



# **EcoCiencia-REGAL**

## **Ecuador NCSA**

### **Perfil temático en biodiversidad**

---

Este documento fue elaborado por la alianza institucional EcoCiencia-Regal.  
Los profesionales directamente involucrados en su realización fueron:

Martha Moncada, Coordinadora del estudio  
Miguel Vázquez, Alfredo López, Patricio Hernández

# Tabla de contenidos

---

Siglas utilizadas en el documento	4
Resumen Ejecutivo	6
1. Introducción	9
2. Ecuador y el Convenio de Diversidad Biológica	11
2.1 Información general	11
2.2 La participación del Ecuador en las reuniones de las partes	11
2.3 Avances en la aplicación del Convenio	12
2.4 Marco político y normativo	16
2.4.1 Normas nacionales referidas con la diversidad biológica	17
2.4.2 Instrumentos internacionales	18
2.5 Actores e intereses	18
2.5.1 Instituciones públicas centrales	19
2.5.2 Gobiernos sub-nacionales	21
2.5.3 Sector empresarial	22
2.5.4 Organizaciones sociales	23
2.5.5 Organizaciones no gubernamentales	24
2.5.6 Instituciones académicas y de investigación	26
2.5.7 Organismos de cooperación	28
3. Problemas básicos	30
4. Prioridades de acción	33
5. Limitantes claves para el fortalecimiento de capacidades	47
5.1 Limitantes individuales	48
5.2 Limitantes institucionales	50
5.3 Limitantes sistémicos	55
6. Oportunidades para el fortalecimiento de capacidades	59
6.1 Oportunidades individuales	59
6.2 Oportunidades institucionales	59
6.3 Oportunidades sistémicas	62
6.4 Oportunidades externas para fortalecer capacidades	63
7. Bibliografía	66
Anexos	71
Anexo No. 1: Aplicación del CDB en el marco jurídico del Ecuador	72
Anexo No. 2: Competencias que se transferirán desde el MAE a los gobiernos seccionales en manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres	77
Anexo No. 3: Pauta metodológica	67
Anexo No. 4: Presupuesto codificado del Ministerio del Ambiente 2001-2004	81
Anexo No. 5: Investigaciones realizadas por instituciones desde 1958 hasta 1993	82
Anexo No. 6: Listado de entrevistas	83
Anexo No. 7: Briefs de proyectos	84

### **Nota explicativa:**

Los autores de este documento comparten y adscriben los conceptos y alcances del enfoque de género. Sin embargo, con el propósito de facilitar la fluidez en la lectura del documento, hemos optado por no usar de forma reiterativa artículos, sustantivos y adjetivos femeninos y masculinos.

AIMA	Asociación de Industriales de la Madera
ALCA	Asociación de Libre Comercio de las Américas
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
CAMAREN	Consortio para el Manejo de Recursos Naturales Renovables
CAN	Comisión Andina
CAF	Corporación Andina de Fomento
CDB	Convenio de Diversidad Biológica
CDI	Capacity Development Initiative
CEDENMA	Comité Ecuatoriano de Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente
CEP	Comité Ecuménico de Proyectos
CNRH	Consejo Nacional de Recursos Hídricos
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
CODAE	Consejo de Desarrollo de los Pueblos Afroecuatorianos
COMEXI	Consejo de Comercio Exterior e Inversiones
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAJUPARE	Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales
CONAM	Consejo Nacional de Modernización del Estado
CONCOPE	Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
CORPEI	Corporación para la Promoción de Exportaciones
COSUDE	Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo
D.E.	Decreto Ejecutivo
ECORAE	Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico
ESPOCH	Escuela Politécnica del Chimborazo
ESPOL	Escuela Politécnica del Litoral
ETAPA	Empresa de Teléfonos y Agua Potable del Municipio de Cuenca
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FECD	Fondo Ecuatoriano Canadiense para el Desarrollo
FEINE	Federación Indígena de Nacionalidades Evangélicas
FENOCIN	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas e Indígenas
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FONAG	Fondo Ambiental para la Protección de las Cuencas y Agua
GEF	Global Environmental Facility
GNTB	Grupo Nacional de Trabajo sobre Biodiversidad
GTZ	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
IEPI	Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre
INIAP	Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICIP	Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca
MINTUR	Ministerio de Turismo

NCSA	National Capacity Self-Assessment
OVM	Organismos genéticamente modificados
PATRA	Proyecto de Capacitación y Asistencia Técnica para la Gestión Ambiental
ENB	Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad
PNAP	Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD-PNUD-FMAM	Programa de Pequeñas Donaciones
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador
PROMPAY	Programa de Profesionalización de Promotores Agroforestales Comunitarios
PMRC	Programa de Manejo de Recursos Costeros
PUCE	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
RAFE	Red Agroforestal Ecuatoriana
REGAL	Red Asesora en Gestión Ambiental y Desarrollo Local
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SNCT	Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
TLC	Tratado de Libre Comercio
TNC	The Nature Conservancy
UGAM	Unidad de Gestión Ambiental
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UPAS	Unidades de producción agropecuaria
USAID	United States International Development Agency
USFQ	Universidad San Francisco de Quito
UTPL	Universidad Técnica Particular de Loja

# Resumen ejecutivo

---

Este informe condensa los resultados de un proceso de consulta y análisis llevado a cabo durante los meses de febrero a abril del 2004 por la alianza institucional conformada por EcoCiencia-REGAL en torno a las limitantes y oportunidades de capacidad para que el país avance en la conservación y manejo sustentable de la biodiversidad y, de manera específica, en la adecuada aplicación del Convenio de Diversidad Biológica. Recoge, por tanto, las percepciones, opiniones y puntos de vista de un importante grupo de actores consultados, así como la experiencia de las dos instituciones responsables de su elaboración.

Como punto de partida para este análisis el documento presenta un recuento de la participación del Ecuador en el CDB, anotando los avances alcanzados, especialmente referidos a temas legales y normativos. Adicionalmente, se exploraron los intereses y preocupaciones de un conjunto de actores institucionales y organizativos vinculados directa o indirectamente con la gestión de la biodiversidad. Una constatación central de este análisis es el hecho de que la sociedad ecuatoriana se caracteriza no solamente por la diversidad de actores que la conforman, sino por la presencia, en cada uno de ellos, de visiones particulares estrechamente ligadas a la defensa de intereses y demandas básicamente de carácter reivindicativo y sectorial. La fragmentación y atomización existentes han derivado en una excesiva corporativización del país, con las concomitantes dificultades para construir y aplicar acuerdos, generar visiones comunes y procesos compartidos, todavía más necesarios al tratarse de un recurso estratégico como la biodiversidad.

El esfuerzo por ubicar los avances del país en términos de la conservación y manejo sustentable de la biodiversidad y de caracterizar a los actores que intervienen en este proceso, se complementa con una descripción de los problemas que afectan a la biodiversidad. Esta descripción se realizó a partir de la sistematización de información generada por otros estudios e investigaciones nacionales. Uno de los problemas que merece destacarse es la limitada incidencia de las políticas y acciones ambientales frente a la reducción de la pobreza y la consiguiente dificultad de cristalizar una adecuada articulación entre conservación y desarrollo.

Este contexto analítico y descriptivo sirvió de base para seleccionar cinco temas centrales que, a juicio de los actores consultados, constituyen aspectos medulares sobre los que el Ecuador debería volcar esfuerzos significativos para fortalecer capacidades. Los cinco temas priorizados fueron los siguientes:

- a. Ecosistemas frágiles y bosques, con especial énfasis sobre páramos, humedales, manglares, ecosistemas marino-costeros y bosque seco en tanto son ecosistemas relevantes del país y soportes fundamentales de la riqueza biológica de la que dispone Ecuador.
- b. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y protección de especies amenazadas, como una estrategia orientada a conservar la diversidad biológica.

- c. Agricultura sustentable y rehabilitación de áreas degradadas, apuntando fundamentalmente a la necesidad de garantizar la seguridad y soberanía alimentarias de la población ecuatoriana.
- d. Biocomercio, concebido como una oportunidad que el Ecuador puede aprovechar su biodiversidad para el desarrollo y el crecimiento económico, de manera especial en lo relativo a ecoturismo.
- e. Bioseguridad y recursos genéticos, entendidos bajo una óptica de protección de la biodiversidad, del principio de precaución y de defensa de los conocimientos ancestrales.

Para cada uno de estos temas el informe justifica su importancia y señala las posiciones y opiniones que existen para abordar su gestión. Luego, describe y analiza, las limitantes y oportunidades de carácter individual, institucional y sistémico identificadas a través de los procedimientos de consulta.

El análisis de los limitantes revela algunas conclusiones:

- El conjunto de la sociedad ecuatoriana y sus instituciones aún no consideran a la biodiversidad como un recurso estratégico capaz de aportar al desarrollo del país.
- Dos de los cinco temas, bioseguridad y biocomercio, han merecido en general menor atención que los restantes debido a que es relativamente reciente cuando comienzan a tomar fuerza en el escenario mundial. Sin embargo, no hay que descartar que la menor atención concedida a bioseguridad y biocomercio sin duda también responde a que ambos entrañan aspectos polémicos de difícil tratamiento.
- Los cinco temas se caracterizan por disponer de un marco político y legal bastante abultado. No obstante, aún se evidencian vacíos. Especialmente relevante es el hecho de que la ENB aún no tenga fuerza legal o que a pesar del tiempo invertido y de las consultas realizadas, la actual propuesta de Ley de Biodiversidad todavía no entre en vigencia.
- Para atender estos cinco temas, y otros relacionados con la gestión ambiental, es notoria la debilidad institucional, sobre todo a nivel del MAE, pero también extensiva a otras instituciones públicas y privadas. Las muestras más significativas de la debilidad institucional se expresan en la escasa preocupación ambiental en la gestión pública, las dificultades de aplicar y hacer cumplir las disposiciones políticas y legales, los bajos niveles de coordinación internos, entre las instituciones y transectoriales, el bajo presupuesto del MAE que conlleva a una alta dependencia de recursos externos, la baja capacidad de gestión y el limitado impacto de las intervenciones, la atomización, dispersión y desarticulación de los esfuerzos desarrollados por ONG y la cooperación.
- Entre las limitantes individuales destaca una actitud colectiva poco proclive a “tender puentes”, exacerbando más bien los conflictos y las tensiones por puntos de vista diferentes.

Entre las oportunidades destacan, en cambio, las siguientes:

- Los documentos estratégicos nacionales recuperan cada vez con más fuerza las temáticas ambientales. En algunos de estos documentos (ENRP y Plan

Plurianual, por ejemplo), la biodiversidad y, dentro de ella, los temas priorizados por este estudio, constituyen elementos a los que el Estado y el gobierno de Ecuador identifica como relevantes.

- La política de descentralización impulsada por el Estado ecuatoriano, a pesar de enfrentar retrocesos y vacilaciones desde el gobierno, ha evidenciado a nivel local un impulso importante –aunque no generalizado– que merece respaldarse con el propósito de fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales y sus poblaciones, en tanto actores privilegiados para proteger y manejar sustentablemente la biodiversidad que se encuentra en los territorios de sus jurisdicciones.
- En contraste con lo sucedido años atrás, es evidente una mayor conciencia social respecto a la importancia de la biodiversidad, lo que representa un terreno fértil para incluir con mayor fuerza y consistencia las variables ambientales.
- Más allá de las debilidades que pueden existir, es innegable que Ecuador cuenta con una importante capacidad institucional instalada que se extiende desde la existencia del MAE e instituciones que pueden aportar directamente a un mejor aprovechamiento de la biodiversidad (INIAP, CORPEI, entre los principales), hasta numerosas ONG e instituciones académicas que han incluido dentro de su oferta, programas relacionados con biodiversidad.
- En el campo de las oportunidades individuales, se reconoce que el país dispone de una oferta profesional y técnica importante, aunque es necesario fortalecer ciertas áreas aún poco desarrolladas (biocomercio y las destrezas profesionales afines y negociación y manejo de conflictos, entre las más significativas).
- En el contexto internacional destacan como oportunidades la disponibilidad de recursos para apoyar asuntos relacionados con biodiversidad y el fortalecimiento de las capacidades necesarias para asumir su conservación y manejo sustentable, así como de nichos de mercado cada vez más inclinados a productos naturales.

El documento concluye con un conjunto de anexos orientados a sustentar en unos casos, o ampliar, en otros, la información contenida en el informe.



A inicios de 1993 el Ecuador suscribió el Convenio de Biodiversidad Biológica (CDB) que fuera discutido en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en Río de Janeiro. Con el propósito de que los países signatarios avancen en el cumplimiento de los compromisos consignados en dicho instrumento internacional, en 1999 el GEF reconoció la importancia de apoyar la construcción de capacidades. Esta intencionalidad tiene por objetivo incidir sobre el modo en que los Estados, las instituciones y los individuos adopten y ejecuten decisiones y lleven a cabo funciones en forma efectiva, eficiente y sostenible (FMAM, 2001: 6).

Para viabilizar el apoyo al fortalecimiento de capacidades, en alianza con el PNUD, el FMAM impulsó la Iniciativa de Desarrollo de Capacidades (CDI) cuya primera fase contempla la realización de procesos de auto evaluación de capacidades dentro de los países que postulen la canalización de recursos para este fin.

Ecuador es uno de los países que decidió promover un proceso de auto evaluación desde una doble perspectiva. Por un lado, además de analizar aquellos factores que inhiben el cumplimiento del CDB (limitantes), el país tiene interés en profundizar en la comprensión de los elementos que obstaculizan la relación entre conservación y manejo sustentable de la biodiversidad y el desarrollo, entendido bajo parámetros de mayor equidad, gestión ambiental respetuosa y mejoramiento de la calidad de vida de la población. En otras palabras, el proceso de auto evaluación de capacidades se enmarca dentro de un enfoque del desarrollo sostenible.

Además de identificar los limitantes, la auto evaluación persigue señalar un conjunto de oportunidades, nacionales e internacionales, que podrían ser aprovechadas en beneficio de mejorar las actuales prácticas de conservación y manejo sustentable de la biodiversidad y la adecuada implementación del CDB. La alianza institucional constituida por la Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos –EcoCiencia- y la Red Asesora en Gestión Ambiental y Desarrollo Local –REGAL-, fue la responsable de llevar adelante el proceso de facilitación y de sistematizar la información resultante de las consultas realizadas a diversos actores vinculados directa e indirectamente con la gestión de la biodiversidad, la misma que se recoge en este documento.

