Un Corredor Ecológico (Llanganates - Sangay)*
- *Áreas Transfronterizas (Parque El Cóndor)*

Pese a los esfuerzos, estas iniciativas no se reflejan en los planes de desarrollo de instituciones nacionales (SENPLADES y CONCOPE, por ejemplo), regionales (ECORAE) o municipales, y

¹⁰ Cita del Plan Estratégico, Versión preliminar a Julio 2006.*IBID*

no han contado con una estrategia adecuada de información y comunicación sobre su naturaleza y objetivos, lo que advierte sobre el hecho de que la conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas son elementos ausentes en la planificación del desarrollo.

3.3. Condiciones Básicas Vinculadas al SNAP

3.3.1 Marco Legal y de Política

El Ecuador tiene una tradición internacional de participación activa en convenciones internacionales y como puntual suscriptor de instrumentos internacionales, tal como refleja el Anexo 3.

La Constitución ecuatoriana es una de las más progresistas en cuanto a declaraciones ambientales en América Latina; se dijo ya que en ella se establece el SNAP y otros derechos colectivos ambientales como el principio de responsabilidad pública en materia ambiental¹¹, el principio de precaución¹², la conservación¹³, la recuperación de los espacios naturales degradados¹⁴, la participación de la comunidad¹⁵, la determinación de objetivos específicos estatales en materia de medio ambiente, el manejo y uso sustentable de los recursos naturales y, la capacidad de los ciudadanos de demandar en defensa del medio ambiente¹⁶. Lo más importante de éstas y otras disposiciones es la posibilidad de aplicar los preceptos constitucionales en forma directa y de desarrollar estos principios en normas legales que aseguren su vigencia¹⁷.

El Ecuador es signatario del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) y de otros instrumentos legales internacionales en materia de conservación. No obstante ello, en el país no existe Ley sobre diversidad y conservación; las disposiciones que se aplican para la gestión y manejo de las áreas naturales protegidas provienen de la Ley Forestal que desarrolla principios de gestión de los años 70 y 80¹⁸. Como su nombre lo indica, trata sobre tres temas que no son abordados equilibradamente; así el tema forestal tiene gran preeminencia en la Ley en detrimento de los otros dos¹⁹.

Por alrededor de una década, se promovió la elaboración de un proyecto de Ley de Biodiversidad, sin que hasta el momento se haya concretado, por ello, a falta de Ley actualizada que desarrolle los principios del CDB, el Ecuador las desarrolla en 3 estrategias relevantes: (i)

¹¹ Constitución Política de la República del Ecuador. Título 3: De los Derechos, Garantías y Deberes. Capítulo 5: De los Derechos Colectivos. Sección Segunda: Del Medio Ambiente. **Artículo 91**

¹² Constitución Política de la República del Ecuador. Art. 91 inciso 1ero.

¹³ Constitución Política de la República del Ecuador. Art. 86 numerales 1 y 2

¹⁴ Constitución Política de la República del Ecuador. Art. 86 numeral 2

¹⁵ Constitución Política de la República del Ecuador, Título 3: De los Derechos, Garantías y Deberes. Capítulo 5: De los Derechos Colectivos. Sección Segunda: Del Medio Ambiente. **Artículo 88**

¹⁶ Constitución Política de la República del Ecuador. Art. 91 inciso 2do. (Ver pie de página 5).

¹⁷ Ribadeneira M. **Documento Conceptual sobre el Proyecto de Ley Especial para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad del Ecuador**. Ecociencia. Quito, 2001. No publicado (no está en la lista de referencias, aumentar)

¹⁸ Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, RO 64 de agosto 24 de 1981 y Reglamento de Aplicación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre RO 436 de febrero 22 de 1983

¹⁹ Ribadeneira M. **Documento Conceptual sobre el Proyecto de Ley Especial para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad del Ecuador**. Citado (no está en la lista de referencias, aumentar)

KfW Informe Final Definición de Perfil de un Programa Potencial de Inversión para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, Schuerholz y Ribadeneira, 08-2006

Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador, 2000; (ii) Estrategia Nacional de Biodiversidad, 2001 – 2010, 2001, y, (iii) Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador, 2000.

La Política y Estrategia de Biodiversidad se ha mantenido vigente y ha orientado la gestión del Ministerio del Ambiente especialmente en lo relacionado a las áreas prioritarias de intervención: (i) Archipiélago de Galápagos; (ii) Esmeraldas y noroeste de Pichincha, (iii) Amazonía, (iv) Austro y sur centro de la sierra, y, (v) Golfo de Guayaquil.

Al hablar de instrumentos legales internacionales, mención aparte de las referencias del Anexo Legal merece el Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas (1989) que aun no ha sido ratificado por el Ecuador, lo que lo convierte en meramente referencial. Este documento fue elaborado en primera instancia como una medida para proteger y preservar los ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor natural y flora y fauna amenazados por agotamiento y extinción en las costas y ambientes marinos de los países referidos, y como un mecanismo de aplicación del Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste.

La ratificación de este Protocolo representaría una gran oportunidad para las áreas protegidas marinas del Patrimonio de Áreas Naturales, ya que reforzaría el vigente marco jurídico, especialmente en relación con el vacíos de áreas marinas y costeras que tiene el Ecuador.

3.3.2 Marco Institucional (Valoración de Capacidad de SNAP, organigrama)

El originalmente denominado Ministerio de Medio Ambiente, fue creado en 1996²⁰; para evitar superposición de esta cartera con otras instituciones se le adscribieron el INEFAN (posteriormente fusionado en enero 1999²¹), el Instituto para el Ecodesarrollo de la Amazonía (ECORAE), Comisión Asesora Ambiental (CAAM) y Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica²². En el Anexo 6 consta el organigrama del Ministerio del Ambiente, en el que se destaca que la Subsecretaría de Capital Natural tiene bajo su supervisión a las Direcciones de Biodiversidad y Forestal.

En materia de áreas protegidas, la Dirección Nacional de Biodiversidad y Áreas Naturales Protegidas y Vida Silvestre (DNBAP) contempla en su organigrama (Anexo 7) 3 áreas temáticas de trabajo. Específicamente, para la coordinación de las áreas naturales protegidas se cuenta con grupos de áreas que son responsabilidad de diferentes técnicos. De su parte, la Dirección Nacional Forestal (Anexo 8) cubre 5 áreas temáticas, cada una de las cuales cuenta con un responsable del seguimiento y monitoreo.

²⁰ Creación del Ministerio del Medio Ambiente. Decreto Ejecutivo No. 195-a publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 40 de octubre 4 de 1996.

²¹ Fusiónase el Ministerio del Medio Ambiente y el INEFAN. Decreto Ejecutivo No. 505 publicado en el Registro Oficial No.118 de enero 28 de 1999.

²² Esta adscripción se hizo mediante Decreto No. 290, que se publicó en el Suplemento al Registro Oficial No. 64 de Noviembre 8 de 1996

Durante su gestión, el Ministerio del Ambiente ha tenido un rol importante en la articulación de esfuerzos institucionales, estatales y no gubernamentales, en materia de desarrollo sustentable, pese a la evidencia de serios problemas y limitaciones. Entre los principales, el creciente desfinanciamiento de la gestión pública en materia ambiental resultado de las políticas nacionales de reducción del gasto fiscal y del tamaño del Estado.

No obstante lo anterior, la gestión de esta cartera de estado es víctima de falta de presupuesto, planificación e infraestructura. El número y la capacitación del personal apropiado, técnico y calificado, resultan insuficientes e inadecuados para controlarlas; y así, en medio de un sin fin de problemas de orden económico, social y político, se desarrollan los esfuerzos de instituciones públicas y de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales de cooperación. La capacidad de reacción del Ministerio del Ambiente frente a todos estos problemas es igualmente limitada en la misma medida en que lo son sus recursos disponibles humanos, financieros y logísticos. El déficit financiera del Ministerio del Ambiente en lo que tiene que ver con el manejo de las áreas protegidas se evidencia en el Diagnóstico de Necesidades de Financiamiento del SNAP que se cita como fuente en varias ocasiones en este Informe; en tanto que, las brechas de financiamiento para la gestión forestal sustentable no se han estimado, aspecto relevante en relación con las necesidades del manejo y gestión de los bosques protectores.

3.3.3. Descentralización y Desconcentración

En los procesos ecuatorianos se evidencia la confusión en torno a las figuras legales “*descentralización*”, “*desconcentración*” y “*delegación*”.

La delegación aparece como figura jurídica en 1994²³ y posteriormente su régimen se modifica en el año 2002²⁴. La delegación es un *encargo* entre autoridades públicas, por medio del cual, las funciones del delegante son asumidas por el delegado, quien responde por ellas, sin poder a su vez delegarlas a un tercero. Las resoluciones administrativas que el delegado adopte se considerarán dictadas por la autoridad central delegante y la responsabilidad será del delegado que actúa. Es de la naturaleza de la delegación la posibilidad de revocatoria, porque se trata de un encargo puntual justificado y limitado en el tiempo y en las funciones.

De su lado, la desconcentración que está regida desde 1993²⁵ consiste en la transferencia obligatoria de funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a favor de sus dependencias provinciales. Por vía de la desconcentración se transmiten atribuciones parciales o totales al interior de una dependencia pública. Las instituciones en que se puede aplicar la desconcentración están determinadas por la Ley de Modernización²⁶.

²³ Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva. Registro Oficial No. 411, Segundo Suplemento de Marzo 31 de 1994.

²⁴ Texto modificatorio del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo 2772. Registro Oficial No. 616 de Julio 11 de 2002.

²⁵ Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos.

²⁶ La Ley de Modernización incluye a ministerios, entidades públicas y organismos de control determinados en la Constitución²⁶ esto es, Contraloría General, Procuraduría General, Ministerio Público, Comisión de Control Cívico de la Corrupción y Superintendencias de Compañías, Bancos y Telecomunicaciones.

La descentralización²⁷ es la figura jurídica que traspassa de modo *definitivo* las competencias territoriales o funcionales entre entidades de derecho público. Aunque la descentralización recae principalmente sobre competencias, para el desempeño de las nuevas funciones se requieren recursos que deberán ser transferidos de igual forma²⁸.

Es indispensable fortalecer la capacidad de respuesta legal del Ministerio del Ambiente en torno al tema descentralización, especialmente porque ésta se constituye en una política de estado que se implementa nacionalmente a través del Consejo Nacional de Modernización CONAM, que cuenta con apoyo técnico y financiero de GTZ. Este último aspecto es relevante para el Programa propuesto ya que éste se constituye en una oportunidad para enlazar ambas líneas de cooperación desde Alemania hacia Ecuador.

El fortalecimiento institucional al Ministerio del Ambiente debe orientarse al refuerzo de los procesos de análisis institucionales para evitar decisiones coyunturales específicas y limiten la incertidumbre sobre la legalidad y seguridad jurídica. El Ministerio del Ambiente requiere identificar para actuar en el marco de la descentralización, entre otros elementos: las condiciones previas, compromisos institucionales, grado de participación de actores y sistema de monitoreo y seguimiento.

Es relevante señalar que en futuros procesos de descentralización, desconcentración y delegación de áreas naturales se deben determinar estrategias de consolidación que consideren un nuevo esquema de manejo de las áreas descentralizadas.

3.3.4. Estado actual del uso y tenencia

Debe iniciarse anotando que la mayoría de las áreas protegidas del Estado fueron declaradas cuando la precisión de los instrumentos comprometía la exactitud de los límites, de ahí que resultaron varias áreas protegidas con límites superpuestos con sus vecinos. Por otro lado, las declaratorias no incluyeron la opinión de los actores locales (propietarios privados o comunitarios, nacionalidades indígenas, etc.) resultando que, al interior de estas áreas existen propiedades privadas y asentamientos humanos no legalizados (anteriores y posteriores a la declaratoria del área); se estima que en 30% del Patrimonio se encuentra ocupado por asentamientos humanos en irregular situación de tenencia de la tierra, privada o colectiva.

La situación general de la tenencia de la tierra en Ecuador es un problema que acarrea consecuencias sociales, especialmente en relación con la tenencia de la tierra rural. La tenencia irregular de la tierra produce inseguridad jurídica sobre la tierra y no permite incentivar usos y tecnologías mas amigables con los ecosistemas. Según el Informe de Diagnóstico del Plan Estratégico, los principales problemas que acarrea las formas irregulares de tenencia de la tierra son: (i) inadecuado uso del suelo, (ii) la ausencia de políticas claras sobre ordenamiento territorial; (iii) los fuertes procesos de concentración de la tierra, (iv) inequidad en su distribución, (v) dificultades para consolidar la territorialidad indígena, (vi) limitaciones para

²⁷ Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos.

²⁸ Constitución Política de la República del Ecuador.

acceder a los derechos de propiedad, (vii) costos de la tierra; a los que se debe agregar que los procesos de adjudicación la corrupción y clientelismo.

En las actuales áreas naturales protegidas existen asentamientos humanos y propiedad privada - individual y colectiva-; la superposición que existe entre las propiedades, la inseguridad jurídica de ocupantes y vecinos desencadenan graves conflictos de tenencia de la tierra, que no pueden ser resueltos con la legislación vigente. Es importante resaltar que los problemas de tenencia de tierras han contribuido a una limitada participación ciudadana en actividades de manejo de las áreas naturales protegidas²⁹.

La legislación ecuatoriana aplicable a la tenencia de la tierra es un conjunto de normas dispersas, desarmónicas y contradictorias, de poca e ineficiente aplicación, que no se articula eficientemente en el nivel de la aplicación; sin embargo, según varias opiniones, la peor debilidad del régimen legal aplicable a la tenencia de la tierra es la poca claridad con que se definen las competencias y responsabilidades institucionales y comunitarias. Un claro ejemplo de ello es que entre el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) y el MAE, no hay acuerdo sobre las competencias en los procesos de adjudicación de tierras en áreas del Patrimonio Forestal y de bosques protectores públicos.

Las situaciones irregulares de tenencia de la tierra no solo generan inseguridad jurídica sino inagotables conflictos socio – ambientales entre poseionarios, propietarios colectivos propietarios individuales y administraciones de áreas protegidas. Empero su solución va mas allá de organizar y concluir los procesos de titulación, implica desapropiaciones de comunidades enteras asentadas en patrimonios estatales, sea forestal o de áreas protegidas, cuya propiedad no cambiará de titular ya que es inalienable e imprescriptible por disposición constitucional.

La solución que contiene la Codificación de la Ley Forestal para la tenencia de la tierra consiste en que el Estado expropie las tierras de dominio privado en las áreas protegidas estatales, sin embargo, la falta de presupuesto y el creciente déficit fiscal en materia ambiental no permiten hacerlo.

Existen propuestas de revisar la inalterabilidad que establece la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre para permitir la constitución del derecho de propiedad sobre áreas protegidas estatales³⁰.

Los problemas en torno a la tenencia de la tierra se complejizan cuando la situación se analiza a la luz de los derechos de las nacionalidades indígenas y pueblos afroecuatorianos, en cuyo caso, deben aplicarse instrumentos legales internacionales y nacionales sobre derechos humanos, la misma Convención de Diversidad Biológica y principalmente el Convenio 169 de la OIT³¹; estos instrumentos legales no obstante su vigencia en el Ecuador, están seriamente limitados por la falta de diseño y aplicación de mecanismos concretos. Uno de los elementos de complejización

²⁹ Ribadeneira M. **Documento Conceptual sobre el Proyecto de Ley Especial para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad del Ecuador**. Ecociencia. Quito, 2001. No publicado (no está en la lista de referencias, aumentar)

³⁰ De hecho, el Informe de Diagnóstico del Plan Estratégico del SNAP lo propone así, confundiendo en nuestra opinión, el derecho de propiedad con el derecho de participación.

³¹ GEF-World Bank, 2006. Diagnóstico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Versión preliminar.

KfW Informe Final Definición de Perfil de un Programa Potencial de Inversión para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, Schuerholz y Ribadeneira, 08-2006

de la tenencia de la tierra para estos 2 grupos humanos son las condiciones y niveles de pobreza y precariedad que les caracterizan,

La Constitución atribuye algunas características a la propiedad ancestral³² de las nacionalidades indígenas y pueblos afroecuatorianos: (i) imprescriptible, (ii) inalienables, (iii) inembargables e indivisibles, es decir que su propiedad no se pierde con el paso del tiempo, que no puede venderse, ni embargarse y por tanto no puede usarse para garantizar obligaciones, y que no puede dividirse, respectivamente. Adicionalmente la adjudicación debe ser gratuita.

Mucha de la propiedad comunitaria de las nacionalidades indígenas y afroecuatorianas se encuentra traspasada a otros titulares (con o sin las formalidades legales). Son pocos los casos en que las comunidades cumplen con los requisitos legales para ser considerados propietarios formales, por lo general el desconocimiento de los requisitos legales, las distancias y el temor a los gastos (e incluso la imposibilidad de realizarlos) impiden una conclusión en regla requiriéndose *a posteriori* de la asistencia legal de alguna línea de cooperación, por ejemplo antiguamente hacían los proyectos financiados por CARE.

Finalmente, pese a la existencia de algunos esfuerzos institucionales para paliar en algo la inseguridad jurídica de comunidades indígenas, afroecuatorianas y mestizas al interior de áreas del Patrimonio, éstos siguen siendo tratados como proyectos aislados sin que se haya podido articular una verdadera decisión política al respecto que concluya con este problema legal, pero también humano que conflictiviza la gestión y el manejo de los recursos al interior de estas áreas.

3.3.5. Participación Indígena, Comunitaria y del Sector Privado en Áreas Protegidas

La participación como derecho del ciudadano encaja en las decisiones de la Administración, no solo cuando la participación es un prerequisite de la toma de decisiones administrativas, como sucede en la Constitución Ecuatoriana, sino también en lo que previamente denominamos “*la ejecución participativa en materias públicas*”³³.

En materia de participación, el Informe de Diagnóstico del Plan Estratégico del SNAP señala la necesidad de definir el alcance conceptual de “administración”, “manejo”, “co-administración”, “co-manejo”, “manejo participativo” “entre otros.

Con seguridad la participación de gobiernos locales, propietarios privados, comunidades locales, nacionalidades indígenas y afroecuatorianos favorecería el manejo de las áreas protegidas³⁴ y abonaría en su gobernabilidad; sin embargo, se precisa determinar los medios empleados para garantizar la participación en la gestión de la conservación.