En términos metodológicos, la información se recopiló a través de los siguientes procedimientos: (a) revisión, análisis y sistematización de aproximadamente 100 fuentes bibliográficas y documentales, (b) realización de talleres de consulta en Quito y Guayaquil, (c) aplicación de encuestas orientadas a recoger información sobre la capacidad institucional de un número representativo de actores institucionales; y, (d) realización de cerca de 30 entrevistas a profundidad.

A través de las consultas y demás procedimientos utilizados para recabar información primaria, fue posible recoger un conjunto de percepciones expresadas por los diversos actores consultados, que sirvieron de base para que el equipo EcoCiencia-REGAL extrapole conclusiones e infiera tendencias. En la medida de lo posible, algunas de las percepciones se sustentan con información empírica o cuantitativa, pues ni el alcance

metodológico de este estudio, ni su extensión, contemplaban la realización de procesos investigativos que permitan respaldar y evidenciar las percepciones vertidas por las personas consultadas sobre la base de su experiencia, conocimiento y opinión.

El equipo de EcoCiencia-Regal quiere dejar constancia de su agradecimiento al personal del proyecto NCSA y del Ministerio del Ambiente por el esfuerzo, tiempo y compromiso volcados para apoyar el desarrollo de este proceso; así como reconocer la apertura, amplitud y colaboración brindada por todas las personas que participaron en los mecanismos de consulta que se pusieron en marcha. Para EcoCiencia-REGAL, la realización de esta consultoría ha constituido una valiosa oportunidad para reflexionar su propio quehacer en la perspectiva de compartir la experiencia acumulada por ambas instituciones en la búsqueda de un desarrollo más sustentable.

Quito, abril del 2004

## 2.1 Información general

Luego de ser adoptado el 22 de mayo de 1992 en Nairobi, Kenia, 150 Estados suscribieron el CDB el 5 de junio de 1992, en el marco de la CNUMAD llevada a cabo en Río de Janeiro. El Ecuador participó en ambos eventos y fue el primer país latinoamericano en ratificar el Convenio el 10 de febrero de 1993, depositándolo catorce días después en la sede de la ONU en Nueva York. El 29 de diciembre de 1993, el Convenio entró en vigencia, y fue publicado en el Registro Oficial No. 647 del 6 de marzo de 1995.

El Convenio de Diversidad Biológica (CDB), persigue tres objetivos: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes, y, la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos (CDB: 3).

El CDB introduce, entre sus varios artículos, dos elementos que antes de su formulación no eran explícitos en el contexto internacional. Por un lado, establece derechos de propiedad sobre la biodiversidad, en contraposición del acceso libre, subrayando los derechos soberanos de los Estados sobre sus propios recursos biológicos y su responsabilidad sobre la conservación y utilización sostenible. Por otro lado, abre paso al acceso a recursos genéticos de acuerdo a las regulaciones dictadas por la legislación nacional de cada país signatario.

## 2.2 La participación del Ecuador en las reuniones y negociaciones

Desde su celebración, la Conferencia de las Partes (CdP) en su calidad de máximo órgano de decisión del CDB, se ha reunido en siete oportunidades, que corresponden a los siguientes años y países sedes:

- CdP 1 (1994), Nassau, Bahamas
- CdP 2 (1995), Jakarta, Indonesia
- CdP 3 (1996), Buenos Aires, Argentina
- CdP 4 (1998), Bratislava, Eslovaquia
- CdP 5 (2000), Nairobi, Kenia
- CdP 6 (2002), La Haya, Países Bajos<sup>1</sup>
- CdP 7 (2004), Kuala Lumpur, Malasia

---

<sup>1</sup> Entre las decisiones adoptadas en esta reunión se resolvió solicitar al GEF apoyo para la preparación del segundo reporte nacional que debían elaborar los países signatarios del CDB, tomando en cuenta las orientaciones generadas por la Conferencia de las partes. (GEF, 2002: 2).

Por su parte, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (OSACTT o SBSTTA), se ha reunido en nueve ocasiones:

- SBSTTA 1 (1995), París, Francia
- SBSTTA 2 (1996), Montreal, Canadá
- SBSTTA 3 (1997), Montreal, Canadá
- SBSTTA 4 (1999), Montreal, Canadá
- SBSTTA 5 (2000), Montreal, Canadá
- SBSTTA 6 (2001), Montreal, Canadá
- SBSTTA 7 (2001), Montreal, Canadá
- SBSTTA 8 (2003), Montreal, Canadá
- SBSTTA 9 (2003), Montreal, Canadá
- SBSTTA 9 (2003), Montreal, Canadá

En todos estos espacios Ecuador ha participado activamente con delegaciones conformadas por representantes del sector público, de organizaciones no gubernamentales, de organizaciones comunitarias y con el concurso de expertos en temas ambientales. Hasta 1996, la participación estatal recayó en el ex Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN); a partir de entonces fue responsabilidad de los Ministerios de Ambiente y de Relaciones Exteriores.

Además, el país ha apoyado en las Reuniones Período entre Sesiones sobre el Funcionamiento del Convenio (ISOC por sus siglas en inglés), cuya finalidad era orientar el desarrollo y contenidos de las diferentes CdP. También ha formado parte de varias subcomisiones e iniciativas relacionadas con el CDB, entre las que merecen destacarse las de biocomercio (Iniciativa de Biocomercio) y la del Grupo de Trabajo ad-hoc sobre el artículo 8 (j) del convenio, relacionado con los conocimientos tradicionales de comunidades indígenas y locales.

Adicionalmente, existen espacios paralelos y estrechamente relacionados al CDB, en los que Ecuador ha participado activamente. Son los casos del Grupo de Expertos, el Grupo de Coordinación GRULAC y el Grupo de Países Megadiversos.

La participación ecuatoriana alcanzó mayor relevancia en el periodo comprendido entre 1996 al 2001, como consecuencia del importante apoyo técnico y financiero proporcionado por proyectos como GEF-PNUD, la cooperación de organismos internacionales como la Embajada Real de los Países Bajos, entre otros, y el respaldo institucional brindado por el Ministerio del Ambiente y el GNTB. Este lapso coincide con el desarrollo de las políticas y estrategia nacional de biodiversidad del Ecuador y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

## **2.3 Avances en la aplicación del Convenio**

En 1992, año de suscripción del CDB, Ecuador expidió la ley de creación del INEFAN, y en enero de 1993 aprobó su reglamento. En ese mismo año, a través de Decreto Ejecutivo se creó la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (CAAM) a la que se le encargó, entre otras tareas, la sistematización de experiencias y

esfuerzos orientados a la conservación de la biodiversidad. Para febrero de 1994, la CAAM conformó el Grupo Nacional de Trabajo sobre Biodiversidad (GNTB), con el objetivo de que sus integrantes, representantes de varias organizaciones y expertos en temas ambientales, promuevan la construcción de políticas y acciones tendientes a la conservación y uso sustentable de los recursos biológicos.

En 1994, a través del Decreto Ejecutivo No. 1802, se formularon las Políticas Básicas Ambientales del Ecuador que incluyen los principios que el Estado ecuatoriano se obliga a cumplir y hacer cumplir como parte de los compromisos que se derivan del CDB y demás instrumentos de la CNUMAD. En el marco de estos principios, el extinto Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) creó una Unidad Asesora de Medio Ambiente (UNAMA), que buscaba contribuir a ordenar y planificar la gestión del Estado ecuatoriano alrededor de la variable ambiental.

A partir de 1996 el país fue testigo de importantes avances en relación con la gestión ambiental. Uno de los logros de mayor trascendencia fue la creación del Ministerio de Medio Ambiente, como la principal autoridad nacional responsable de establecer las políticas ambientales y coordinar las acciones públicas y privadas que pudieran incidir sobre los recursos naturales. Otros logros plausibles fueron la entrada en vigencia la Decisión 391 del Acuerdo de Cartagena sobre Acceso a los Recursos Genéticos, que consideró como referente jerárquicamente superior al CDB y, en el ámbito de la legislación nacional, la promulgación de la Ley Especial de Descentralización y de Participación Social (1997) y de la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos (1998), cuyos contenidos y orientaciones marcaron el inicio de la gestión ambiental descentralizada en Ecuador. Mientras la primera abrió la posibilidad de transferir competencias para la administración y manejo de espacios naturales a los municipios y consejos provinciales, la segunda instituye un sistema territorial, político, administrativo, financiero y jurídico especial en torno a la protección de la biodiversidad de Galápagos.

Hacia esa época se promulgó, también, la Ley de Desarrollo Agrario, que reconoce la posesión ancestral sobre tierras de comunidades indígenas y afro ecuatorianas, su derecho a la adjudicación de las mismas y la adecuación de las decisiones del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) a las políticas del MAE, a fin de que el régimen de propiedad a cargo del primero no afecte el manejo de áreas naturales protegidas, bosques nativos y zonas de alta biodiversidad.

Los contenidos de este conjunto de disposiciones legales fueron ratificados el 11 de agosto de 1998, con la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política de la República. Por primera vez en la historia republicana la Carta Magna incorporó una sección sobre medio ambiente y varios artículos consistentes con los objetivos del CDB (ver más adelante numeral 2.4, Marco Político y Normativo).

La gestión pública ambiental y la potestad estatal para la conservación de la biodiversidad fueron fortalecidas en 1999 con la expedición de la Ley de Gestión Ambiental, que recoge y formaliza varios compromisos asumidos por Ecuador en los instrumentos surgidos en la CNUMAD. Así, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, como organismo asesor de las políticas ambientales, y se estableció el

Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental<sup>2</sup>, compuesto por todas las autoridades y organismos con competencia en materia ambiental, bajo la coordinación del MAE.

A partir de 1999, el GNTB adquirió un impulso renovado. Además de merecer reconocimiento oficial mediante el Acuerdo Ministerial No. 82, publicado en el Registro Oficial No. 219 del 24 de junio de 1999, este grupo asesor comenzó a desempeñarse como el principal impulsor en la implementación de los compromisos del país contemplados en el CDB, conformando comisiones de trabajo con especialistas en los temas de bioseguridad, ecosistemas, recursos genéticos, conservación *ex situ* y economía de la biodiversidad.

En cumplimiento a las disposiciones de la Constitución Política del Ecuador y del CDB destacan como hechos sobresalientes de este período, la formulación de la Estrategia para la Conservación de la Diversidad Biológica en el Sector Forestal del Ecuador, la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador (EADS), la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador (EDFS), la Política y Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad (2001), el proyecto de Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable, las reformas al Reglamento de la Ley Forestal, la expedición de las normas para el manejo forestal sustentable, la creación de Vigilancia Verde y la Regencia Forestal. En todas estas iniciativas se plasmaron varias de las Propuestas de Acción contenidas en la agenda de trabajo del PIB/FIB.

Haciendo eco del proceso de participación social que cobró fuerza en aquellos años, la formulación de la Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable y de la propuesta de Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable contó con la participación de los tres grupos de actores principales del quehacer forestal (pueblos y nacionalidades ancestrales, compañías privadas y las ONG ambientalistas). Mientras que el sector privado y las ONG participaron de forma continua, y tuvieron gran influencia en la orientación de la política y preparación del proyecto de ley, los movimientos indígenas no tuvieron una participación destacada.

En años más recientes, cabe mencionar tres avances importantes. El primero de ellos es la aprobación por parte del Ecuador y los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, de la Decisión 523 que contiene la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino.

Un segundo hito en la aplicación sinérgica de los convenios referidos a bosques y biodiversidad, constituye la aprobación del Programa de Trabajo Ampliado sobre Diversidad Biológica Forestal (COP 6 2002, CBD). A partir de este momento se inició, a nivel mundial, un progresivo acercamiento a la aplicación del enfoque ecosistémico, un mayor reconocimiento al valor del conocimiento tradicional de las comunidades indígenas relacionadas con los bosques y el fomento del uso sostenible de la biodiversidad - manejo sostenible de los bosques. Los nuevos enfoques impulsados permitieron un trabajo más coordinado entre convenios, con el principal propósito de maximizar los esfuerzos nacionales e internacionales desplegados para evitar la reducción de los bosques y de la diversidad biológica y cultural asociada.

---

<sup>2</sup> Hasta la fecha de redactar este informe no está constituida la Comisión Coordinadora multisectorial que debe dar operatividad al Sistema.

### **La importancia de la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad**

La ENB, que fue el resultado de un intenso proceso participativo entre los sectores público y privado involucrados en la conservación y manejo sustentable de la biodiversidad, convocando la participación de más de cuatrocientas personas a fin de acordar una visión común e identificar un conjunto de acciones prioritarias que permitan no solo mantener la integridad y funcionalidad del patrimonio biológico del país, sino asegurar que el uso de la biodiversidad potencie el desarrollo sustentable del Ecuador y mejore la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras.

El proceso participativo desembocó en la definición de diez políticas, cuatro líneas estratégicas y cinco regiones de atención especial, en la formulación de los resultados esperados para los próximos diez años y en el señalamiento de seis principios básicos para orientar la gestión de la biodiversidad en Ecuador:

- Sustentabilidad ecológica
- Sostenibilidad económica
- Precaución y prevención
- Equidad
- Corresponsabilidad y participación
- Valor cultural de la biodiversidad

La ENB se fundamenta en el reconocimiento de que la diversidad biológica es un recurso estratégico que ha permitido el desarrollo de múltiples actividades productivas que dependen de la riqueza biológica del país y plantea que es posible y necesario ampliar y diversificar estas oportunidades, particularmente en los sectores de turismo, agricultura y pesca sustentable, generando nuevos mercados para los recursos biológicos y genéticos, a fin de que la biodiversidad contribuya de manera sustancial al desarrollo nacional (MAE, 2001). Desde esta perspectiva, la visión de la ENB al 2020 es considerar al Ecuador como “(...) un país que conserva y utiliza sustentablemente su biodiversidad, lo cual se expresa en una mejor calidad de vida de su población, en el aprovechamiento óptimo de los recursos económicos, sociales, culturales y ambientales asociados, y en la distribución equitativa de los beneficios y costos derivados de su uso y conservación en la sociedad ecuatoriana” (Ibid.).

El tema forestal representa uno de los campos que mayor desarrollo normativo y político evidencia en relación con el CDB. Los avances a este respecto no han logrado, sin embargo, traducirse en medidas concretas encaminadas a reducir la tasa de deforestación, disminuir el comercio ilegal de la madera y lograr una adecuada inserción del sector forestal en el marco del desarrollo social y económico del país. (Romero 2002). De hecho el Ecuador no ha iniciado, hasta el momento, un proceso formal y sistemático de formulación de su programa forestal nacional (PFN), que constituye la propuesta más importante a través de la cual el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques (FNUB) busca establecer un marco para integrar y coordinar los esfuerzos nacionales e internacionales de manejo forestal sostenible, incluyendo la conservación de la biodiversidad<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Para ubicar los avances que el Ecuador ha experimentado en la aplicación de los acuerdos relativos a bosques, es importante reseñar algunos aspectos históricos. A diferencia del CDB, cuya entrada en vigor es posterior a la CNUMAD de 1992, la preocupación mundial por la deforestación acelerada en los trópicos data de la década de los 80. El Plan de Acción Forestal Tropical de 1985 (PAFT), que motivó a que más de 100 países formulen sus Planes –y programas- de Acción Forestal Nacional (PAFN), tuvo un período de vigencia de 10 años antes que expirara formalmente. Varias fueron las causas de su declinación: demasiado énfasis en la planificación y débil incursión en procesos de reforma política e institucional; planes tecnocráticos dirigidos a acciones individuales sin considerar enfoques de programa y proceso; un marcado sesgo en la forestería comercial, prestando poca atención a la conservación del bosque y los intereses de la población local; desatención a los vínculos intersectoriales (Savenije 2001).

Así, a partir de 1992, pese a que en la Cumbre de la Tierra no se arribó a ningún convenio sobre bosques, se reconoció la existencia de los Principios Forestales no Legalmente Vinculantes, que constituyeron la base para el trabajo desarrollado por el denominado proceso PIB/FIB/FNUB. En el marco de este proceso, y con el apoyo del PNUD, Ecuador se preparó para formar parte del Acuerdo de Asociación Forestal, que tuvo dificultades de concretarse por la inestabilidad política y los frecuentes cambios en la delegación oficial. Tampoco se logró identificar un punto central para coordinar formalmente la ejecución de las

En la actualidad, algunos sectores consideran que la Ley para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad abre la posibilidad para consolidar buena parte de los esfuerzos promovidos por el Estado. La propuesta de esta Ley fue aprobada en primer debate legislativo a fines del año 2002 y actualmente está a la espera de un segundo debate en el Congreso Nacional para su posterior aprobación por parte del Presidente de la República.

Con estos avances en el marco normativo; y reconociendo los limitados recursos humanos y financieros, así como los acentuados niveles de corrupción evidenciados en la cadena de custodia forestal, el Ministerio del Ambiente puso en marcha una propuesta para transferir la prestación de determinados servicios técnicos y administrativos de la gestión forestal, a un organismo supervisor privado, independiente, con trayectoria y reconocimiento internacional. Luego de un proceso de licitación internacional, el MAE contrató a la empresa verificadora SGS, a la que concesionó los servicios de aprobación de planes de manejo integral y de programas de aprovechamiento y corta de productos forestales; la emisión de licencias de aprovechamiento forestal; la expedición y emisión de las guías de circulación; el control sobre la elaboración y ejecución de planes y programas; el control en la movilización de la madera; la sistematización y divulgación de la información que resulte de los servicios anteriores (MAE, 2002). La concesión de estos servicios supuso el cobro indirecto de una tasa por parte de SGS a los demandantes de su servicio, adicional a las tasas ya existentes por aprovechamiento forestal. Entre otras, esta fue la razón fundamental para que varios sectores de la sociedad se opongan, reclamen la inconstitucionalidad del proceso y demanden la rescisión de dicho contrato.

## **2.4 Marco político y normativo**

Desde la suscripción del CDB, el Estado ecuatoriano imprimió un mayor impulso a la formulación de políticas y cuerpos normativos ambientales orientados a mejorar la gestión de la biodiversidad. La Constitución Política ecuatoriana incorporó, por ejemplo, varios de los principios contenidos en el CDB, en especial los referidos a la soberanía estatal sobre los recursos biológicos (Art. 248), el respeto y promoción de los conocimientos y prácticas de comunidades indígenas y locales (Art. 84, numerales 6, 9 y 12), la conservación y uso sustentable de la biodiversidad (Art. 86, numeral 1, y Art. 248) y la precaución y control en el manejo de los organismos vivos modificados (Art. 89, numeral 3).

De este modo, la Constitución se convirtió en la principal norma nacional que recoge los preceptos fundamentales del CDB. La Carta Magna se complementó con un conjunto de disposiciones legales nacionales e instrumentos internacionales descritos en este acápite y sintetizados en el Anexo No. 1 a este documento.

---

*propuestas del PIB/FIB, ni se definieron acciones que permitan una apropiada articulación de las agendas y prioridades de acción nacionales e internacionales. Apenas se logró conformar el Grupo Asesor sobre Bosques (GAB) que participó en las deliberaciones internacionales (Ospina y Corral, 2000).*



## 2.4.1 Normas nacionales referidas con la diversidad biológica

En el plano normativo, es importante resaltar la disponibilidad de la Ley Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (1984), de la Ley de Gestión Ambiental (1999), de la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustantivo de la Provincia de Galápagos (1998) y de la Ley que Protege la Biodiversidad en el Ecuador (1996).

En el orden de las normas reglamentarias, el MAE promovió la expedición de varios decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales contenidos en el Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria (2003) (Libro Segundo, “De la Biodiversidad”) que, más allá de operativizar las leyes y regular aspectos de la Ley Forestal y de la Ley de Gestión Ambiental, perseguían, simultáneamente, viabilizar los mandatos constitucionales como un camino alternativo ante la dificultad de que los poderes legislativo y ejecutivo aprueben proyectos como el de la Ley Especial de Conservación y Manejo Sustentable de la Biodiversidad o el Proyecto de Ley de Desarrollo Forestal Sustentable.

También se han suscrito algunos decretos ejecutivos y acuerdos, en unos casos para crear nuevas áreas protegidas y, en otros, para establecer formas diferentes de administración de espacios naturales con participación de comunidades, gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales.

**Cuadro No. 1:**  
**Algunos espacios naturales administrados con participación de actores locales**

ESPACIO NATURAL	ADMINISTRADOR LOCAL	NORMA
Reserva Faunística Cofán-Bermejo	Nacionalidad Cofán	Acuerdo Ministerial No. 016, 30.01.2002
Zona Intangible de Conservación Cuyabeno-Imuya	Nacionalidades Quichua, Siona y Cofán	Decreto Ejecutivo No. 551, R.O. No. 121, 02.02.1999
Zona Intangible de Conservación Tagaeri-Taromenane	Nacionalidad Huaorani	Decreto Ejecutivo No. 552, R.O. No. 121, 02.02.1999

Fuente: Registros oficiales  
Elaboración: EcoCiencia-REGAL

Hay que destacar que si bien las Estrategias de Desarrollo Sostenible, Biodiversidad y Desarrollo Forestal Sustentable buscan ser las políticas nacionales más expeditas en el tema ambiental, fijando metas y lineamientos directrices, sus contenidos adolecen de poder de coerción al no estar respaldados por una norma jurídica.

A pesar de los avances, es necesario reiterar el vacío legal que representa para la implementación del CDB, la no expedición de la Ley para la Conservación y Manejo Sustentable de la Biodiversidad y de la Ley de Desarrollo Forestal. La primera permitiría jerarquizar y regular en forma adecuada los preceptos del CDB y de la Constitución sobre la conservación de ecosistemas, el fortalecimiento del SNAP, integrando en su administración a poblaciones, comunidades y gobiernos locales; la regulación del acceso equitativo al uso de los recursos genéticos y el respeto a los conocimientos tradicionales de pueblos ancestrales, así como la precisión en el incentivo y protección de los servicios ecológicos.

## 2.4.2 Instrumentos Internacionales

La inclusión del artículo 163 en la actual Constitución Política de la República fortaleció la jerarquía y obligatoriedad de la aplicación de los instrumentos internacionales celebrados por el Ecuador, asumiéndolos como partes integrantes de la legislación nacional. En el caso de la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, los tratados y convenios internacionales más relevantes celebrados por Ecuador son los siguientes:

- Convención sobre la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas y Naturales de los Países de América (Registro Oficial No. 990, 17.12.43).
- Convenio sobre la Protección de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (R.O. No.184, 15.11.72), establece los estatutos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).
- Convenio para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (R.O. No. 581, 25.06.74), que destaca la protección de monumentos, lugares, formaciones geológicas de importancia mundial según criterios estéticos y científicos.
- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (R.O. No. 746, 20.02.75), que incluye todas las especies en peligro de extinción y afectadas por el comercio.
- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas (R.O. No. 755, 24.08.87). Protege a los humedales como ecosistemas que regulan los regímenes hidrológicos, de flora y de fauna, especialmente de aves acuáticas.
- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación (R.O. No. 775, 06.09.95). Establece los compromisos de los estados partes para adoptar medidas adecuadas para el uso del suelo, la producción y la seguridad alimentaria.
- Decisión 391 del Acuerdo de Cartagena sobre Acceso a los Recursos Genéticos (R.O. – No. 5, Suplemento, 16.08.96). Regula a nivel andino el régimen de propiedad intelectual sobre conocimientos relacionados con las propiedades de los recursos genéticos.
- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (R.O. No.206, 07.06.99). Establece principios y garantías que los Estados deben reconocer a los pueblos ancestrales sobre sus derechos colectivos y territorios.
- Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de Biotecnología sobre la Diversidad Biológica (R.O. No. 704, 14.11.02). Establece los procedimientos que seguirán los países para la investigación y aprovechamiento comercial de la biodiversidad.

## 2.5 Actores e intereses

La sociedad ecuatoriana se caracteriza no solamente por la diversidad de actores que la conforman, sino por la presencia, en cada uno de ellos, de visiones particulares estrechamente ligadas a la defensa de intereses y demandas básicamente de carácter reivindicativo y sectorial. La fragmentación y atomización existentes han derivado en una excesiva corporativización del país, con las concomitantes dificultades para construir y aplicar acuerdos, generar visiones comunes y procesos compartidos.

Tales características han configurado un panorama en el que destacan al menos dos elementos, la debilidad de la sociedad civil para generar respuestas frente a problemas nacionales, y una creciente fragilidad de la institucionalidad del país que se refleja, entre otros aspectos, en la ausencia de políticas nacionales que sean asumidas bajo una perspectiva de Estado.

Esta dinámica social que está presente en casi todos los procesos, es también una constante en relación con los temas ligados a la biodiversidad, su conservación y uso sustentable. En la medida en que la diversidad biológica no se asume, en términos generales, como “un recurso estratégico, cuyo aprovechamiento sustentable permitiría mejorar la calidad de vida de la población y potenciar los beneficios sociales, culturales y económicos asociados” (MAE, 2001: 31), las percepciones en torno a su conservación y utilización varían en función de los intereses específicos de los actores. Las siguientes páginas intentan caracterizar el rol, las percepciones e intereses que tienen los actores más representativos de la sociedad ecuatoriana respecto a la gestión de la biodiversidad<sup>4</sup>:

### **2.5.1 Instituciones públicas centrales**

Los objetivos y políticas del Ministerio del Ambiente se enmarcan en el cumplimiento del derecho consagrado en la Constitución Política del Estado para que la población ecuatoriana viva en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable (Artículo 86). En su calidad de máxima autoridad ambiental, está facultado por la Ley de Gestión Ambiental para normar y coordinar el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental y orientar el desenvolvimiento de los otros sectores que conforman el país en lo referente a temas ambientales.

En el nivel de decisión en temas de biodiversidad, las instancias competentes dentro del MAE son las Subsecretarías de Capital Natural y de Gestión Ambiental Costera. El nivel ejecutor y técnico-operativo lo desempeñan la Dirección Nacional de Biodiversidad y Vida Silvestre, los diez distritos regionales del MAE y las direcciones de áreas naturales protegidas.

Adicionalmente, de acuerdo a las disposiciones del Libro IV, “De la Biodiversidad”, del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria, el MAE tiene adscrita a su estructura a la Comisión Nacional de Bioseguridad, integrada por varias autoridades gubernamentales y representantes de la sociedad civil, cuyo propósito es asesorar en la definición de políticas<sup>5</sup>. Adicionalmente se ha previsto la conformación de Comités de Gestión para el Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas y la creación de un Grupo Asesor Técnico (GAT), como espacios de apoyo del sector público y privado al manejo de dichas áreas. Todas estas instancias no han consolidado aún su funcionamiento.

Vale comentar como un caso aparte la institucionalidad del Régimen Especial de Galápagos que se ampara en la ley orgánica especial. La estructura administrativa de este Régimen cuenta con el Instituto Nacional Galápagos (INGALA), como máxima instancia de decisión, secundada por la Autoridad Interinstitucional de Manejo de la Reserva Marina, la Dirección Nacional del Parque Nacional Galápagos y la Junta de Manejo Participativo.

El MAE, en tanto ente rector, coordinador y regulador de la gestión de la biodiversidad en el territorio nacional, debe mantener efectivos canales de coordinación con otras entidades que de manera paralela tienen responsabilidad sobre la biodiversidad. Es el

---

<sup>4</sup> Para efectos de organizar los contenidos de este acápite, se definieron siete tipologías de actores cuya agrupación se realizó sobre la base de regularidades organizativas e institucionales.

<sup>5</sup> La Comisión Nacional de Bioseguridad en su calidad de instancia responsable de proponer la política nacional respectiva posibilita concretar el mandato constitucional (art.89) de regular bajo estrictas normas la expansión, experimentación, uso y comercialización de organismos genéticamente modificados.

caso del MAG que tiene a su cargo el control de la biodiversidad agrícola y pecuaria, en especial la conservación *in situ* y *ex situ* de especies y variedades cultivadas, la promoción de programas orientados a incentivar la agricultura sustentable y a mejorar los métodos de producción y conservación de especies y variedades. Algo similar sucede con el MICIP que se desempeña como la entidad responsable del manejo y control de la biodiversidad marina, costera y dulceacuícola, salvo en las áreas que conforman el SNAP, donde el encargo central recae en el MAE. El Ministerio de Turismo, responsable de la regulación y promoción del turismo y de las diversas categorías que lo conforman (ecoturismo, turismo rural, turismo comunitario), tiene injerencia sobre todo el territorio nacional con excepción del SNAP y por tanto, está facultado para intervenir sobre áreas de importancia ecológica y de riqueza biológica. El MOP y el Ministerio de Energía y de manera indirecta, los ministerios de economía, salud y educación, tienen también incidencia sobre los componentes de la biodiversidad, así como responsabilidades en la definición de políticas que contribuyan a su mejor gestión y aprovechamiento.