³² En este documento lo “ancestral” se refiere a la preexistencia de las comunidades indígenas con respecto al Estado.

³³ Ribadeneira M. Opciones para la Participación de las Comunidades Locales en los Procesos de Concesión de los Servicios Ambientales de las Áreas Naturales Protegidas, el caso de la Infraestructura Turística y de Interpretación Ambiental. Madrid. 2004.

³⁴ Grupo de Apoyo Permanente a las Áreas Protegidas del Ecuador, GAPAP (ULLOA R., IZURIETA X., POATS S., BAJAÑA F., VITERI X., CASTILLO M., VÁSQUEZ S., SUÁREZ L., ARIAS V., Y RIBADENEIRA M.). ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DE DELEGACIÓN DEL MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL ECUADOR: EL PARQUE NACIONAL CAJAS Y LA RESERVA ECOLÓGICA EL ÁNGEL. Ponencia presentada para el I Congreso del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador. Quito. 15 – 18 de julio de 2003.

Se enfatiza en el último punto porque, el Grupos Asesores Técnicos (GAT)., en su Libro IV establece como mecanismos de participación solamente a los Comités de Gestión y a los Grupos Asesores Técnicos (GAT). Los primeros no pueden organizarse en las áreas privadas, son un grupo organizado de apoyo voluntaria por representantes públicos y privados con intereses o injerencia en el área. El GAT por su parte estará conformado por un representante de los proyectos que las ONG's, universidades y/o estaciones científicas ejecutan dentro del área protegida, mediante convenio suscrito con el Ministerio del Ambiente y es un organismo eminentemente técnico – científico.

A mas de lo general y excluyente de la disposición legal, debe agregarse que la “concreción” del principio de participación se vuelve poco participativo al limitar los comités de gestión a las áreas estatales y al determinar el listado de los miembros de los GAT. En uno y otro caso, el medio empleado ha atentado contra el fin: la participación.

En el Ecuador sin embargo existen varios foros de participación para la sociedad civil: Grupo Nacional de Trabajo sobre la Biodiversidad (GNTB, actualmente en fase de letargo), Comité de Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA) a través de sus grupos de trabajo, y otros foros, cuyos logros si bien son modestos evidencian el alto potencial de la participación del sector privado en la gestión de la conservación in situ.

3.3.6. Monitoreo y Evaluación

En relación con el monitoreo y la evaluación, cabe hacer un análisis a doble nivel, de un lado el SNAP y de otro las áreas individualmente consideradas.

A nivel del SNAP se han propuesto varios sistemas de monitoreo y evaluación en el marco de proyectos y programas de apoyo, sin embargo, ninguno de ellos se ha institucionalizado realmente en el Ministerio del Ambiente de modo que posibilite su vigencia real.

A nivel de las áreas protegidas, debido a la época en que se establecieron muchas de ellas no tienen Planes de Manejo y otras los tienen obsoletos; escenarios ambos en que las posibilidades reales de seguimiento a dichos planes son mínimas.

Sobre esa base, la gestión y administración de las áreas, mayoritariamente no se orientan por el Plan de Manejo, y en tal sentido, se dificulta el seguimiento de indicadores y la evaluación de las metas, ya que éstas suelen ser operativas y de corto plazo (ejemplo, los planes operativos anuales) mas que nortes estratégicos a los cuales se dirige la gestión.

Un trabajo reciente, Evaluación de la Eficiencia de Manejo³⁵ da cuenta de la necesidad de reenfocar el monitoreo y la evaluación de las áreas en términos del cumplimiento de su plan de manejo y otros planes relacionados (Plan de Negocios u otros).

4. Sostenibilidad Financiera

³⁵ Cita completa

Una de las estrategias concretadas en torno de la sostenibilidad financiera de las áreas naturales protegidas es el **Fondo de Áreas Protegidas**, *fap*, que es un fondo patrimonial cuyos réditos cubren los costos operativos básicos de determinadas áreas protegidas del SNAP; el fondo patrimonial fue iniciado con una aportación fiscal en bonos del Estado por USD\$ 1 y capitalizado posteriormente por aportes hechos por el Gobierno de Alemania (dos canjes de deuda por un monto de alrededor de US \$ 7 millones) y una donación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus sigla en inglés -Global Environment Facility-) por intermedio del Banco Mundial de US \$ 4 millones.

Actualmente, el *fondo de áreas protegidas (fap)* cuenta con US \$ 12.36 millones que produce rendimientos anuales de alrededor del 5 %.

Origen	Destino	USD\$ (millones)
Gobierno del Ecuador	Fondo Ambiental	1.11
Canje de Deuda Alemana (Paris VI)	Capitalización <i>fap</i> PNG Sumaco Napo Galeras	3.16
Canje de Deuda Alemana (Paris VII)	Capitalización <i>fap</i>	3,82
GEF – Banco Mundial	Capitalización <i>fap</i>	4,27
Total		12.36

Actualmente, el *fap* cubre los costos operativos básicos de los parques nacionales Machalilla, Sumaco Napo Galeras, Sangay, Podocarpus y Yasuní y las reservas Mache Chindul, Manglares Cayapas Mataje, Cotacachi Cayapas, Cuyabeno y Chimborazo. Se espera que a finales de agosto de 2006, la Reserva Manglares Churute reciba también aportes del *fap*.

De otro lado, en 2005 se publicó el resultado de casi 2 años de trabajo, el Análisis de las Necesidades de Financiamiento del SNAP, que presenta el déficit fiscal de 2 escenarios de manejo: básico e ideal. Sobre la base de los resultados de este análisis, es posible cuantificar las necesidades de aportes para la gestión y conservación de las áreas naturales protegidas, quedando aun pendiente establecer la brecha de financiamiento que afecta al sector forestal, bosques protectores y otras categorías.

5. El Análisis de los Problemas Claves (una síntesis)

“La cifra sobre pérdida de bosques merece contrastarse con el total de superficie de bosques susceptible de manejo forestal³⁶. De las aproximadamente 7 millones de hectáreas que se estima pueden ser aprovechadas, se estima que menos del 10% reúne condiciones económicas favorables para realizar un manejo forestal sustentable (MAE y Proyecto SUBIR-AID, 1999). En el 90% restante, la topografía del suelo y los problemas de acceso y de tenencia de la tierra no permiten un manejo forestal bajo parámetros de sustentabilidad.

³⁶ Datos últimos reportados por el proyecto emergente de control forestal (citado en MAE/BID, 2004), señalan la existencia total de 11.450.000 ha de bosque nativo, de los cuales 4.301.696 ha se encontrarían dentro del SNAP y 7.148.304 ha fuera de dicho sistema y susceptibles de ser aprovechados. De la superficie fuera del SNAP, 2.450.000 ha serían bosques protectores y 4.698.304 ha de bosques nativos.

En este contexto no es sorprendente que una parte de las hectáreas forestales aprovechadas estén situadas en zonas cercanas de áreas protegidas o a su interior. Si bien no existe información confiable, ni un sistema de monitoreo que genere información al respecto, es reconocido que gran parte de la madera ilegalmente aprovechada proviene de Esmeraldas, Napo y Orellana según registros de las direcciones regionales del MAE. diagnóstico

En la región amazónica, el petróleo constituye, sin duda, el principal factor de deterioro ambiental. Es el responsable de la destrucción de extensas superficies de bosques y de la contaminación de suelos, agua y aire. En términos sociales, se atribuye a la actividad petrolera efectos nocivos sobre la salud de la población, así como un fuerte trastocamiento de las relaciones sociales imperantes en la región. Para tornar aún más complejo el panorama, no es posible desconocer que en la puesta en marcha de procesos de exploración y explotación petrolera, el Estado ecuatoriano no ha cumplido con el mandato constitucional de consultar previamente a las poblaciones afectadas, y que en el impulso y fomento de esta actividad, mayor ponderación han tenido las variables monetarias que la conservación de la biodiversidad, cuya riqueza y potencialidades son desconocidas o minimizadas. No es sorprendente, en este sentido, que parte de los bloques petroleros en operación estén asentados en territorios de áreas protegidas, cubriendo una superficie que asciende a 744.869,41 has del SNAP continental, y que representa, por tanto el 18,15% de las 4.105.043,55 has que contiene este sistema.³⁷

Algo similar ocurre respecto a los oleoductos (SOTE y OCP). En su construcción, poca importancia se ha otorgado a su paso por áreas naturales valiosas o cercanas a sitios habitados. Tampoco se han previsto medidas eficientes para minimizar el desbroce y destrucción de extensas áreas.