Si bien una buena parte de los ministerios<sup>6</sup> ha establecido en los últimos años unidades administrativas encargadas de incorporar consideraciones ambientales en la gestión sectorial a su cargo, esta no es una constatación que pueda generalizarse. Entidades tan importantes como el MEF no disponen, por ejemplo, de unidades ambientales con capacidad para incluir variables ambientales en el diseño de la política económica o para hacer efectivas las recomendaciones contenidas en documentos oficiales, como la inclusión de la biodiversidad dentro de las cuentas nacionales<sup>7</sup>. (MAE, 2001: 74; MAE, 2000: 74).

En relación con los temas ambientales y de manera específica con la gestión de la biodiversidad, entre los ministerios los canales de coordinación se manifiestan débiles y con escasas sinergias entre sí, revelando un papel marginal del MAE que contrasta con la legislación existente orientada a fortalecer y visibilizar socialmente su función.

Junto a los organismos del poder ejecutivo, el Sistema Ecuatoriano de Promoción Externa integrado por la CORPEI, el servicio comercial y las misiones diplomáticas y consulares, y el CONAM desarrollan actividades que involucran la gestión de la biodiversidad.

En el caso de la CORPEI, corporación privada encargada por mandato de la Ley de Comercio Exterior, de promover las exportaciones ecuatorianas y atraer la inversión directa al país, vale destacar el apoyo que proporciona a los temas de biocomercio a través de una red constituida por algunas ONG, instituciones académicas (UTPL, USFQ, ESPOL), organismos de cooperación como la CAF, GTZ, FECD, PPD-PNUD y otros, y una extensa red de consultores externos. Entre las principales funciones de esta red se encuentran el fortalecimiento de los planes de negocios de iniciativas promisorias, la provisión de servicios comerciales, tecnológicos, y de gestión empresarial para el desarrollo de iniciativas que utilizan la biodiversidad, el asesoramiento en mercados y en procesos de certificación y la búsqueda de fondos para operación e inversión<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> A modo de ejemplo vale citar que el MOP, el MICIP, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Energía disponen de unidades ambientales. A pesar de no ser ministerio, Petroecuador, igualmente tiene una gerencia destinada a velar por el manejo ambiental.

<sup>7</sup> Entrevista mantenida con el economista Max Lascano, funcionario de la Subsecretaría de Inversión Pública del MEF.

<sup>8</sup> Entrevista con Lorena Jaramillo. CORPEI.

Desde el poder legislativo, es importante reconocer el funcionamiento de la Sub Comisión de Medio Ambiente como parte de la Comisión de Salud, Medio Ambiente y Protección Ecológica que en los últimos años ha ido ganando representatividad dentro del Congreso Nacional, así como de la Comisión de Asuntos Indígenas que mantiene dentro de sus prioridades la defensa de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, cuyos contenidos se articulan con aspectos de la biodiversidad como recursos genéticos y conocimientos ancestrales.

## **2.5.2      Gobiernos sub-nacionales**

En los últimos años, los consejos provinciales, los municipios y las juntas parroquiales han comenzado a incorporar en sus discursos y agendas, lineamientos relacionados con temáticas ambientales. Si bien el énfasis sigue girando en torno a asuntos relacionados con el saneamiento y la calidad ambiental desde visiones urbanas, poco a poco han comenzado a tomar fuerza los denominados temas “verdes” ligados con la biodiversidad<sup>9</sup>. Esta particularidad es sobre todo evidente en los gobiernos sub-nacionales próximos a áreas protegidas o en aquellos ubicados en zonas que soportan procesos erosivos o de degradación de sus recursos naturales, bajo motivaciones que van desde consideraciones de orden utilitarista (la posibilidad de contar con fuentes complementarias de ingresos para los gobiernos locales), hasta otras relacionadas con la necesidad de garantizar la sobrevivencia y reproducción de las poblaciones asentadas en su territorio.

Entre las organizaciones de representación de los gobiernos subnacionales (CONCOPE, AME y CONAJUPARE) la temática ambiental también ha ido ganando terreno en los últimos años. Sin embargo, de manera similar a lo que acontece a nivel de los gobiernos subnacionales, las acciones desarrolladas por la AME y el CONCOPE, antes que partir del reconocimiento del valor intrínseco de la diversidad biológica, han estado en lo fundamental marcadas por preocupaciones de orden administrativo, asumiendo a la biodiversidad como una fuente capaz de complementar los ingresos de sus asociados. Tanto por su reciente creación, así como por la débil capacidad operativa y de negociación de las juntas parroquiales, para la CONAJUPARE la biodiversidad no constituye todavía un objetivo central de sus preocupaciones.

La paulatina incorporación de consideraciones ambientales en el discurso de los gobiernos subnacionales y de sus instancias de representación responde, por un lado, a las propias exigencias del proceso de descentralización y, por otro, al empuje de proyectos auspiciados por agencias multilaterales y bilaterales y al cada vez mayor reconocimiento respecto a que desde lo local se puede mejorar la gestión ambiental, implementando políticas acordes a la realidad que se sustenten, entre otros elementos, en la participación y en el control social.

En respuesta a la mayor preocupación por la gestión ambiental local, un buen número de municipios y consejos provinciales dispone de unidades administrativas encargadas de viabilizar este desafío (UGAM). Si bien la creación de estas unidades representa un avance dentro de la gestión ambiental y fortalece los niveles de institucionalización, no

---

<sup>9</sup> Algunas situaciones representativas pueden ser las del Municipio de Cotacachi y el comité constituido para administrar Cuicocha, el Municipio de Cuenca con el Parque Nacional Cajas, los municipios de Pedro Moncayo, Pimampiro y del Distrito Metropolitano de Quito que ejecutan iniciativas orientadas al uso sustentable del recurso agua; la recientemente creada Cámara de Representación Provincial del Tungurahua que persigue entre sus objetivos la ejecución de proyectos para el manejo de páramos con visión a la protección del agua.

se puede desconocer su limitada capacidad de injerencia y decisión dentro de los gobiernos subnacionales.

El manejo local de competencias ambientales tuvo en sus inicios una fuerte dirección desde el Estado que impulsó la descentralización bajo un enfoque de reorganización administrativa, llegando incluso a la suscripción, en el 2001, del Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los Gobiernos Seccionales<sup>10</sup>. Este Convenio establece 22 competencias descentralizables con sus respectivas acciones, distribuidas en dos áreas: (a) manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y, (b) calidad ambiental. En el Anexo No. 2 se presenta una matriz que contiene el detalle de las competencias que se transferirían bajo el literal (a), incluyendo algunas observaciones y comentarios.

En la actualidad, en cambio, el dinamismo en el desarrollo local parece haber rebasado al proceso de descentralización, actualmente detenido y paralizado desde el gobierno central. A pesar de que instituciones como el BID tienen interés en impulsar procesos conducentes a dotar al MAE de la capacidad supervisora necesaria para el ejercicio de competencias descentralizadas, fortaleciendo de manera paralela las capacidades de los gobiernos sub-nacionales<sup>11</sup>, los esfuerzos aún se perciben como limitados y puntuales. La experiencia de capacitación y asistencia técnica llevada a cabo por el MAE a través del proyecto PATRA no ha podido ser continuada porque al concluir este proceso no se dispuso de nuevos fondos. Al decir del CONCOPE, a pesar de que importantes recursos se están gestionando para impulsar el proceso de descentralización, aún no hay definiciones específicas respecto a los procesos de capacitación que se impulsarían<sup>12</sup>.

### **2.5.3 Sector empresarial**

Históricamente, el sector empresarial ecuatoriano ha fincado su crecimiento en torno al aprovechamiento de los recursos naturales. Cacao, banano, petróleo, camarones, palma y flores han sido, en su momento, importantes rubros de exportación del país, representando una parte significativa del PIB ecuatoriano. Tanto por las características de la inserción del país en el mercado internacional, así como por debilidades internas, el desarrollo industrial y la consecuente conformación de un sector empresarial capaz de generar productos orientados al mercado interno ha sido más limitado.

Entre el empresariado cuya dinámica económica ha girado en torno a la explotación de recursos naturales para la exportación, ha sido una constante bastante generalizada la débil incorporación de consideraciones ambientales. Ha primado, más bien, una conducta extractivista volcada a la obtención de ingresos en el corto plazo, con escasas preocupaciones respecto a los efectos e impactos sociales y ambientales negativos provocados por las actividades a su cargo, la capacidad de regeneración de los ecosistemas o el deterioro del recurso explotado.

---

<sup>10</sup> El Convenio en mención se suscribió el 27 de diciembre del 2001 entre la Presidencia de la República, el Ministerio del Ambiente, el CONCOPE y el CONAM.

<sup>11</sup> En febrero del 2003 se suscribió, entre el gobierno nacional y el BID, un Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable, "Desarrollo del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental", con el objetivo de preparar al MAE para que pueda ejercer como ente rector, coordinador, y supervisor del Sistema Nacional de Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA) cuando se vayan haciendo operativos los procesos de descentralización de la gestión ambiental.

<sup>12</sup> Entrevista con Jorge Olmedo, CONCOPE.

Este sector que es considerado por algunos autores (Wunder, 2000; Sierra, 1996) como uno de los principales agentes responsables de la pérdida de biodiversidad en el Ecuador, básicamente por el establecimiento de monocultivos extensivos a costa de áreas ricas en diversidad, la utilización de un paquete tecnológico considerado como nocivo por los niveles de toxicidad de ciertos productos empleados y la adopción de tecnologías ajenas a las condiciones ecológicas y sociales del país, ha comenzado a introducir, de manera reciente, y desde experiencias todavía puntuales, consideraciones relativas a un manejo más amigable con el ambiente, así como ciertas medidas de mayor responsabilidad social. Aún reconociendo que algunas de estas iniciativas han surgido de manera genuina entre el sector exportador, en la mayoría de los casos, la introducción de medidas ligadas a un manejo sustentable, por lo general han sido motivadas como una respuesta a las condiciones y exigencias del mercado mundial.

Un ejemplo son las presiones que en diversos momentos han recaído sobre sectores como los bananeros, camaroneros o floricultores, a fin de que incorporen medidas de protección social y ambiental, a riesgo de que los países importadores impongan sanciones y trabas arancelarias a su producción. En esta misma dirección, resulta elocuente que para los directivos de la Cámara de Pequeños Industriales de Pichincha, su interés por fomentar esquemas y procedimientos de producción limpia a través de un proyecto auspiciado por el BID, tenga como eje fundamental la consecución de mayores estándares de competitividad en el mercado, relegando a un segundo plano un sentido de corresponsabilidad con el entorno ambiental que soporta sus actividades<sup>13</sup>.

Dentro del orden de prioridades del sector empresarial, por tanto, las temáticas sociales y ambientales se han caracterizado por ocupar un lugar marginal. Ha primado, por el contrario, una concepción rentista en torno al uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Tal conducta ha venido acompañada de frecuentes y reiteradas omisiones e incumplimientos de los marcos nacionales y locales de regulación orientados a mitigar los impactos nocivos de las actividades productivas.

## **2.5.4 Organizaciones sociales**

Considerando la diversidad y variedad de movimientos sociales existentes (sindicales, barriales, comunitarios, campesinos, montubios, de mujeres, de jóvenes), no es posible ubicar opiniones e intereses que sean compartidos por todos los actores en relación con su percepción sobre la conservación y uso sustentable de la biodiversidad. Corresponde, en su lugar, situar algunas tendencias identificadas.

La preocupación respecto a temáticas ambientales, en general, y de la biodiversidad, en particular, está mayormente presente en los movimientos sociales “rurales” y mucho menos entre los “urbanos”. Sin duda en esta diferenciación influye la relación de los primeros con la naturaleza, así como la lucha de los movimientos campesinos, afroecuatorianos, montubios e indígenas del Ecuador en torno al acceso a los recursos naturales productivos (tierra y agua, fundamentalmente), considerados como su base de sustento, reproducción y vida.

---

<sup>13</sup> El proyecto en cuestión se ejecuta a través del Centro Ecuatoriano de Producción más Limpia –CEPL- de la CAPEIPI y comprende cuatro componentes: aumento de la concientización acerca de la producción más limpia, fortalecimiento de la oferta local en producción más limpia, implementación de proyectos y fortalecimiento institucional y promoción. Entrevista mantenida con César Frixone y Alfredo Recalde, CAPEIPI.

Recientemente, y de cara al proyecto de nueva Ley de Biodiversidad, algunos de los más relevantes movimientos campesinos e indígenas (CONAIE, FENOCIN, ECUARUNARI, CONFENIAE) han incluido dentro de sus preocupaciones centrales, la necesidad de garantizar una aplicación justa del Convenio de Diversidad Biológica y de la propuesta de Ley, a la luz de que la mayor parte de la diversidad biológica se encuentra en territorios ancestralmente ocupados por población indígena. Al respecto subrayan dos inquietudes principales. Por un lado, exigen el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente los relacionados con la propiedad de territorios y el carácter inalienable del conocimiento tradicional y los recursos biológicos. Por otro lado, advierten los riesgos de fomentar el ingreso de especies foráneas a costa de la erosión y pérdida de la biodiversidad nativa<sup>14</sup>.

Según los movimientos campesinos e indígenas de mayor presencia nacional, la propuesta de Ley deja abiertos muchos resquicios para que empresas privadas, nacionales e internacionales, ingresen a los territorios y circunscripciones indígenas a realizar prospección biológica, violentando derechos consuetudinarios ligados a la protección del conocimiento tradicional, así como poniendo en riesgo derechos territoriales y de acceso, control y uso de los recursos ahí existentes<sup>15</sup>. Al decir de la CONAIE, la propuesta de Ley, igualmente, no fija con claridad el establecimiento de medidas de protección orientadas a prevenir el ingreso de especies exóticas que eventualmente podrían suplantar variedades locales. Desde su perspectiva, este punto reclama mayor discusión y participación de los actores directamente involucrados, tanto más si se consideran las implicaciones que para las organizaciones indígenas y campesinas suponen la suscripción del ALCA-TLC<sup>16</sup>.

Si bien en el marco de este estudio no fue posible captar las preocupaciones e intereses de sectores montubios, afroecuatorianos, así como tampoco de estudiantes, mujeres y de otras expresiones sociales organizadas, es posible inferir que en el caso de movimientos sociales de la Costa ecuatoriana, y considerando la movilización que ha provocado la Ley del Manglar, existe también una preocupación alta por garantizar un manejo equitativo y justo de la biodiversidad que, entre otros elementos, suponga la posibilidad de garantizar el acceso a recursos que tradicionalmente han servido de sustento para su sobrevivencia.

### **2.5.5 Organizaciones no gubernamentales**

Este sector ha desempeñado un importante liderazgo en temas ambientales en general y de manera específica en la implementación de iniciativas concernientes con la conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad. Entre el alto número de organizaciones no gubernamentales existentes, es difícil encontrar hoy en día instituciones que o bien se dediquen exclusivamente a actividades de conservación o que por el contrario desplieguen únicamente actividades productivas que no consideren variables de manejo ambiental. De hecho, la evolución del sector de las ONG refleja con bastante nitidez un esfuerzo relevante por concretar y evidenciar la factibilidad de que es posible realizar un manejo sustentable de los recursos naturales, que al tiempo que contribuya a generar ingresos y mejorar las condiciones de vida de la población, sea

---

<sup>14</sup> Entrevista con Ulvio Puanchiche. Dirigente de Tierras y Territorios de la CONAIE.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*



respetuoso con las características de los ecosistemas en los que se realiza un proceso productivo determinado.

Además de contribuir a corroborar el hecho de que entre conservación y desarrollo no necesariamente debe existir una contradicción permanente, el trabajo de las ONG ha permitido posicionar el tema ambiental en el escenario nacional y dentro de numerosos contextos locales. A diferencia de lo que sucedía hace una década o más, la mayor sensibilidad ambiental presente en la sociedad ecuatoriana no puede entenderse al margen de los procesos de educación e información ambiental llevados a cabo por diversas ONG.

A las ONG dedicadas a la ejecución de proyectos de conservación y manejo sustentable de la biodiversidad, y a aquellas especializadas en asuntos relacionados con la educación y difusión ambiental, se suman al menos dos tipologías adicionales. Por un lado, destaca un grupo de ONG que ha cumplido un papel importante en la documentación, investigación y registro de biodiversidad, y que de manera activa ha participado en la elaboración de propuestas de políticas o de marcos normativos como las Estrategias de Biodiversidad o de Desarrollo Sustentable, así como en la generación de propuestas de ley que permitan regular el uso sustentable de los recursos naturales. Por otro lado, sobresalen otras ONG que han actuado como “espacio de presión” y denuncia en temas ambientales<sup>17</sup>.

En el sector de las ONG cuyo quehacer gira en torno a temáticas ambientales destaca, en los últimos años, un importante esfuerzo por establecer mesas de diálogo y grupos de trabajo orientados no solo a constituirse en espacios de discusión, intercambio de información y profundización de temas específicos, sino a la generación de propuestas y planteamientos nacionales para enfrentar la conservación y uso sustentable de la biodiversidad. Sobresalen en este sentido el Grupo de Trabajo en Biodiversidad, el Grupo de Apoyo Permanente a las Áreas Protegidas, el Grupo de Trabajo en Páramos y el Foro de los Recursos Hídricos. En este mismo nivel destaca el CEDENMA que ha cumplido un papel importante como instancia de reflexión, opinión e incidencia política en temas ambientales, más allá del hecho de que su origen haya respondido, fundamentalmente, a la necesidad de fortalecer los niveles de coordinación de las ONG y organizaciones ambientalistas.

Por su estrecha relación con este estudio, es conveniente hacer una referencia particular al GNTB. La conformación de este grupo se efectuó a raíz de la suscripción del CDB por parte del Ecuador y su existencia fue formalizada e incluida en el Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria (Libro IV, “De la Biodiversidad”). En sus primeras etapas y mientras funcionó como grupo asesor del MAE, el GNTB mantuvo un perfil alto y una activa interlocución; en la actualidad ha perdido dinamismo.

---

<sup>17</sup> Entre las primeras sobresalen EcoCiencia, Fundación Natura, Fundación Futuro Latinoamericano, CEDA, Fundación Ambiente y Sociedad, entre otras. En el caso de las organizaciones de “presión” destacan Acción Ecológica y CDES y algunas organizaciones con incidencia local como FUNDECOL o la organización Amigos de la Naturaleza de Mindo.

## 2.5.6 Instituciones académicas y de investigación

Dentro de esta categoría se agrupan a las universidades y los programas de capacitación orientados a la formación de talentos humanos como el CAMAREN, la CEA, la RAFE o el PROMPAY<sup>18</sup>. En el primer grupo, en los últimos años ha sido relevante el florecimiento de diversas carreras y programas académicos centrados en asuntos ecológicos, biológicos o de gestión ambiental, posibilitando al país contar con una oferta profesional para abordar diversas temáticas relacionadas con la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales. La ESPOCH, la UTPL, la Universidad Nacional de Loja, la PUCE-Ibarra, son algunas de las universidades que sobresalen en este campo.

Por el lado de los programas de capacitación, en los años recientes igualmente el país ha constatado el apareamiento de contenidos y enfoques renovados. Los programas existentes han otorgado un fuerte énfasis a asuntos relacionados con el manejo específico de un recurso (agua, por ejemplo) o con el desarrollo de propuestas de capacitación vinculadas con concepciones agroecológicas. Este tipo de programas, dirigidos en lo sustantivo a personal técnico adscrito a ONG, a promotores comunitarios y a instituciones del sector público central y descentralizado, ha contribuido a interiorizar variables y consideraciones ambientales dentro de las competencias sectoriales a cargo de las instituciones que patrocinaron su participación en los procesos de capacitación.

A pesar de la heterogeneidad y diferencias que existen entre las dos tipologías de actores analizados, es posible advertir en ambos casos una preocupación creciente por responder a una demanda en aumento respecto a la formación y capacitación de recursos humanos en temas ambientales.

El relativo impulso de nuevas ofertas académicas, cuya calidad, por lo demás, es altamente variable, se contrapone con la fuerte declinación de las actividades de investigación por parte de las universidades, hasta hace poco más de una década consideradas como importantes centros de investigación y generación de pensamiento. El debilitamiento de la investigación a cargo de las universidades se expresa en la falta de recursos económicos y la baja disponibilidad de equipos. Las pocas investigaciones que se conducen por lo general están sujetas a flujos de recursos externos, con un fuerte énfasis sobre la “investigación de coyuntura” en perjuicio de la investigación estructural de largo plazo, que difícilmente tiene hoy en día cabida por los tiempos y costos que requiere<sup>19</sup>.

El debilitamiento que ha sufrido la investigación afecta igualmente al sistema de ciencia y tecnología de Ecuador (SNCT), constituido por SENACYT<sup>20</sup> y FUNDACYT. La primera es la instancia estatal encargada de definir los planes y políticas de investigación, ciencia y tecnología, de elaborar el Programa Nacional de Ciencia y

---

<sup>18</sup> El objetivo del PROMPAY, adscrito a la Universidad Popular de la Universidad Nacional de Loja es profesionalizar a promotores agroforestales campesinos para que puedan contribuir de mejor manera con sus organizaciones de base y las instituciones o proyectos de desarrollo, a promover el manejo sustentable de los recursos naturales por parte de las comunidades de la sierra ecuatoriana.

<sup>19</sup> Entrevista con Fándar Falconí, FLACSO.

<sup>20</sup> La SENACYT está adscrita a la Vicepresidencia de la República y representa el ente rector del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCT).

Tecnología y de coordinar, concertar y financiar las acciones estratégicas del sistema. FUNDACYT, en cambio, es una institución privada cuyo “objetivo es promover el fortalecimiento de las actividades científicas y tecnológicas del país”. Constituye, por tanto, la instancia técnica del SNCT, cuyo funcionamiento está presidido por SENACYT. (FUNDACYT, s/f: 3)

Hasta enero del 2002, ambas instituciones llevaron a cabo el primer programa de ciencia y tecnología que se ejecutó con un préstamo del BID. Las actividades ejecutadas por este programa, entre las que destacan la promoción de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en las áreas de biomedicina, alimentos, recursos naturales y medio ambiente, ingeniería y procesos industriales y materias primas y minerales; la capacitación y formación de talentos humanos a nivel de maestrías y doctorados; la innovación tecnológica del sector privado; la realización de estudios e investigaciones, la publicación y difusión de información, el fortalecimiento de la Red Ecuatoriana de Información Científica y Tecnológica –REICYT-, en la actualidad mantienen un perfil muy bajo por la ausencia de financiamiento (Ibid.). Por el momento, y ante la negativa gubernamental de dar paso a la suscripción de un nuevo crédito orientado a ejecutar el segundo programa de ciencia y tecnología, la operación del SNCT se cubre a partir de un porcentaje de la Ley de Contratación Pública y recursos puntuales de la cooperación<sup>21</sup>.

Si bien la experiencia recorrida por otros países evidencia que la inversión en ciencia y tecnología es considerada como estratégica, y que la UNESCO ha recomendado que los países en desarrollo destinen al menos el 1% del PIB en estos rubros, en Ecuador durante el período 1996-2000, los recursos destinados para la promoción de la investigación, la ciencia y la tecnología representaron en promedio tan solo el 0.1% del PIB (PNUD, 2003: 275), con un aumento apenas perceptible en relación al período 1995-1998, en el que la inversión en ciencia y tecnología no superó el 0.08% del PIB (FUNDACYT, 2002: 13).

Los datos del siguiente cuadro permiten comparar la situación del país en relación con la inversión que otras naciones realizan en ciencia y tecnología:

**Cuadro No. 2:**  
**Inversión en ciencia con relación al PIB en tres años consecutivos**

PAÍS	1996	1997	1998
Argentina	0.50%	0.50%	0.50%
Bolivia		0.58%	0.54%
Canadá	1.66%	1.67%	1.66%
Chile	0.58%	0.53%	0.54%
Colombia	0.30%	0.31%	0.22%
Cuba	0.61%	0.70%	0.87%
Ecuador	0.09%	0.08%	0.08%
España	0.87%	0.86%	0.94%
Estados Unidos	2.53%	2.56%	2.59%
México	0.31%	0.34%	0.38%

Fuente y elaboración:

FUNDACYT, 2002: 13 a partir de información proveniente de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología.

<sup>21</sup>

Entrevista con Rocío Jaramillo. FUNDACYT.

## 2.5.7 Organismos de cooperación

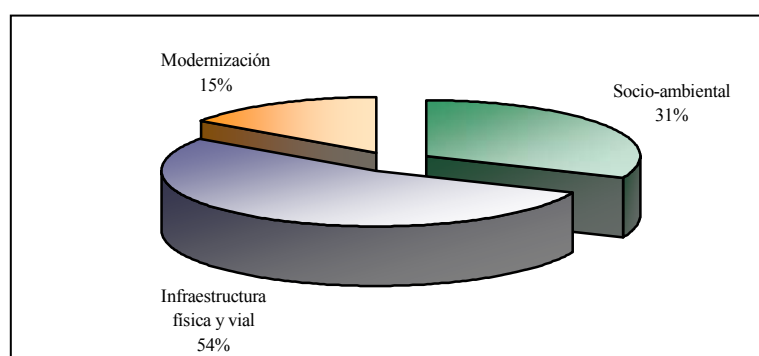
De forma mayoritaria, los organismos de cooperación han priorizado la inclusión de temas ambientales dentro de sus programas de trabajo, al punto que la “compatibilidad ambiental” o la “gestión ambiental” representan ejes transversales en casi todo plan o programa de trabajo definido por estos organismos. No todos, sin embargo, asumen a lo ambiental como una línea temática de actuación, ni abordan a la biodiversidad como una prioridad de su intervención. Temas de esta naturaleza representan el centro de atención de algunos organismos de cooperación entre los que destacan la cooperación bilateral de los Países Bajos, la Agencia de Cooperación Alemana –GTZ-, la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo y la cooperación multilateral de las principales agencias asentadas en el Ecuador (BM, PNUD, BID).

La aparente importancia que se concede a los temas ambientales contrasta, sin embargo, con la disponibilidad efectiva de recursos que los organismos de cooperación han canalizado para este efecto. Un estudio elaborado por el CEP en torno a la cooperación internacional revela que para el año 2003, la estructura sectorial de los créditos externos multilaterales vigentes se concentraba, en su orden, en infraestructura física y vial (49,4%), área socio-ambiental (37%) y modernización (13.6%). El monto de los proyectos ambientales, ubicados dentro del segundo sector identificado en el estudio, ascendió en el 2003 a 20 millones 400 mil dólares, lo que en relación al total de créditos vigentes ( $1.805 \times 10^6$ ), representó apenas el 1.1% (2003: 14).

Según el mismo estudio, este panorama no difiere radicalmente en relación con los créditos bilaterales<sup>22</sup>. Para el 2003, solo una sexta parte de este tipo de créditos (USD.  $116.624 \times 10^3$ ) se canalizó al sector de desarrollo social donde se ubican los proyectos ambientales. Lo restante (de un total de USD  $699.756 \times 10^3$ ) se dirigió a la atención de áreas de desarrollo empresarial y financiero, vías e infraestructura física no vial (Ibid.: 15).

En el gráfico que se exhibe a continuación, en el que se condensa la información de los créditos bilaterales y multilaterales, se evidencia que los recursos destinados al área socio-ambiental representaron, en el 2003, el 31% del total invertido.

**Gráfico No. 1**  
**Distribución de los créditos multilaterales y bilaterales vigentes en 2003**



Fuente: CEP, 2003: 14-15  
Elaboración: EcoCiencia-REGAL

<sup>22</sup> Según el estudio citado, en la cooperación bilateral predominan los recursos no reembolsables (CEP, 2003: 13).

A la luz de esta información, y en la medida que lo “ambiental” aborda una amplia gama de estrategias, se infiere que las actividades de conservación y manejo sustentable de la biodiversidad, así como otras relacionadas al cumplimiento adecuado del CDB, aún ocupan un lugar marginal dentro de los recursos asignados por los organismos de cooperación multi y bilaterales.