*A la luz de los contenidos desarrollados en esta sección, es posible advertir algunos problemas sociales y económicos que acarrearán implicaciones sobre el SNAP. En este orden destaca, en primer lugar, **la fuerte dependencia que tiene el país de la explotación de los recursos naturales**. De no estimularse el surgimiento y operación de actividades productivas menos intensivas en recursos naturales, la ejecución de dinámicas económicas generadoras de fuertes afectaciones ambientales seguirá siendo una constante en los próximos años, con efectos adversos sobre las áreas protegidas y la pérdida de biodiversidad.*

*La poca importancia concedida a la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, permite constatar un segundo problema: **la biodiversidad, en sus tres niveles, ecosistemas, especies y genes, no es aún reconocida como un recurso estratégico**.*

*Ligado a lo anterior, un tercer problema que no ha podido ser abordado en el país pese a los esfuerzos desplegados en materia de planificación, es el relativo al ordenamiento del territorio nacional. **Ni el crecimiento de las ciudades y centros poblados, ni la implantación de actividades productivas, consideran las características ecológicas de las áreas donde se instalan**, con los consiguientes riesgos sobre la estabilidad y calidad de los ecosistemas, recursos y servicios ambientales que ellos contienen.*

³⁷ Cálculos efectuados por REGAL-ECOLEX sobre la base de la información proporcionada por el SIISE, Versión 4,0.

*Un cuarto problema hace relación con los **conflictos de tenencia de la tierra en áreas protegidas**. La Ley Forestal prohibió todo derecho real sobre el patrimonio de áreas naturales protegidas, disponiendo por tanto que sean de exclusiva propiedad del Estado en calidad de bienes nacionales de uso público. La implementación de esta disposición ha representado en la práctica innumerables conflictos para su administración. Mas allá de reconocer o desconocer los intereses de quienes protagonizan esos conflictos, ha sido evidente que la aplicación absoluta de la mencionada disposición, ha afectado derechos ancestrales de pueblos, nacionalidades y comunidades locales sobre la tierra y territorios que han ocupado tradicionalmente, así como derechos de propietarios privados con presencia anterior a la declaratoria de las áreas.”³⁸*

6. Concepto de Sostenibilidad financiera en el futuro

En el contexto de la Misión KfW – MAE se entendió como tal a la progresiva suficiencia económica que abarca un ámbito mayor al de captación de recursos y que permite aplicar las prioridades establecidas en el Plan de Trabajo del CDB, Plan Estratégico del Sistema y en los planes de manejo de las áreas individualmente consideradas, y que incluye entre otros fines:

- La optimización del uso de los recursos financieros.
- El fortalecimiento e incremento de la provisión de los recursos financieros fiscales.
- La diversificación de los mecanismos para la generación de recursos propios (autogestión) y mecanismos efectivos de reinversión.
- El desarrollo de las capacidades gerenciales para la captación y manejo de recursos.
- El establecimiento de alianzas con los diferentes actores internos y externos que permitan la corresponsabilidad de los actores en el manejo de las áreas protegidas.
- El incremento de la eficiencia y oportunidad del gasto.

Como elementos de sostenibilidad se persigue, de un lado, favorecer los recursos humanos de las comunidades que viven en las áreas y vincularles en los programas de los planes de manejo.

Existe la necesidad de desarrollar el concepto de acceso a los beneficios que ofrecen las áreas protegidas, así como de reparto justo y equitativo de costos y beneficios.

Para prevenir el aislamiento entre áreas protegidas el concepto de integridad ecológica debe ser incluido, y también contemplar el contexto de la sostenibilidad financiera. Se debe considerar elaborar planes de negocios para cada área con enfoque en las estrategias de generación de recursos.

Desde una perspectiva integral implica no solo la suficiencia económica para el manejo del área sino la suficiencia económica que permita a las comunidades ligadas al área desarrollar

³⁸ GEF-World Bank, 2006. Diagnóstico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Versión preliminar

alternativas económicas capaces de generar bienestar para las poblaciones sin generar presiones que afecten al área (sostenibilidad social).³⁹

7. Experiencias con Programas en el “Sector Verde” en Ecuador

7.1. La GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)

En el marco de los acuerdos intergubernamentales la GTZ esta implementando el programa GESOREN (Gestión Sostenible de Recursos Naturales) desde el mes de Enero del 2004. La segunda fase del Programa arrancó en Enero del 2006, con una duración prevista de 1 año y 9 meses hasta Septiembre del 2007. La segunda fase se concentra en actividades del Programa GESOREN en temas de **Valoración de Servicios Ambientales** del componente “Manejo sostenible de Bosques, Áreas Protegidas y Asesoramiento Político” junto con algunas actividades del componente “Manejo de Cuencas Hidrográficas”. El componente “Valoración de Servicios Ambientales es uno de los 4 componentes del Programa GESOREN. La aportación financiera prevista para la segunda fase del programa asciende a €7.400.000.

Las áreas grandes de las intervenciones de la GTZ se concentran en los siguientes temas (i) “Modernización del Estado” y (ii) “Ambiente”; áreas en las que se implementan los siguientes programas:

- Programa PROMODE con el objetivo de la descentralización y modernización de la administración pública. Este programa está implementado de modo significativo y los gobiernos seccionales autónomos cumplen con sus tareas – con participación de los grupos meta – en forma efectiva y de acuerdo a las necesidades de sus beneficiarios.
- Programa GESOREN con el objetivo de que la población rural pobre reciba apoyo en la región de intervención del Programa; este aplica estrategias y métodos de un manejo sostenible de los RRNN e incrementa el ingreso de las poblaciones contraparte.

El Programa GESOREN persigue el objetivo central de contribuir con el aumento del bienestar social, a través de una asignación óptima de los recursos disponibles, dentro de los marcos de una sostenibilidad socio-ambiental.

Para alcanzar estos objetivos el programa tiene como misión fomentar la gestión sostenible de recursos naturales por medio de (1) la operativización eficiente de instrumentos de la economía ambiental; (2) la producción y comercialización de productos socio-ambientalmente apropiados; y, (3) la creación y operativización de un marco político, institucional y organizacional que complemente los puntos (1) y (2) nombradas con anterioridad.

En enfoque económico y socio-ambiental constituye, de este modo, el enclave estratégico del programa. Por medio de su instrumental se fomenta el incremento del valor de las áreas naturales a través del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, introduciendo el pago por

³⁹ GEF-World Bank, 2006. Recomendaciones clave resultado del Taller implementado en Quito para definir la sostenibilidad financiera a largo plazo de las áreas de conservación, en apoyo al nuevo Plan Estratégico del SNAP, 31 Agosto 2006.

servicios ambientales de tal forma que favorezca el desarrollo y el bienestar de la población local.

La incorporación de las externalidades se complementa con cuestiones de la economía ecológica, lo cual implica utilizar distintos métodos que consideran unidades físicas de valoración de los recursos, al tiempo que se propone lograr una coherencia relacional entre los métodos de producción sostenible (agropecuaria, forestal e industrial,) y las potencialidades de los recursos existentes (naturales y humanos), considerando cuestiones de equidad económica, social y cultural.

Lo anterior se integra con la promoción e incorporación de buenas prácticas de gestión empresarial. Las mismas están constituidas por una serie de medidas de fácil aplicación, que pueden ser incorporadas con motivo de: (i) aumentar la productividad, (ii) bajar los costos, (iii) reducir el impacto ambiental, (iv) mejorar la organización social y (v) aumentar la seguridad de los trabajadores. Dentro de esta línea de acción, se colabora con y se fortalecen asociaciones que incorporan dichas prácticas en las distintas fases de sus cadenas productivas agropecuarias, agregando valor a sus productos finales (PAC).⁴⁰

Aun cuando, la experiencia de GTZ con “Programas” en relación con los denominados “proyectos piloto” es positiva, la sostenibilidad de los Programas de GTZ se encuentra amenazada debido a limitantes financieros⁴¹.

7.2 DED (Deutscher Entwicklungsdienst)

El DED forma parte de la cooperación estatal alemana al desarrollo. Las pautas prefijadas en la Estrategia para América Latina del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo y en las Áreas de Trabajo Prioritarias de la Cooperación Bilateral al Desarrollo definidas por el Gobierno alemán y el Gobierno ecuatoriano son vinculantes para el DED, como también lo son para las demás agencias de la cooperación estatal alemana (GTZ, InWEnt, CIM y KfW). En 2004, se acordaron las siguientes dos áreas prioritarias, vigentes hasta finales del 2006:

- Modernización del Estado, descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales
- Protección del medio ambiente y de los recursos naturales

Para estas dos áreas prioritarias se elaboraron sendos documentos referenciales. El trabajo actual del DED Ecuador contribuye a la consecución de los objetivos de la cooperación alemana al desarrollo enunciados en los dos documentos. Con su Planificación Estratégica, el DED quiere optimizar su contribución a las dos áreas prioritarias de la cooperación alemana al desarrollo.

Desde mayo de 2006, la Planificación Estratégica de DED se volverá obligatoria para el DED Ecuador y reemplazará el anterior programa nacional de éste, que data del año 2002.

⁴⁰ GTZ, Programa Gestión Sostenible de los Recursos Naturales GESOREN. “Factsheets” de la GTZ Quito

⁴¹ Marina Kosmus, comunicación personal, 25 Julio, 06

El objetivo de la Planificación Estratégica a mediano plazo es concertar mejor el trabajo del DED Ecuador en los próximos años y orientarlo a los problemas de desarrollo del Ecuador. La estrategia servirá como marco orientador para el empleo de los recursos e instrumentos de la institución y el futuro desarrollo de su programa. Más allá de ello, con su Planificación Estratégica, el DED Ecuador pretende conseguir, en el marco de las líneas directrices de política de desarrollo dadas por el Gobierno Alemán, los siguientes objetivos:

- una mejor orientación e interconexión de sus áreas de trabajo prioritarios mediante la definición de un obstáculo central para el desarrollo (central desde el punto de vista del DED);
- definición de pautas más vinculantes para el trabajo del DED Ecuador, especialmente en relación con los objetivos, resultados y efectos a conseguirse;
- mejor concertación e integración de las contrapartes ecuatorianas e internacionales a la planificación del trabajo del DED;
- mejor armonización del aporte del DED con los aportes de las otras entidades ejecutoras de la cooperación alemana al desarrollo;
- orientación del aporte del DED hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El DED apoya procesos concertados de planificación e implementación de estrategias de desarrollo locales sostenibles que contribuyen tanto a corto como a mediano plazo a la reducción de la pobreza.⁴²

En el pasado, el DED ha apoyado al SNAP a través de líneas de trabajo enfocadas en áreas protegidas (Gran Sumaco, Machalilla, Yasuni, Podocarpus, Cotacachi-Cayapas etc.). DED identifica su papel como "Facilitador" y en una función de "Asesor a los Gobiernos e Instituciones en los niveles macro, meso, y particularmente concentrándose micro-niveles de importancia clave. Las actividades de DED se han concentrado en potenciales programas aun a nivel regional (definidos en áreas geográficas) y/o sobre "temas" específicos.

7.3. Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El Banco Mundial implementó el primer proyecto GEF ejecutado en Ecuador, denominado Protección de la Biodiversidad en cooperación con el Instituto Nacional Forestal y de Áreas Naturales (INEFAN) entre los años 1994 y 2000. El aporte total del GEF bordeó los USD\$7,2 millones de dólares. El principal objetivo de este proyecto era el apoyo a la reestructuración y fortalecimiento de la capacidad institucional y el conjunto de las políticas y marco legal adecuado para el manejo del SNAP. Especial énfasis se hizo en asegurar financiamiento sostenible al SNAP a través del establecimiento de un sistema eficiente de tarifas y tasas. Mientras la mayoría de las actividades del proyecto beneficiaron al Sistema por entero, algunos fondos fueron invertidos en el Parque Nacional Galápagos y siete de las unidades de conservación mas biodiversas del Ecuador continental, que fueron seleccionadas por su

⁴² Fuente: "DED Orientación Estratégica del aporte del DED en el Ecuador 2006-2012". Borrador, Junio 2006

KfW Informe Final Definición de Perfil de un Programa Potencial de Inversión para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, Schuerholz y Ribadeneira, 08-2006

contribución a la protección de la diversidad globalmente considerada (Parques Nacionales Machalilla, Podocarpus, Sangay, y Yasuní, y Reservas Cotacachi-Cayapas, Cayambe-Coca y Antisana). Las acciones que se diseñaron complementaron los procesos en marcha del gobierno y de organizaciones no gubernamentales en el SNAP.

Un segundo proyecto GEF (USD\$8 millones de aporte) con cofinanciamiento de USAID, BID, Holanda y organizaciones no gubernamentales (principalmente The Nature Conservancy y Conservación Internacional) enfocó su apoyo al SNAP. El proyecto se extiende entre 2003-2007.

Este proyecto incluye 4 componentes (1) Fortalecimiento Institucional y Apoyo Legal; (2) Manejo Participativo de Áreas Protegidas Prioritarias; (3) Sostenibilidad Financiera; y (4) Monitoreo y Evaluación del Proyecto. El objetivo clave del proyecto es apoyar a la consolidación de las áreas protegidas en Ecuador mas allá de las 34 áreas del SNAP clasificadas como Patrimonio Nacional.

Uno de los productos del Proyecto es el Plan Estratégico del SNAP, para el cual se elaboró el Informe de Diagnóstico antes mencionado y el Plan de Acción en apoyo de las áreas de conservación del Ecuador (comentario MRS: favor considerar esta propuesta de redacción)

El Banco Mundial someterá al GEF en 2007 una propuesta enfocada a la implementación del Plan de Acción en apoyo a las áreas protegidas elaborado por el actual proyecto.

Las agencias implemendoras de GEF en Ecuador tienen listos portafolios de proyectos por presentar para obtener financiamiento, un detalle de ellos se puede consultar en el Anexo 9.

7.4. Organizaciones no Gubernamentales de Conservación (Anexo 10)

7.4.1. Conservación Internacional (CI)

Conservación Internacional (CI) y The Nature Conservancy (TNC) están entre las más grandes y activas organizaciones no gubernamentales presentes en Ecuador. El presupuesto anual de CI en Ecuador es aproximadamente US\$ 1 millón.

CI enfoca su trabajo en Ecuador en el establecimiento y desarrollo sostenible de corredores ecológicos, agrupados en los siguientes programas:

- Programa 1: Corredor Ecológico “Choco-Manabí” (Ecuador/Colombia)
- Programa 2: Corredor Ecológico “Cóndor-Kutuku” (Ecuador/Perú)
- Programa 3: Corredor Ecológico del Pacífico Tropical (antes llamado Corredor Cocos-Galápagos, que incluye a Costa Rica, Ecuador, Colombia, Panamá en un contexto internacional)
- Programa 4: Investigaciones (que es un programa de enlace)

Temáticamente CI se concentra en:

- Fortalecimiento de áreas protegidas dentro de los corredores, incluyendo temas de sostenibilidad financiera
- Creación de nuevas áreas protegidas comunitarias
- Consolidación de las áreas protegidas adentro de los corredores
- Creación de nuevas áreas de diferente propietarios (comunitarias, particulares, indígenas, afroecuatorianos, etc.)
- Protección de hábitat de especies en peligro (que se encuentran en áreas núcleo o son “*claves para la biodiversidad*” al interior de los corredores)
- Asistencia para la formulación de políticas vinculadas al turismo sostenible

El cuarto Programa se basa en investigaciones científicas que benefician la conservación de biodiversidad teniendo como objetivo los corredores ecológicos. Este programa incluye becas de hasta USD\$ 1500 que benefician a investigadores y estudiantes. 35 de estas becas han sido entregadas en los últimos 2 años. Este programa es implementado en colaboración con la organización no gubernamental ecuatoriana Ecociencia, museos y universidades. El objetivo de este programa es identificar “claves de la biodiversidad” al interior de los corredores.

CI ha desarrollado un buen Sistema de Monitoreo y Evaluación Ambiental aplicado a sus 3 corredores objetivo. Conjuntamente con proyectos piloto en los corredores existen varias actividades que según áreas temáticas se implementan conjuntamente con el sector privado (por ejemplo, educación ambiental, manejo de información, agroforestería, prevención de la deforestación, etc.).⁴³

7.4.2. The Nature Conservancy (TNC)

La clave de la estrategia de trabajo de TNC en Ecuador se centra en apoyar la conservación de la biodiversidad, más específicamente en salvaguardar el 10% de las ecorregiones ecuatorianas bajo la forma de área protegida en los próximos 15 años.

Se espera lograr este objetivo a través de la aplicación de 4 programas:

1. Consolidación de las áreas protegidas existentes y creación de nuevas áreas;
2. Consolidación del sistema de áreas protegidas privadas;
3. Consolidación de las áreas de propiedad y manejadas por indígenas y comunidades;
4. Reducción de las amenazas principales de las áreas protegidas.

El primer programa tiene los siguientes componentes:

- Memorando de Entendimiento con el MAE (MoE)
- Implementación de un análisis de vacíos e identificación de ecorregiones no representadas en el SNAP (al momento completado)
- Desarrollo de Capacidades a todo nivel al interior del MAE
- Apoyo a las áreas protegidas existentes
- Apoyo a los Bosques Protectores a ser incorporados al sistema

⁴³ Louis Suarez, comunicación personal, 27 Julio, 06

El segundo programa desarrolla los siguientes componentes:

- Asistencia a los propietarios privados en la creación de áreas protegidas
- Asistencia a los propietarios privados en el desarrollo de sistemas agrícolas sustentables
- Desarrollo de un sistema de incentivos para los propietarios privados
- Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades
- Fortalecimiento del marco legal y de políticas

Los componentes del tercer programa son similares a los componentes del Programa 2. Adicionalmente, este Programa provee asistencia a los propietarios privados y a las comunidades en la elaboración de planes de manejo para las respectivas áreas protegidas.

El cuarto programa se enfoca en:

- Diseñar un sistema de alerta temprana relacionado con los proyectos de desarrollo económico
- Desarrollo de capacidades en el nivel macro y micro (por ejemplo, capacidades de implementación de EIA, etc.)

Animado por su positiva experiencia en Ecuador, TNC continuará trabajando bajo la estructura de programa en los años venideros⁴⁴.

7.4.3. Fundación Natura

Fundación Natura es una de las más grandes y antiguas organizaciones no gubernamentales del Ecuador. sus actividades incluyen los llamados Sectores “Café” y “Verde”. La Fundación Natura no organiza su trabajo en programas, sino en proyectos. Las áreas de enfoque geográfico en el “sector verde” son Parques Nacionales Galápagos, Sangay, Reserva Cuyabeno, zona de Amazonia Sur (Cordillera de Cóndor) e inmediaciones del Río Pastaza en un esfuerzo transfronterizo con WWF Perú. Al interior de cada área geográfica se ejecutan proyectos por temáticas específicas. Ejemplos de enlace entre temas son manejo sostenible de bosques, reducción de la pobreza rural, control y vigilancia comunitaria, y manejo sostenible de áreas protegidas. Fundación Natura considera continuar trabajando con su estrategia de intervención en lugar de “programas” específicos a futuro⁴⁵.