Las restricciones de financiamiento provenientes de la cooperación resultan en la actualidad todavía más acuciantes frente a la notificación realizada por la Embajada Real de los Países Bajos de que cerrará su trabajo en el Ecuador en el 2005. Esta fuente de cooperación ha sido un soporte importante en el impulso y fortalecimiento de aspectos relacionados con la conservación y manejo sustentable de la biodiversidad.

En términos de la articulación entre las políticas y prioridades nacionales y las agendas de las instituciones de cooperación, se advierte, a manera de tendencia, que en el quehacer de estas últimas hay un creciente interés por apoyar el fortalecimiento y consolidación de las demandas nacionales expresadas en planes y políticas estatales o locales. No es posible desconocer que en los últimos años se atestigua un esfuerzo por parte de la cooperación orientado a fortalecer los procesos de Estado como la descentralización o la lucha contra la pobreza, a pesar de los tropiezos ocasionados por la alta inestabilidad de los funcionarios públicos y la falta de continuidad en las políticas. Esta tónica de comportamiento se concreta en lo local en la preocupación cada vez más generalizada de que los proyectos auspiciados por agencias de cooperación guarden correspondencia con los objetivos de los planes de desarrollo local, bajo la concepción de contribuir a concretar y operativizar sus mandatos.

Cabe advertir que la información contenida en este acápite no da cuenta de la cooperación que fluye a través de las ONG internacionales sobre cuyo trabajo no existen estudios sistemáticos. A través de estos canales, se aprecian aportes significativos dirigidos a temas ambientales y de biodiversidad. No en vano, Ecuador cuenta con un importante número de estas instituciones a través de sedes o representaciones (CI, TNC, Birdlife, WWF), así como con la presencia de otras ONG internacionales que de manera indirecta inciden sobre temáticas ambientales (PLAN, IBIS, OXFAM, entre las principales) a partir del apoyo a procesos de fortalecimiento de capacidades organizativas, de planificación y gestión ambiental local.

Los problemas que afectan a la biodiversidad en el país han sido enumerados y analizados en varios documentos desde hace más de treinta años. En términos generales, las diferentes fuentes coinciden en las áreas de conflicto, así como en las necesidades de intervención y acción en el ámbito de ecosistemas, especies y genes.

Uno de los esfuerzos más recientes en esta dirección es el Informe 2000 (Ministerio del Ambiente, EcoCiencia e IUCN, 2001) elaborado bajo el marco del cumplimiento del CDB. En este documento se identifican, para los ecosistemas terrestres, a la deforestación y los usos inadecuados del suelo como los mayores factores de preocupación que se explican como consecuencia del desarrollo de actividades agroindustriales, la colonización, la apertura de vías, la demanda de la industria forestal, la presión demográfica y los desastres naturales. Respecto de las amenazas a los ecosistemas acuícolas continentales se menciona como problemas importantes al drenaje y dragado de las aguas, el represamiento, la sedimentación y la colmatación, el trasvase de aguas, la contaminación y la sobreexplotación del recurso agua. Para el caso de los ecosistemas marinos y costeros la base de conocimiento es mucho menor que para los terrestres, sin embargo, la información existente permite afirmar que los problemas más importantes tienen que ver con la alteración física, así como con la incidencia de la introducción de especies, el cambio atmosférico global, la contaminación y la sobreexplotación de los recursos.

Para el ámbito de las especies, el Informe 2000 identifica como problemas a la introducción de animales y plantas exóticos, la destrucción de hábitats, la sobreexplotación, la contaminación y el comercio ilegal (tráfico). En el nivel genético se anotan a la pérdida o reducción de variabilidad (erosión) provocada fundamentalmente por la deforestación, el escaso conocimiento sobre la biodiversidad silvestre, su valor económico y los procesos ecológicos que la sustentan, la ocupación de las áreas silvestres, la legislación no enfocada a la sustentabilidad (fomento agropecuario y de acuicultura que favorece productos foráneos), la presión demográfica, los intereses económicos de corto plazo que impulsan el uso desordenado del espacio, el fomento de monocultivos y la aplicación de tecnologías no apropiadas, así como el insuficiente control de la introducción de especies y los impactos de las grandes obras de infraestructura.

Los problemas citados por el Informe 2000 son también mencionados en otros documentos anteriores. Entre estos destacan el análisis sobre el estado de la biodiversidad en el país hacia finales de los ochenta, realizado por Cabarle *et al.* (1989); la propuesta para Planes de Acción sobre biodiversidad realizada por Fundación Natura (1991), la referencia histórica y de la realidad de la biodiversidad en el Ecuador elaborada por Estrella (1993), las Políticas Básicas Ambientales del Ecuador generadas por la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (1994) y la Estrategia para la Conservación de la Diversidad Biológica en el Sector Forestal del Ecuador (Vázquez y Ulloa, 1996).

La Estrategia para la Conservación de la Diversidad Biológica en el Sector Forestal del Ecuador (Ibid.), realizada dentro del marco del Plan de Acción Forestal del país, es coincidente con la visión proporcionada por el Informe 2000, particularmente en lo relacionado con los problemas de orden social, económico, político y administrativo. Ahí se anotan problemas de tenencia de la tierra, de delimitación y manejo de las áreas del Patrimonio y otras áreas naturales, la existencia de presiones físicas exógenas (p.e. sobreexplotación de recursos, insuficiente control de la extracción maderera, impactos de acciones productivas como las petroleras y mineras), pocas iniciativas de aprovechamiento sustentable, una deficiente conservación de la vida silvestre y de su gestión en términos de conservación *ex situ*. Respecto al escenario institucional sobresalen problemas como la centralización de las decisiones, la deficiente incorporación de gobiernos seccionales en la toma de decisiones, el limitado apoyo a iniciativas privadas sustentables, el insuficiente personal, la carga burocrática excesiva, los sistemas de contratación complejos, las restricciones a la delegación de funciones, el limitado cobro de tasas y servicios, la inadecuada coordinación interinstitucional y la poca internalización de los convenios internacionales como el CDB. En el campo legal se señalan la poca participación ciudadana en la formulación de leyes, la demora en el trámite de normas relativas a la biodiversidad, la imposibilidad de ampliar el PNAP con áreas de dominio privado, la poca claridad en la concesión de servicios, las dificultades para que las comunidades utilicen los recursos dentro de áreas protegidas, el deficiente cumplimiento de las leyes y la poca conciencia y apoyo político en los niveles altos del gobierno. En cuanto a la participación de la población se advertía la falta de reconocimiento de los derechos de las comunidades, la poca o nula participación comunitaria en la toma de decisiones y uso de los recursos, la subvaloración de los conocimientos ancestrales, el exiguo beneficio derivado del uso de la biodiversidad y el paternalismo de los proyectos.

El conjunto de problemas mencionados, que en lo sustantivo aún son dificultades sentidas por el país, contrasta con significativos logros alcanzados, entre los que destacan el hecho que el 18,5% del territorio ecuatoriano se encuentre bajo diversas categorías de áreas de conservación, la abundante legislación ambiental que dispone el país, la suscripción de numerosos instrumentos internacionales ligados a la conservación de la biodiversidad, la creciente conciencia en torno a la necesidad de proteger la biodiversidad o el cada vez mayor compromiso que han asumido las poblaciones locales y sus gobiernos en la gestión ambiental. Es meritorio mencionar, además, que en el campo de la conservación, el país ha transitado desde enfoques conservacionistas extremos, hacia otros que de manera más integral buscan vincular la biodiversidad con el desarrollo.

Pese a estos logros y otros adicionales que sin duda están presentes en contextos más locales o regionales, una constatación ineludible es la limitada incidencia de las políticas y acciones ambientales frente a la reducción de la pobreza. A pesar que ya desde el Informe Brundtland se reconoce que conservación y pobreza no son conceptos aislados entre sí y que no es posible conservar si no se atienden las necesidades básicas de millones de seres humanos sumidos en situación de pobreza, la relación conservación-desarrollo no ha logrado cristalizarse en medidas de política concretas. Más allá de experiencias puntuales cuyas perspectivas de sostenibilidad siguen siendo altamente dependientes de financiamientos externos, los avances en conservación no han logrado traducirse en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población ecuatoriana. Sin pretender establecer una relación causal y lineal entre estas dos

variables, y bajo el reconocimiento de que existen desequilibrios estructurales sobre los que la conservación acusa un limitado campo de acción, parecería ser que es oportuno invitar una reflexión más sistemática al respecto.



A partir de los procedimientos metodológicos aplicados para la elaboración de este informe, se identificaron cinco temas prioritarios sobre los que se recomienda trabajar en el desarrollo de capacidades<sup>23</sup>:

1. Ecosistemas frágiles y bosques
2. Sistema Nacional de Áreas Protegidas y protección de especies amenazadas
3. Producción agropecuaria sustentable y rehabilitación de ecosistemas degradados
4. Biocomercio, incluyendo ecoturismo
5. Bioseguridad y recursos genéticos

Si bien la descripción de la metodología utilizada para la selección de estos temas se precisa en el Anexo No. 3 de este documento, parece importante mencionar los principales criterios considerados para arribar a una priorización:

- La mayor o menor contribución de un tema particular en la lucha contra la pobreza, lo que implica la posibilidad de generar oportunidades para la generación de empleo, ingresos y parámetros más equitativos de acceso, uso y distribución de los recursos.
- La capacidad para incidir sobre otros temas o áreas que involucren la conservación y manejo sustentable de la biodiversidad, de modo que al intervenir sobre un tema se desaten efectos positivos sobre otros.
- El grado de sensibilización social sobre una temática particular a fin de contar con un respaldo más sostenido para ejecutar acciones que influyan sobre las capacidades individuales, institucionales y sistémicas requeridas para su gestión.
- La disponibilidad de capacidades técnicas e institucionales con el propósito de optimizar las potencialidades del país.

El hecho de definir a los cinco temas que aparecen en el recuadro anterior como prioritarios, no implica desconocer que existen otras áreas de importancia sobre las cuales el país debe intervenir. Constituye más bien la necesidad de concentrar los esfuerzos alrededor de su resolución, más aún si se considera que no son temas desvinculados entre sí, sino que reflejan relaciones que permiten potenciar las capacidades y oportunidades para avanzar en la conservación y manejo de la biodiversidad bajo un enfoque de desarrollo sustentable.

Este capítulo contiene una descripción de los elementos que sustentan la importancia de cada uno de los cinco temas señalados, así como una revisión de los planteamientos y posiciones respecto a cómo abordar la gestión de estos temas. En la medida en que no en todos los casos existen puntos de vista coincidentes, en este capítulo se explicitan las discrepancias, énfasis y opiniones divergentes que pudieran existir entre los actores consultados.

<sup>23</sup>

*La enumeración de estos temas no corresponde a un orden de importancia pre-establecido. De hecho, constituyen áreas de preocupación central sobre las que el país deberá actuar a fin de fortalecer sus capacidades.*

## **4.1 Tema 1: ecosistemas frágiles y bosques**

Los ecosistemas del país, tanto terrestres (incluidos los dulceacuícolas) como marinos, están bajo constante presión antropogénica. Las demandas de conservación son amplias en la medida en que cada uno de los diferentes ecosistemas requiere de medidas de protección y aprovechamiento particulares, que permitan garantizar la permanencia de los servicios que generan y que son vitales para la supervivencia de la población del país. No obstante, según el estado de los ecosistemas, hay algunos que por su crítica situación reclaman de acciones más urgentes y de inversiones de mayor trascendencia. Es el caso de los ecosistemas secos, especialmente de la Costa, en donde habita hoy más de la mitad de la población del país, así como los humedales, los páramos y los bosques del Chocó (provincia de Esmeraldas, noroccidente de Pichincha y norte de la provincia de Manabí). La región austral y las Galápagos son también, sin duda, áreas de interés especial. Los ecosistemas marinos, aunque no son citados por la ENB, son importantes pues proveen de recursos para el sostenimiento de gran parte de los habitantes de la región litoral y sobre ellos aún existe un desconocimiento casi generalizado. Igualmente, los sistemas de agua dulce, que incluyen los ríos y arroyos, los lagos, los pantanos, las turberas y los manantiales, son ecosistemas que requieren mayor atención, pues proveen de un recurso vital, el agua, y constituyen hábitat de numerosas especies animales y vegetales que son utilizados como sustento para las poblaciones humanas.

La necesidad de mantener la estabilidad de las funciones ecológicas sobre las que se desarrollan las relaciones sociales y productivas, motiva a que dentro de la tipología de actores consultados, una alta mayoría manifieste coincidencias respecto a la importancia de que el país desarrolle acciones tendientes a proteger ecosistemas frágiles y bosques.

Las altas tasas de deforestación que soporta el país (189 mil hectáreas/año según las estimaciones más confiables) advierten un panorama preocupante signado por el hecho de que solo el 57.3% de los bosques originales se mantienen en la Sierra, el 84.4% en la Amazonía y el 31.6% en la Costa, con un total nacional de 59.1% (Sáenz, 2002: 1). De acuerdo a los estudios llevados a cabo, el litoral es la región más afectada, no solo por el menor porcentaje de bosques naturales que mantiene esta área en comparación con otras regiones, sino porque la presión por extraer el recurso maderable es también mayor (MAE, et al., 2001). La disminución de cobertura boscosa contribuye a la pérdida de biodiversidad, a la destrucción de especies endémicas y al calentamiento global, mientras que la presiones sobre ecosistemas frágiles provenientes del avance de actividades extractivas, la instalación y operación de procesos productivos no sustentables y la creciente presión sobre los recursos naturales, ha repercutido en el deterioro de las funciones ecológicas que prestan estos ecosistemas. Particularmente preocupante es la situación del agua, donde el deterioro de este recurso se visualiza en los altos índices de contaminación, el aumento de los riesgos de erosión y la irregularidad en los procesos de escurrimiento y almacenamiento de aguas (Consorcio Camaren, 2002: 5), lo que incide negativamente sobre la posibilidad de fomentar una agricultura sustentable.

Varios documentos de reciente publicación, coinciden en los principales factores que inciden directa e indirectamente sobre la integridad de los ecosistemas terrestres y de manera particular sobre la pérdida de los bosques nativos: el desarrollo de actividades

agroindustriales, la colonización no planificada, la apertura de vías, la demanda de la industria forestal, la carente aplicación de políticas consistentes respecto a la conservación y manejo de los bosques (Informe Biodiversidad 2000 y Estrategia Forestal). Sobre este último tema bien vale insistir en un aspecto que ha sido destacado en últimas discusiones. La ausencia de una política nacional de desarrollo forestal sostenible, que integre diversas estrategias de planificación, manejo, control, investigación y aplicación de incentivos dirigidos a valorar bienes y servicios del bosque, más allá de la madera, e internalizar ese valor en la economía nacional. Ciertamente existen iniciativas recientes vinculadas con la forestación y reforestación en el país, pero los enfoques ecosistémicos y de ordenamiento forestal sostenible, impulsados desde el CBD y el FNUB, plantean desafíos mayores para el país.

Para enfrentar la conservación y el manejo de ecosistemas frágiles y de bosques, numerosas ONG, foros ciudadanos y grupos de trabajo especializados, los gobiernos sub-nacionales, así como los movimientos sociales, propugnan procesos participativos y descentralizados que contemple mecanismos de coordinación con las institucionales especializadas del Estado. Esta demanda, por ejemplo, fue explicitada en el Primer Encuentro Nacional del Foro de los Recursos Hídricos (abril 2002) a través de las políticas generales formuladas por los 370 delegados que participaron en el evento, una de las cuales resaltó la necesidad de impulsar la “acción participativa y descentralizada” (Ibid.: 8).

De la mano con el fomento de mecanismos participativos y el mejoramiento de los espacios de coordinación, la conservación de bosques y ecosistemas frágiles demanda del fortalecimiento de los procedimientos de control y la exigencia en el cumplimiento de leyes. Este escenario es particularmente crítico en los ecosistemas marino-costeros donde la sobre pesca y las prácticas inadecuadas de captura han excedido la capacidad de regeneración natural de muchas especies o donde 200.000 has de manglar se han destruido para dar paso al cultivo del camarón (Sáenz, Op. cit.: 3).

## **4.2 Tema 2: sistema nacional de áreas protegidas y protección de especies amenazadas**

En concordancia con los resultados de algunas consultas nacionales llevadas a cabo en años pasados alrededor de temáticas de desarrollo sustentable y biodiversidad, la conservación del SNAP y la protección de especies amenazadas siguen constituyendo, a criterio de los actores consultados durante la realización de este estudio, temáticas de interés que deben ser abordadas por el país. La recurrencia con la que aparecen estos temas denota que a pesar de que las áreas protegidas han alcanzado una cobertura del 18.5% del territorio nacional, los esfuerzos realizados aún se perciben como insuficientes, con bajos niveles de impacto y efectividad.

En el caso de las áreas protegidas, no es posible desconocer que se siguen realizando actividades que riñen con los objetivos de conservación de estas zonas, lo que evidencia debilidades en la gestión de las mismas, así como ausencia de mecanismos de control y de cumplimiento de disposiciones legales<sup>24</sup>. A estos problemas se añaden otros, de

---

<sup>24</sup> Algunos ejemplos en esta dirección son la persistencia de actividades mineras en el Parque Nacional Podocarpus, la prospección y explotación petrolera en áreas protegidas de la zona nororiental de la Amazonía, el cultivo de palma dentro de la

carácter institucional, ligados con la escasa claridad política respecto a temas como la concesión de manejo de áreas protegidas en el marco de la descentralización y a la falta de recursos, lo que impide contar con el personal necesario para su manejo<sup>25</sup> y con equipamiento para servicios o la delimitación física de las áreas protegidas<sup>26</sup>.

Para las especies amenazadas<sup>27</sup>, además de constatarse que son limitados los esfuerzos estatales por invertir a favor de su protección, es notoria la falta de controles y una débil adopción de disposiciones y acuerdos internacionales como el CITES, al punto que el tráfico ilegal de vida silvestre continua ocupando un lugar significativo<sup>28</sup>. El país dispone de listas nacionales para algunos grupos zoológicos (aves, mamíferos, anfibios y reptiles) y de plantas (endémicas), que guían la inversión hacia elementos de la biodiversidad que se encuentran reducidos en número por la pérdida de sus hábitats o por la sobreexplotación. Sin embargo, existen aún vacíos de conocimiento que deben ser llenados para establecer no solo cuántas especies más están amenazadas, sino cómo evolucionan sus poblaciones. Tales investigaciones, igual que en el caso de los ecosistemas, deberían abarcar tanto los ámbitos terrestres como los de agua dulce y marinos.

De acuerdo con la ENB, el robustecimiento de la gestión y manejo de las áreas protegidas, así como la protección de especies amenazadas, se justifican fundamentalmente por la pérdida de biodiversidad, considerada por muchos como uno de los problemas ambientales más severos que soporta el país, y la importancia de proteger recursos nacionales estratégicos (MAE, 2001).

La amplia aceptación en torno a la temática analizada en este acápite difiere, sin embargo, en la forma en cómo debe abordarse este proceso. La mayoría de actores, sobre todo aquellos ligados a propuestas y organizaciones ambientalistas, concuerdan en la necesidad de rebasar la visión proteccionista de áreas valiosas por el endemismo de sus especies, la calidad y características de los recursos naturales o por su aporte para la generación de servicios ambientales. Actualmente subyace la noción de incorporar concepciones más amplias orientadas a integrar, dentro del manejo de áreas protegidas, no solo a las áreas estatales sino a las reservas privadas, así como considerar categorías que denoten conectividad ecosistémica y la inclusión del territorio protegido dentro de la dinámica social y económica del paisaje.

Desde el punto de vista compartido por algunas ONG ambientalistas internacionales, como CI y TNC, agencias multilaterales y algunas organizaciones nacionales, es necesario acentuar una propuesta de manejo de la biodiversidad que rebase las fronteras nacionales, dando paso al establecimiento de corredores de conservación<sup>29</sup>. Como parte

---

*Reserva Ecológica Manglares Cayapas Mataje –REMACAM–, la pesca ilegal de tiburones y pepinos de mar dentro de la Reserva Marina del Parque Nacional Galápagos.*

<sup>25</sup> Para cubrir los 4.7 millones de hectáreas en las que se distribuyen los 33 parques y reservas que conforman el SNAP, se cuenta únicamente con 229 guarda parques. (El Comercio, 19 de marzo del 2004).

<sup>26</sup> Entrevista con Isidro Gutiérrez, MAE.

<sup>27</sup> De acuerdo con las listas rojas de UICN, 39 especies de mamíferos están amenazadas o se han extinguido, 6% de aves están en peligro de extinción, 10% de anfibios están amenazados y 6% de reptiles están en peligro; de las 4.011 plantas endémicas, el 83% sufre algún grado de amenaza (citado por Sáenz, et al, 2002.:1) .

<sup>28</sup> Según la Cancillería en los últimos años se ha registrado una alarmante disminución en las poblaciones de muchas especies silvestres en razón, entre otras causas, de la pérdida de su hábitat y al aumento de su explotación por el crecimiento desmedido de los asentamientos humanos. Sin embargo, actualmente, es el comercio el que constituye el factor principal para la disminución de las especies. [www.mmrrree.gov.ec](http://www.mmrrree.gov.ec)

<sup>29</sup> Para América del Sur, incluido el Ecuador, existen varias propuestas de corredores entre los que destacan: (a) el Corredor del Chocó-Manabí que se extendería desde el sureste de Panamá, pasando por las regiones occidentales de Colombia y norte del Ecuador, y cubriría una superficie aproximada de más de 60.000 km<sup>2</sup>; (b) el Complejo Ecorregional Andes del Norte (CEAN) constituido por 14 ecorregiones a través del fortalecimiento y ampliación de áreas protegidas ubicadas en Venezuela,

de esta estrategia, el 11 de junio del 2003, las autoridades ambientales de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia firmaron un Memorando de Entendimiento con Conservación Internacional encaminado a viabilizar la implementación de la Estrategia Andina de Biodiversidad que, entre otros puntos, incluye la formulación de políticas y la ejecución de acciones relacionadas con iniciativas subregionales para el manejo transfronterizo de especies y ecosistemas compartidos (Acción Ecológica, 2003: 25).

En el otro extremo, para abordar el manejo de áreas protegidas, y desde una posición contraria a lo que se califica como un intento de “internacionalización y privatización” la soberanía de los países, existen posturas que fuertemente reclaman la necesidad de desarrollar y aplicar mecanismos participativos para que las poblaciones locales puedan insertarse activamente en la conservación y manejo de áreas de relevancia biológica y cultural. Esta reivindicación es sobretodo embanderada por movimientos sociales y organizaciones ambientalistas que han generado un pensamiento crítico a las propuestas emanadas desde el escenario internacional, bajo el argumento de garantizar y respetar los derechos colectivos de los pueblos ancestrales. Para este sector, la “internacionalización y privatización” en los términos hasta ahora difundidos, generarían un escenario propicio para la bioprospección y el consecuente aprovechamiento de los recursos genéticos, los conocimientos tradicionales a ellos asociados, la diversidad agrícola y el agua<sup>30</sup>.

En la importancia que las instituciones locales y los gobiernos sub-nacionales conceden al fortalecimiento del SNAP, aparecen de igual manera, ciertas posiciones que lejos de plantear alternativas que puedan redundar en beneficio nacional, aprecian la posibilidad de convertir a las áreas protegidas en fuente de generación de ingresos. Esta posición sobresale con particular elocuencia en algunos gobiernos sub-nacionales que identifican a las áreas protegidas dentro de sus territorios como fuentes alternativas de generación de ingresos, capaces de contribuir a complementar los siempre insuficientes e intermitentes flujos de recursos necesarios para enfrentar el desarrollo social y económico de las jurisdicciones a su cargo. Si bien en principio existen argumentos que justifican que las poblaciones cercanas a las áreas protegidas son las que mejores condiciones presentan para asumir un papel activo en su conservación, la posibilidad de concretar procesos de descentralización en el manejo del SNAP pasa, necesariamente, por el fortalecimiento de las capacidades locales requeridas para asumir una gestión que requiere de personal formado, conocimientos, equipos y técnicas.

A la luz de las diferentes posturas descritas no existe por tanto consenso ni posiciones comunes. Quizá el único punto de vista compartido sea el reconocimiento de los límites que ha demostrado el Estado central y sus instituciones para garantizar un adecuado manejo del SNAP y aplicar políticas consistentes y de largo plazo para la protección de especies amenazadas. En el ánimo de ilustrar esta debilidad, basta citar, por ejemplo, que de parte de las instituciones nacionales responsables, hasta el momento no se han efectuado procesos de seguimiento o evaluación sobre los acuerdos alcanzados con CI y otras organizaciones internacionales que operan en el país.

---

*Colombia, Ecuador y Perú; y, (c) el Corredor Galápagos-Gorgona-Cocos, que cubriendo una extensión de 211.000 ha, abarcaría el área marina que se extiende desde Galápagos hasta las Islas de Cocos en Costa Rica.*

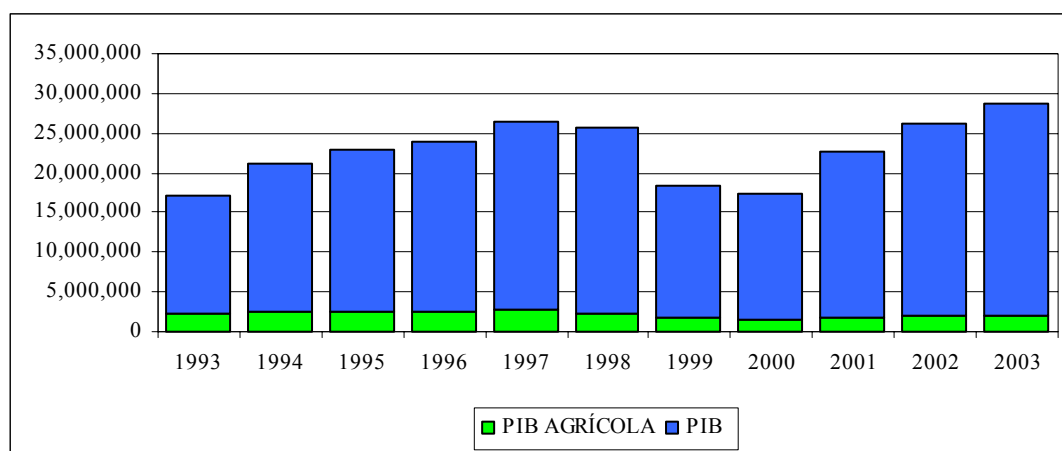
<sup>30</sup>

*Entrevista con Elizabeth Bravo, Acción Ecológica.*

### 4.3 Tema 3: agricultura sustentable y rehabilitación de áreas degradadas

A pesar de la crisis por la que atraviesa la agricultura, el aporte de este sector al PIB sigue siendo importante (Ver Gráfico No. 2); con una participación promedio en el período 1993-2002 de aproximadamente el 11%. Por la conformación social y económica del Ecuador, la agricultura se desarrolla a partir de dos lógicas contradictorias pero que a la vez son complementarias entre sí<sup>31</sup>. Las grandes empresas agrícolas, fundamentalmente orientadas a la exportación, poseedoras de tecnologías sofisticadas y modernas, ubicadas en áreas con suelos de buena calidad, irrigados y situados en zonas equipadas con servicios básicos y vías de comunicación, conviven con medianos y pequeños productores campesinos cuya producción en lo sustantivo apunta al mercado interno. A pesar de que entre medianos y pequeños productores existen diferencias; es común observar que están asentados en tierras de pendiente que soportan riesgos de erosión, sin sistemas de riego o con dificultades de acceso al recurso agua, y con déficit de servicios productivos. Para efectos de enfrentar las adversas condiciones que soportan, los pequeños productores ponen en juego una serie de estrategias orientadas a complementar su reproducción: además de la salir fuera del país o migrar hacia ciudades intermedias de manera temporal, representan la mano de obra de las grandes empresas agrícolas.

**Gráfico No. 2**  
**Contribución de la agricultura a la economía ecuatoriana<sup>32</sup>**



Fuente: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual. Boletín No. 1820 de octubre del 2003.  
Elaboración: EcoCiencia-REGAL

La situación por la que atraviesa el grueso de la población campesina contrasta con la bonanza que han experimentado los cultivos agrícolas ligados a la exportación. El crecimiento de los ingresos por concepto de exportaciones no se ha traducido en mejoras sustantivas de la condición de vida de los trabajadores ligados a estas actividades. Si bien el incremento de las variables macroeconómicas representa un indicador de desarrollo, éste está ligado a otras dimensiones como la educación, salud,

<sup>31</sup> Según datos del último censo agropecuario, mientras en un extremo el 64% UPAS de con superficies menores a 5 ha ocupan el 6.3% de área agrícola del país, en el otro extremo, el 6% de las UPAS de más de 50 ha concentran el 61% de superficie. Tal disparidad da cuenta de la inequitativa distribución de la tierra que existe en el Ecuador.