8. El perfil de programa propuesta

8.1. La definición de “Programa”

En términos conceptuales, el significado y alcance de “programa” no se encuentra claramente definido y no hay consenso general sobre su alcance, contenido óptimo y complejidad. El análisis con organizaciones donantes, organizaciones no gubernamentales e instituciones relacionadas con el sector verde en el Ecuador confirman que existe gran variación en las

⁴⁴ Verónica Arias, comunicación personal, 27 Julio, 06

⁴⁵ Xavier Bustamante, comunicación personal, 27 Julio, 06

percepciones conceptuales generales sobre “*programa*” que frecuentemente es usado como sinónimo o para intercambiar con los términos “tema”, “estrategia” y aun “proyecto”.

Sin embargo, es ampliamente aceptado que “programa” en comparación con “proyecto” es mucho mas abierto, flexible e incluyente. Un programa usualmente cubre un espectro y un horizonte de mas largo plazo en oposición a un proyecto específico que tiene presupuesto y cronograma definidos. Un programa por consiguiente enfrenta temáticas mas complejas y multifacéticas.

Las tareas para definir un potencial programa en apoyo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Ecuador (SNAP) no es fácil. En primer término, SNAP por si mismo en su estado actual no resuelve los requerimientos del Ecuador en cuanto sus obligaciones nacionales e internacionales de mantener muestras representativas de cada ecosistema; en segundo término, el SNAP no incluye la biodiversidad de los bosques protegidos bajo diferentes jurisdicciones, y en tercer término, el actual marco legal del SNAP no permite incluir en su rango a las existentes y potenciales áreas protegidas por parte del sector privado, comunidades, nacionalidades indígenas y/o propietarios privados.

Por consiguiente parece prudente enfrentar el tema en un Programa desde una perspectiva más amplia, más allá del límite legal pero vigente del SNAP.

Es un consenso general en Ecuador que es una necesidad urgente consolidar las áreas existentes y añadir nuevas áreas que incluyan ecosistemas que están sub representados o no representados del todo en el actual SNAP. Urge expandir el SNAP y consolidar las actuales áreas protegidas tal como se refleja en el nuevo Plan Estratégico del SNAP⁴⁶, también como considera la mayoría de donantes internacionales y organizaciones no gubernamentales clave (i.e., GTZ, DED, SNV, USAID, TNC, CI, Ecociencia etc.). Este es un nuevo acercamiento al futuro SNAP que expande enormemente el actual SNAP, haciendo la opción por un potencial programa aun mas desafiante.

8.2. Proceso de Selección de un Potencial Programa

8.2.1. Los Cuatro Temas Principales del SNAP

Del diagnóstico preliminar del SNAP se sintetiza la siguiente secuencia de problemas y dificultades alrededor de la estructura y función del actual Sistema Nacional de Áreas Protegidas:

- *Los elementos componentes del Sistema (áreas de conservación estatales, áreas protegidas privadas, bosques protectores) están desconectados entre sí, puesto que no se complementan, funcionando como elementos aislados e independientes.*
- *El marco conceptual y legal del actual Sistema continúa siendo estrictamente proteccionista y exclusivo del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, dejando de lado aspectos como la conservación, la restauración, el uso sustentable de la biodiversidad y de otros elementos de interés como el fomento de*

⁴⁶ GEF-World Bank, 2006. Diagnóstico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Versión preliminar

alternativas productivas sustentables, el manejo de las fuentes de captación de agua y los recursos culturales.

Lo anterior explica en gran medida la escasa valoración del papel de las áreas protegidas del país, lo que también explica el limitado apoyo social, político, técnico y financiero.

El Sistema actual de Áreas Protegidas no dispone de nexos adecuados con los objetivos nacionales de conservación, con el mandato constitucional y legal ni con los compromisos internacionales: conservación de recursos naturales, biológicos y culturales, distribución equitativa de los beneficios, participación de la comunidad y reducción de los niveles de pobreza.

El SNAP deberá responder adecuadamente a la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad, normativa nacional y a los compromisos internacionales. Sus componentes deberán estar interrelacionados y ser funcionales a la protección, uso sustentable, restauración, distribución equitativa de los beneficios y programas de atención a las poblaciones locales, de tal forma que se genere un amplio apoyo y participación del Estado ecuatoriano, Gobiernos seccionales, cooperación internacional y la sociedad civil en general”⁴⁷.

El Informe de Diagnóstico sugiere que los temas principales que caracterizan la problemática del SNAP son:

- **Integralidad**
- **Gobernabilidad**
- **Participación social**
- **Sostenibilidad financiera**

El Informe de Diagnóstico también provee un detallado análisis de cada uno de los temas refiriéndose a los problemas clave y a las alternativas identificadas. Este análisis está basado en la información proporcionada en varios talleres participativos implementados dentro del Programa de Trabajo.

Debido a la amplia aceptación de los 4 temas elegidos como pilares característicos del nuevo sistema de áreas de conservación en el país, los consultores decidieron usar los mismos cuatro temas como base del proceso de selección del Potencial Programa de apoyo al nuevo SNAP definido.

La aproximación efectuada por los consultores para la identificación y proceso de selección de un Programa al tema involucra los siguientes pasos:

- Identificación de los problemas claves de cada Tema
- Conformación de programas lógicos que agrupan los problemas
- Selección de un programa convenientes basado en una serie de criterios prácticos

⁴⁷ GEF-World Bank, 2006. Diagnóstico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Versión preliminar

8.2.2. Problemas Claves por Tema que caracterizan al SNAP

El siguiente análisis de problemas relacionados al SNAP está basado en la información presentada por el Informe de Diagnóstico⁴⁸, un análisis FODA implementado con los asistentes del taller participativo, una revisión de informes técnicos y literatura técnica, y discusiones con informantes clave relacionados con el tema.. Los problemas resumidos con los siguientes:

Problemas de Integralidad:

- SNAP solo se forma de áreas de Patrimonio Nacional
- Falta representación de algunos ecosistemas
- El SNAP no incluye áreas de conservación de otros titulares y categorías (municipales, privadas, comunitarias, indígenas, afroecuatorianas)
- SNAP no define ni incluye “zonas de apoyo” (zona de amortiguamiento)
- SNAP no considera conectividad ecológica (corredores ecológicos)
- SNAP no tiene suficiente personal, esta desfinanciado, sub-equipado
- Algunas áreas protegidas carecen de infraestructura, personal y recursos para control y vigilancia, y para la operación básica
- La evaluación y monitoreo del SNAP y otras áreas de conservación es insuficiente
- No hay suficiente énfasis y relación con tema “ordenamiento territorial” vinculado a áreas de conservación
- No hay suficiente énfasis y relación con tema “saneamiento de la tenencia de la tierra” vinculado a áreas de conservación

Problemas de Gobernabilidad:

- Estructura administrativa débil en niveles regional, local y en las áreas protegidas
- Proceso incompleto de descentralización/desconcentración
- Diferentes mandatos legales, esquemas administrativos y objetivos para patrimonio forestal y SNAP
- Confusión (sobreposición/ausencia) en el marco legal (políticas, leyes, reglamentos, planes)
- Conflictividad por los usos de los recursos dentro de áreas de conservación
- Conflictividad generada por externalidades (falta de reconocimiento de derechos indígenas y afroecuatorianos, falta de saneamiento de la tierra, sobreposición de AP y áreas de otros titulares,)
- Conflictos por la falta de reconocimiento legal de otras categorías de conservación otros titulares
- Falta base legal e incentivos para el establecimiento de áreas de conservaciones privada, comunitaria, indígena, afroecuatoriana, etc.
- Mecanismos de administración y manejo participativo de áreas protegidas poco definidos e implementados

⁴⁸ *IBID*

- Falta cooperación e integración de los diferentes instituciones de gobierno nacionales y locales en apoyo del SNAP en general y de áreas en especial
- Poca exploración de vínculos con el sector privado para fines de conservación (de origen mestizo, indígena, afroecuatoriano)

Problemas de Participación Social:

- Falta capitalizar las oportunidades para involucrar al sector privado
- Falta reconocer la relevancia de otros actores sociales y locales en las áreas de conservación, zonas de apoyo y corredores ecológicos (comunidades locales, campesinos, productores, nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, etc.)
- Bajo nivel de participación de diferentes actores sociales en el manejo de las áreas de conservación y en el proceso para establecer nuevas áreas de conservación
- Dificultades para concretar acceso justo y equitativo a costos y beneficios resultantes de las áreas de conservación
- Diferentes perspectivas y expectativas entre diferentes niveles de gobierno (nacional y local)
- Conflictos entre sector oficial y de nacionalidades indígenas y afroecuatorianos por el uso, manejo y utilización de las áreas de conservación

Problemas de Sostenibilidad Financiera:

- Falta de reconocimiento de los bienes y servicios ambientales que produce el SNAP y las áreas de conservación
- Falta de exploración de mecanismos para valoración de bienes y servicios que producen las áreas de conservación
- Crecimiento nulo de inversión en las áreas de conservación
- Limitada capacidad para generar ingresos adicionales a los fiscales para las áreas de conservación
- Carencia de nexo entre las áreas de conservación y el desarrollo económico y social (nivel nacional y local)
- La estructura administrativa de MAE no permite una gestión financiera efectiva del SNAP en general y del área de conservación en especial

8.2.3. Posibles Soluciones para los Problemas Identificados organizados por “Programa”

El programa identifica como problemas por tema los siguientes:

Integralidad:

- Programa de Consolidación y Complementariedad de áreas de conservación
- Programa de Fortalecimiento de las áreas protegidas dentro de SNAP
- Programa Ordenamiento territorial (incluye saneamiento de la tenencia de la tierra)

Gobernabilidad:

- Programa para establecer la base legal para consolidación y creación de nuevas áreas de conservación (incluye generación de incentivos)

- Programa de Fortalecimiento y reestructuración de la administración de SNAP (nacional y regional)
- Programa interinstitucional para consolidar manejo forestal sustentable, SNAP y nuevas áreas de conservación

Participación Social:

Las actividades de este Programa son componentes de los programas de integralidad, gobernabilidad y sostenibilidad financiera

Sostenibilidad financiera:

- Fondo Nacional Ambiental
- Programa para la búsqueda de otras fuentes de financiamiento

8.3. La Selección de un Programa Potencial

El Programa propuesto potencial seleccionado es “*Consolidación y Complementariedad de Áreas de Conservación (CC-SNAP)*”. Este Programa parece ser el más conveniente para una posible intervención de KfW que incluya asistencia técnica y financiera, lo cual se concluyó en términos de relevancia, tiempo disponible, prioridades generales a nivel país y global y efectividad en apoyar al sistema de áreas protegidas a ser extendido. Los criterios clave para la selección del Programa propuesto son:

- Apoya la implementación de recomendaciones de estudios y análisis oficiales existentes y disponibles.
- Se cumple con las obligaciones determinadas en el marco del CBD.
- Se cumple con las prioridades definidas de Plan Estratégico de SNAP (actualmente en elaboración).
- El Programa se refiere a un tema clave para Alemania en Ecuador y se cumple con las áreas prioritarias del convenio de cooperación entre Alemania y Perú.⁴⁹
- Alemania tiene experiencia y proyectos en ejecución y planificados dentro el área temática del Programa (KfW, GTZ, DED, ZIM).
- El Programa ofrece oportunidades para el Gobierno Alemán en líneas de cooperación financiera y técnica.
- Complementa los temas y programas de CI, TNC y otras organizaciones.
- Ofrece buenas oportunidades para la cooperación financiera y técnica con otras donantes, creado y fortaleciendo sinergias.

8.3.1. Componentes de CC-SNAP

Los componentes del Programa propuesto son:

1. Áreas protegidas existentes
2. Nuevas áreas de conservación
3. Bosques protectores

⁴⁹ Documento de estrategia para el área prioritaria de la cooperación alemana con el Ecuador: “Protección del medio ambiente y de los recursos naturales (2003)

4. Corredores ecológicos
5. Zonas de apoyo
6. Áreas indígenas y afroecuatorianas de conservación
7. Áreas de gobiernos locales (municipales y provinciales)
8. Áreas privadas
9. Áreas comunitarias
10. Otras áreas de conservación no identificadas (por ejemplo áreas núcleo según el enfoque Conservación Internacional)
11. Gestión Forestal descentralizada

8.3.2. Justificación y Descripción del Programa Propuesto (CC-SNAP)

Como puede notarse en los 11 componentes identificados, el Programa propuesto es complejo y diversificado, aun considerando el objetivo mas importantes del Programa: **la consolidación y complementariedad de áreas de conservación, su meta a largo plazo**. Esta incluye la incorporación de nuevas áreas y nuevas categorías bajo diferentes sistemas de administración en el futuro SNAP, una clave prioritaria de acuerdo con el Plan Estratégico para el SNAP.⁵⁰

Anteriores intervenciones de KfW en apoyo de las áreas protegidas del país estuvieron enfocadas mayoritariamente en los Componentes 1 y 5, a través de provisión de asistencia financiera directa a la Reserva de Biosfera Gran Sumaco, e indirectamente, a través de inversiones financieras al Fondo Ambiental FAN, parte de las cuales han sido usadas para cubrir déficits en los costos operaciones de 7 áreas protegidas claves del SNAP. El apoyo financiero de KfW ha sido también entregado al sector forestal (Bosque Protector Chogon-Colonche), con el cual se han iniciado acciones para frenar las amenazas como reforestación y protección de fragmentos de bosque seco, uno de los ecosistemas mas amenazados en el país. Una de las nuevas iniciativas de KfW apunta a la protección y uso sustentable del Territorio de la Nacionalidad Ashuar (en las Provincias de Morona y Pastaza en la región amazónica) que directamente apoyan al Componente 6.

En el pasado, las intervenciones de GTZ se han enfocado en los Componentes 1, 3, 5 y 7, principalmente en el fortalecimiento del sector forestal a niveles macro y micro. Los nuevos programas de GTZ coincidente completamente con el Programa propuesto, concentrándose en los componentes 9 y 10.

En el pasado DED ha apoyado al Componente 1 a través de líneas de asistencia técnica hacia las siguientes áreas protegidas Reserva de Biosfera Gran Sumaco, Parque Nacional Machalilla, Yasuni y Podocarpus, y, Reserva Cotocachi-Cayapas, también en los Componentes 7, 9 y 11.

Los componentes 4, 8, 9 y 10 forman parte integral de las iniciativas de Conservación Internacional que incluyen planificación territorial y el desarrollo sustentable de los 3 corredores ecológicos.

⁵⁰ GEF-World Bank, 2006. Diagnóstico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Versión preliminar

El Programa propuesto coincide completamente con las prioridades de la línea Banco Mundial/GEF en sus pasadas y futuras intervenciones y complementa las actuales y futuras áreas de trabajo de The Nature Conservancy.

En resumen, el programa propuesto no solo parece coincidir con otros proyectos y programas prioritarios de la mayoría de cooperantes y donantes en Ecuador, sino que también provee de excelentes oportunidades de complementarlos potenciando las sinergias existentes y logros alcanzados.

El Programa propuesto mereció aprobación general de actores claves incluyendo al MAE, FAN, Banco Mundial, GTZ, DED, TNC, CI, Fundación Natura y otros.

8.3.3. Las Macro Estrategias comunes a los Componentes

Las siguientes estrategias claves están completamente apoyadas por el actual Plan de Acción del SNAP que al momento de ser instrumentado creará un ambiente favorable garante del éxito del Programa:

- Ordenamiento territorial
- Creación de capacidades a todo nivel
- Generación de alianzas para la planificación e implementación de alianzas
- Generación de un sistema de monitoreo y evaluación
- Financiamiento sostenible

El análisis de las condiciones del marco actual que influyen al Programa propuesto claramente evidencia que varios componentes pueden requerir intervenciones en los niveles macro, meso y micro (por ejemplo, descentralización y desconcentración, marco legal y de políticas en relación con la gobernabilidad de las áreas que administra el MAE, etc.), también intervenciones que estén relacionadas con otros temas y los correspondientes Programas. Esto se ha evidenciado con los resultados del Análisis FODA que sirvió para identificar las fortalezas y las amenazas al Programa propuesto (Anexo 11). El análisis de FODA también fue empleado para identificar y valorar los riesgos asociados con el Programa, como consta en el capítulo siguiente.

8.3.4 Análisis de Riesgos relacionados con el Programa propuesto

Las siguientes debilidades y amenazas asociadas con el Programa propuesto implican un riesgo para el éxito global del Programa y fueron identificadas por los participantes del taller FODA:

- no se cuenta con una estructura institucional adecuada para el manejo de las áreas naturales protegidas;
- ordenamiento territorial como macro estrategia es muy débil, debe trabajárselo con enfoque de desarrollo territorial y análisis por niveles: nacional, regional, finca, ya que localmente es causa de múltiples conflictos;
- procesos pueden abandonarse por falta de recursos;

- existencia de prioridades y posiciones de otras instituciones en contra del MAE y de los objetivos de conservación a escala nacional y local;
- mayoría de las áreas naturales protegidas están en entornos de pobreza y de otros factores que por sí solas no constituyen un “*entorno regionales reales*”;
- las características recurrentes del marco legal: sobreposición, vacíos, poca claridad, caducidad y obsolescencia, conflicto entre niveles legales (leyes generales, especiales y orgánicas), etc.;
- falta de visualización de ANP en términos de paisajes y/o mosaicos funcionales;
- poca claridad en los roles interinstitucional y a todo nivel (gobiernos locales: competencias, niveles) sobre lo que se reserva el MAE y aquello que traslada a los gobiernos locales, por ejemplo el licenciamiento ambiental;
- la política y agenda de MAE no es política de estado y en ocasiones ni de gobierno, no existe ante las otras instituciones ni para planificación ni para usos efectivos;
- creación de ANP sin consideración de factores para manejo (recursos humanos, financieros, herramientas, condiciones de gobernabilidad, etc.)

Los riesgos identificados relacionados al Programa propuesto fueron identificados por los participantes del taller en orden de prioridad e importancia (Anexo 12). Esta valoración de riesgo guiará el plan de toda intervención futura dentro del Programa de KfW y/o de cualquier otro donador.

8.3.5 Impactos Ecológicos-económicos-sociales-culturales de Programa

Los beneficios del Programa propuesto para el sistema de áreas de conservación del Ecuador y la conservación sostenible de la biodiversidad son realmente evidentes. Todos los proyectos, iniciativas o intervenciones en apoyo de la conservación que se han presentado en este reporte producirán un beneficio ecológico directo. Las nuevas áreas que serán añadidas al SNAP, sin importar su categoría, ayudarán a expandir el actual e incompleto sistema de áreas protegidas. El Programa propuesto enfatiza el tema de la conectividad ecológica a través de la creación de corredores biológicos que enlazan áreas protegidas existentes y el establecimiento de zonas de apoyo a las mismas. Esto reforzará significativamente la conservación en el país. Lo anterior también se aplica al altamente necesitado ordenamiento territorial que identificará las áreas a ser protegidas. Se proponen esfuerzos de acercamiento participativo al ordenamiento territorial y conservación de las áreas manejadas esperando desarrollar alianzas con los diferentes beneficiarios y contrapartes, con quienes se evidenciarán los beneficios de la conservación. Todos los componentes enlistados bajo el Programa propuesto contribuirán a lograr el objetivo a largo plazo de la:

consolidación y complementariedad de áreas de conservación.

Como se ha señalado varias veces, la gestión de las áreas naturales protegidas del Ecuador no han vinculado de modo activo al sector privado y comunitario, ya sea indígena, afroecuatoriano o mestizo. Sin embargo, la expansión que se propone de las áreas de conservación de diferentes propietarios y usando nuevas categorías se espera signifique un beneficio socio-cultural y económico para los diferentes contrapartes y actores locales. Las áreas a ser seleccionadas para

finés de conservación por las nacionalidades indígenas servirán a dichas comunidades como reserva para el uso sustentable de la vida silvestre animal y vegetal y para salvaguardar sus estilos tradicionales de vida. En cuanto a las áreas de propietarios comunitarios o privados, de protección y uso forestal sustentable, se espera que produzcan un beneficio económico y un impacto ecológico positivo. Muchos de las áreas de propiedad y manejo comunitario, tanto como otras privadas, serán seleccionadas para protección de fuentes de agua para garantizar el suministro de agua a las comunidades vecinas.

Se espera que una revisión y cambio del estatus legal de las más de 200 áreas forestales que actualmente están bajo Patrimonio Forestal Nacional haga posible generar impactos positivos en las comunidades locales si es posible su uso sustentable.

Este, que podría ser un impacto cultural sobre poblaciones indígenas, afroecuatorianas y locales que no ha sido considerado en las políticas públicas nacionales en materia de conservación.

Generalmente se habla de que las actividades extractivas y otras productivas que se desarrollan en las áreas protegidas y en sus zonas de apoyo comprometen la integridad ecológica y valores de biodiversidad del interior, pero estas actividades también generan dinámicas socio-económicas de consecuencias no identificadas en la organización social y cultural, afectando los valores e identidades culturales, y especialmente generando condiciones paupérrimas y marginales. Aunque este efecto es particularmente sensible en las nacionalidades indígenas asentadas en áreas naturales en las que existe explotación petrolera, lo es también en los asentamientos de origen mestizo y afroecuatoriano de las inmediaciones de zonas de explotación forestal.

Una de las áreas de trabajo más descuidado en relación con las áreas de conservación tiene relación con la evidencia de los beneficios que reportan a las comunidades, que permite también reconocer su importancia; para enfrentar este aspecto, el Programa propuesto trabajará metodologías y casos piloto tendientes a identificar y difundir los beneficios resultantes de la conservación de la biodiversidad como vía de reconocimiento de los valores de las áreas protegidas y los bosques protectores.

8.3.6. Financiamiento de Programa

En el año 99, en el marco del Proyecto GEF Conservación de la Biodiversidad elaboró un análisis de la eficiencia del manejo del SNAP, este estudio no cuantificó la brecha de financiamiento. Esta brecha se identificó en el Análisis de Necesidades de Financiamiento de las áreas del SNAP (2005)

La cooperación binacional, internacional, de las ONGs, y donaciones de diferentes fuentes ha sido vital para la consolidación del SNAP, y para el manejo y gestión de los bosques protectores en el Ecuador. En relación con las áreas protegidas, casi el 90% del presupuesto de las áreas protegidas es cubierto por donantes y cooperantes, cuyas líneas de cooperación y financiamiento cubren incluso costos recurrentes; es innegable que los cooperantes han proporcionado un apoyo efectivo al estado ecuatoriano en materia de conservación.

Con las líneas de financiamiento por vía de cooperación se han movilizadod recursos para infraestructura, fortalecimiento y capacidades locales, análisis (factibilidad y prefactibilidad) y se ha podido asumir costos no cubiertos con fondos fiscales.

Es importante mencionar el impacto de los fondos GEF en este escenario. El Análisis de Necesidades de Financiamiento evidenció que las áreas protegidas que se beneficiaron con inversiones GEF cuentan con mejores infraestructuras y que están mas consolidadas que otras áreas. De otro lado, uno de los principales aportes del actual proyecto GEF será la Estrategia de Financiamiento para el SNAP.

Para potenciar estas experiencias y las lecciones aprendidas así como los instrumentos diseñados y los procesos ya en marcha, el Programa propuesto deberá articular líneas de cooperación y complementación a los proyectos en ejecución.

8.3.7. La Sostenibilidad del Programa

Es evidente que la sostenibilidad del programa propuesto dependerá de varios factores, entre los cuales, aquellos relacionados con los aspectos institucionales, legales y financieros podrían parecer los mas relevantes, no obstante el Programa propuesto no deberá descuidas aspectos metodológicos y operacionales, entre otros.

El términos generales, el Programa propuesto atenderá tanto las limitaciones como los vacíos en términos de marco legal, estructura administrativa y financiera.

En relación con la sostenibilidad del programa propuesto desde los enfoques legal e institucional, se incluye la definición y negociación de un listado priorizado de temas prioritarios legal, institucionales internos y de coordinación interinstitucional que aporten o limiten a la gestión y manejo de las áreas protegidas y de los bosques protectores. Es importante señalar que actualmente, el modelo desconcentrado del Ministerio del Ambiente no se encuentra en plena ejecución, combinandose en la realidad institucional cotidiana que los procesos administrativos y el ejercicio de las competencias combinan el esquema central pasado y el actual con tendencias desconcentrada. Otros limitantes y factores de riesgo como los vacíos y superposiciones legales serán atendidos por el Programa propuesto de igual manera.

El fortalecimiento institucional con énfasis en la estructura del Ministerio del Ambiente será uno de los principales aspectos de énfasis del Programa propuesto.

De otro lado, el Programa Propuesto enfatizará en la sostenibilidad financiera del sistema de conservación, considerándolo como conjunto de áreas de conservación (áreas protegidas y bosques protectores) y también a nivel de cada una de ellas, promoviendo de un lado la captación de aportes fiscales y privados, y de otro, mejorar la eficiencia y oportunidad de las inversiones y gastos. Para esto último, el Programa pretende trabajar con un enfoque gerencial aplicado al manejo de áreas de conservación que persiguiendola sostenibilidad financiera no descuida la priorización estratégica de inversiones.

En el pasado, muchas inversiones realizadas para áreas protegidas y bosques protectores no pudieron mantenerse e incluso utilizarse por limitaciones de financiamiento, principalmente infraestructuras, por ello, el Programa propuesto focalizará sus inversiones a sectores y temas en los cuales se pueda tener mas seguridad de su mantenimiento y sostenibilidad posterior.

Finalmente, no se debe dejar de lado que el Programa propuesto deberá atender otros factores como sus arreglos institucionales. En el pasado, algunas intervenciones de programas y proyectos erraron su estrategia de relaciones tanto con el Ministerio del Ambiente como con sus unidades administrativas dependientes, por ello, el Programa propuesto deberá definir un esquema orgánico que le permita adaptarse e interactuar con la estructura pública, aportando e incidiendo simultáneamente en el manejo y gestión de las áreas de conservación.

Es innegable que en términos concretos, la sostenibilidad del Programa propuesto se evaluará en atención a su capacidad de generar, sumar y apuntalar los procesos existentes a través de líneas de cooperación y coordinación con los procesos actualmente en marcha, sean proyectos o sean programas.

9. Las Conclusiones y Recomendaciones

En atención al conocimiento previo de las condiciones marco existentes relacionadas con la propuesta de Programa y reconociendo ampliamente las necesidades prioritarias de consolidar y expandir el actual sistema de conservación de áreas en Ecuador, se recomienda que KfW aporte el Programa propuesto:

“Consolidación y Complementariedad de Áreas de Conservación”

Este programa posibilitará aprovechar los pasados esfuerzos y experiencias alemanes en apoyo del sector verde en Ecuador (realizado por KfW, GTZ, DED, CIM e InWent), y para complementar los proyectos actuales, los programas de las instituciones alemanas en Ecuador y para complementar y fortalecer los proyectos y programas de otros donantes importantes en áreas designadas (es decir GEF Banco Mundial, Embajada de Holanda, USAID, CI, TNC, etc.)