<sup>32</sup> Los datos del período 2001-2003 son provisionales.

vivienda, disponibilidad de servicios de saneamiento básico, recreación, seguridad y ejercicio pleno de los derechos, que lamentablemente no han venido de la mano con el crecimiento de los ingresos por exportaciones o del número de empleos.

En el período comprendido entre 1993 y 2002, el crecimiento de las divisas generadas por las exportaciones primarias (entre las que las agrícolas tienen un peso significativo) fue cercano al 48%, pasando de 2,522,104 a 3,725,350 miles de dólares FOB. A pesar de no contar con información para igual período, es ilustrativo mencionar que de acuerdo a datos del SIISE, en el sector rural, el acceso a agua potable ha reflejado una tendencia regresiva en entre los años 1990 y 1999. Si para 1990 el 13% de los hogares rurales tenía acceso a la red pública, para 1999 este porcentaje se redujo al 9%. La desnutrición global (deficiencia en peso) entre los niños del campo exhibía en 1999 indicadores similares al promedio nacional de 13 años antes (17%). Entre 1990 y 1999, la matrícula escolar en el campo bajó en un punto porcentual, de 93 a 92%. Dos de cada tres pobres viven en el campo, lo que implica que la pobreza afecta a cerca de un 80% de la población rural (SIISE, versión 3.5).

La precariedad de las condiciones de vida de los pequeños productores ha conducido a plantear al menos las siguientes interrogantes: ¿es la pobreza la responsable del deterioro de los ecosistemas y recursos naturales ante la necesidad del sector de pequeños productores de expandir la frontera agrícola con el propósito de mejorar su producción?, o por el contrario, ¿es el modelo extensivo de explotación agraria, concentrador de las tierras más productivas y volcado al mercado externo, la causa explicativa del deterioro de los ecosistemas?, ¿en el ánimo de obtener mayores divisas para el desarrollo del país, es conveniente seguir aumentando las superficies destinadas al establecimiento de cultivos orientados a la exportación?

A pesar de que el alcance de este documento rebasa la posibilidad de dar respuesta a los interrogantes formulados, es conveniente subrayar la importancia de mantener presentes las implicaciones de la realidad agraria del país pues en la medida en que esta situación se mantenga, seguirá acentuándose el deterioro de los ecosistemas, se incrementarán los riesgos de sobrevivencia de los sectores indígenas y campesinos que históricamente han contribuido a suplir las necesidades alimenticias de la población ecuatoriana, al tiempo que se expandirán las amenazas de enfrentar una mayor erosión genética por la creciente conversión de tierras para el establecimiento de monocultivos de exportación.

Algunos sectores, principalmente vinculados a organizaciones sociales y ONG<sup>33</sup>, advierten que esta realidad es aún más crítica a la luz de las implicaciones que podrían derivarse de la aplicación del ALCA-TLC, en el marco de un modelo económico como el ecuatoriano que, bajo un esquema de rigidez cambiaria (dolarización) y persistencia de una inflación alta en relación con el contexto regional, tiene escasa capacidad de maniobra para reducir los costos de producción. En estas condiciones, la apertura comercial podría significar el ingreso indiscriminado de bienes (primarios y elaborados) y servicios provenientes de otros países a precios bastante más reducidos que los nacionales, debido a los subsidios agrícolas y el proteccionismo comercial que caracteriza a las economías del norte. Si este fuera el caso, no solo que la producción agrícola para el mercado interno se vería seriamente afectada, haciendo caso omiso a

<sup>33</sup>

Véase la posición expresada por Terranueva en “Cambios Globales y Resistencia Campesina”.

demandas expresadas por diversos sectores de la población ecuatoriana<sup>34</sup>, sino que la labor que ancestralmente han realizado las comunidades campesinas e indígenas en pos de la conservación de biodiversidad agrícola podría ir perdiendo relevancia. Como señala la ENB la “agrobiodiversidad ha sido y es la base de la economía y desarrollo del país y su conservación y uso sustentable garantizan la seguridad alimentaria de la población” (2001: 36), más aún en un contexto en el que, según lo reconoce el gobierno, “el acceso y consumo de alimentos se ha deteriorado en el país, sobre todo por el incremento del desempleo y subempleo, la elevada inflación y el desfase en el ajuste de salarios” (Presidencia de la República, 2003: 36).

Con el propósito de contrarrestar los efectos negativos del modelo aperturista, un significativo número de los actores consultados concordó en la necesidad de impulsar políticas agrarias que fomenten una agricultura sustentable. Sin el ánimo de formular un listado exhaustivo sobre todos los elementos que requeriría la adopción de una agricultura sustentable, conviene citar aquellos más significativos y que han sido recogidos en documentos nacionales como la ENB (2001) y la Propuesta de Seguridad Alimentaria del Ecuador (2003).

Entre otros elementos destaca la necesidad de llevar a cabo una nueva reforma agraria que de manera efectiva apunte a mejorar la inequidad existente<sup>35</sup>. Varios estudios y propuestas coinciden en señalar que los límites a la sustentabilidad agrícola, antes que localizarse en la escasez de recursos, responden a la estructura de tenencia de la tierra (Larrea, 2001; Martínez, s/f), lo que ha conducido a que la expansión de la frontera agrícola se haga a costa de suelos no aptos (con niveles de toxicidad, ubicados en pendientes fuertes o en zonas anegadas), o de áreas que todavía mantienen bosques. Dicha reforma agraria debería venir acompañada de la apertura y operación de líneas de crédito y asistencia técnica dirigidas a los pequeños y medianos productores, con el propósito de contribuir a incrementar los niveles de productividad, a fomentar mecanismos de comercialización de carácter asociativo y a impulsar la adopción de prácticas productivas menos nocivas, como una opción viable hacia la consecución de una agricultura sustentable.

El impulso de una agricultura sustentable supondría, adicionalmente, contemplar inversiones que apunten a ampliar la cobertura de acceso a riego y el mejoramiento de su distribución en las áreas actualmente irrigadas. En esta dirección, el Foro de los Recursos Hídricos propuso la necesidad de constituir un Fondo Nacional de Riego y Recuperación de Tierras Degradadas que permita mejorar los actuales sistemas de riego campesino, desarrollar las capacidades de administración, operación y mantenimiento de dichos sistemas, el manejo sostenido de las fuentes de agua, la introducción de mejoras en la infraestructura, desarrollo de la producción bajo riego y la comercialización (Consortio Camaren, Op. cit.: 13).

---

<sup>34</sup> La Propuesta de Seguridad Alimentaria para el Ecuador (FAO, 2003), para citar uno de los procesos de reflexión más actuales, identifica como una línea prioritaria al fortalecimiento del mercado agroalimentario interno.

<sup>35</sup> Las dos reformas agrarias llevadas a cabo en el país (1964 y 1971) estuvieron fundamentalmente vinculadas al proceso de industrialización a través de la liberalización de mano de obra y la provisión de insumos para vigorizar el mercado interno. Más allá de las especificidades de ambas reformas y de su énfasis regional (la primera dirigida a terminar con la precarización del trabajo en las haciendas de la sierra y la de 1971 orientada a mejorar las condiciones de trabajo de los arroceros del litoral ecuatoriano), en ninguno de los casos existió una preocupación seria por incidir en los parámetros de distribución de la tierra a tal punto que casi veinte años luego de la última reforma agraria se buscó que por efectos del mercado de tierras se mejore la redistribución (Ley de Desarrollo Agrario promulgada en 1994). Esta intencionalidad quedó pendiente y en la actualidad organizaciones de distinto signo, como el Banco Mundial o los movimientos sociales, propugnan la necesidad de revisar la alta disparidad existente en el país en torno a la tenencia y uso del suelo.



La propuesta de este foro se complementa con la visión compartida por algunas ONG y actores especializados, según la que, en la perspectiva de una agricultura sustentable, el país debería poner en marcha un conjunto de acciones que contribuyan a detener el deterioro de los suelos, propendiendo más bien a su rehabilitación a través de una seria y consistente política de desarrollo territorial<sup>36</sup> que contemple como variables centrales las actividades de protección de bosques y ecosistemas<sup>37</sup>. (Ibid.)

Este último punto se evidencia como particularmente crítico si se constata que en términos de tierras de aptitud agrícola, el Ecuador ya copó la superficie destinada para estos propósitos<sup>38</sup>, y que de no iniciar un activo proceso de recuperación de áreas degradadas, los costos futuros para el país podrían ser inviables. La recuperación de áreas degradadas permitiría reincorporar biodiversidad en zonas empobrecidas y mitigar los daños sobre los servicios ambientales severamente afectados, como la producción de agua, el control de la erosión, la producción de suelos y la prevención de desastres naturales.

En el campo de la agrobiodiversidad, es una opinión generalizada la importancia de incentivar la producción, el cultivo y procesamiento de variedades nativas lo que implica el fortalecimiento del INIAP y de políticas de investigación -para efectos de la conservación *ex situ*-, así como la puesta en marcha de una política de incentivos para la conservación *in situ*, cuya importancia se acentúa si se reconoce el rol que han desempeñado las comunidades campesinas en la evolución y conservación de la biodiversidad agrícola genética y de la cultura campesina (FAO, 2003: 9; CDB, 1992).

En el primer caso, aún son muy limitados los esfuerzos que se han realizado para identificar, estudiar y proteger la riqueza fitogenética que disponemos. En el país se hallan identificadas aproximadamente 16 mil especies de plantas, de las que un poco más del 16% de este total son de uso agrícola y alimentario. El número de especies vegetales identificadas es aún limitado si se considera que en el Ecuador existen alrededor de 20-25 mil especies de plantas, siendo endémicas aproximadamente un 20% del total. La inversión en estos rubros es considerada por muchos como una prioridad en la medida en que para conservar y proteger, un primer paso necesario es el conocimiento<sup>39</sup>.

#### 4.4 Tema 4: biocomercio

En la actualidad se reconoce que la posibilidad de posicionar en el mercado bienes y servicios de la biodiversidad es una estrategia compatible con la conservación. De hecho, en contraste con lo sucedido en el pasado, hoy es evidente la existencia de mercados para productos maderables y no maderables provenientes de bosques, así como para los servicios ambientales, principalmente captación de agua y captura de CO<sub>2</sub>. Igualmente, la presencia de un turismo cada vez más especializado que podría aprovecharse para efectos de cubrir un nicho de mercado para el que el país encierra ventajas comparativas particulares.

---

<sup>36</sup> La utilización de este concepto, en lugar del de ordenamiento territorial, obedece al hecho de entender el “desarrollo territorial” desde una perspectiva dinámica que supone la interrelación de diversos procesos y que capta la multidimensionalidad implícita en el concepto de desarrollo.

<sup>37</sup> Entrevista con José Rivadeneira.

<sup>38</sup> El Instituto de Investigaciones para el Desarrollo -IRD- (ex -ORSTOM) señaló en 1999 que las 1.267.730,28 has con características físicas y químicas para el cultivo agrícola ya han sido ocupadas.

<sup>39</sup> Reportaje del diario El Comercio del 20 de marzo del 2004.

El turismo, para casi todos los sectores consultados, es una importante alternativa de generación de ingresos para el país, que favorece el desarrollo y el combate a la pobreza bajo criterios de manejo sustentable de los recursos naturales. Los matices surgen en relación al uso y distribución de los beneficios que se generarían de este proceso. Mientras para algunos la generación de ingresos y empleo por sí solos justifican la posibilidad de que el país ingrese en este tipo de mercados, para otros sectores es necesario adicionalmente garantizar que las potencialidades del biocomercio tengan como constante principios de equidad en el acceso, uso y distribución de los beneficios<sup>40</sup>.

Entre la gama de bienes y servicios de la biodiversidad sobre los que el país cuenta con ventajas comparativas, los actores consultados expresaron la importancia de concentrar actividades alrededor de tres ejes que, en su orden, son:

- Ecoturismo
- Productos maderables y no maderables
- Servicios ambientales

El ecoturismo es una forma de turismo cuyas motivaciones son “la apreciación de la naturaleza, las culturas tradicionales que perviven en los espacios naturales y que incluye aspectos de educación e interpretación” (MINTUR, 2003). El Ecuador ofrecería condiciones excepcionales para impulsar el desarrollo del ecoturismo pues en un territorio que apenas representa el 0.19% de la superficie terrestre, el país alberga la mayor cantidad de animales y plantas por kilómetro cuadrado en el mundo, una multiculturalidad viva (15 nacionalidades indígenas), y la regularidad climática necesaria para dar paso al turismo desestacionalizado.

A pesar de estas ventajas, Ecuador únicamente está aprovechando el 34% de sus potencialidades turísticas y ha logrado captar flujos de turistas apenas cercanos al 4,5% del total mundial<sup>41</sup>. Este escaso dinamismo contrasta con el hecho de que el turismo constituye uno de los rubros de generación de divisas más significativos con los que cuenta el país, representando el tercer rubro de importancia luego del petróleo y el banano y generando alrededor de 52 mil fuentes de empleo, número superior al de la industria florícola, considerada como el rubro de exportación de productos no tradicionales más dinámico en Ecuador (según Expoflores, en el 2002 la floricultura generó 36 mil puestos de trabajo) (MINTUR, 2003).

El distanciamiento entre oferta y demanda ha llevado a definir la importancia de que interna<sup>42</sup> y externamente se promocióne al país como un destino ecoturístico por esencia (MINTUR, Op. cit.). Esta decisión implicaría no únicamente mayor coordinación respecto al turismo en áreas protegidas, sino en general, un intenso diálogo entre el MAE, el MINTUR, los gobiernos sub-nacionales y el sector privado con relación al manejo del ecoturismo. De especial importancia se otorga al desarrollo de actividades orientadas a fortalecer a los sectores comunitarios que impulsan actividades de

---

<sup>40</sup> Recomendaciones vertidas en los talleres de selección de temas prioritarios en Quito y Guayaquil.

<sup>41</sup> Este dato proviene de información estadística de tres años, 1990, 1995 y 2001, procesada por el MINTUR a través de la consultoría encargada de la elaboración del Plan de Competitividad Turística (2001).

<sup>42</sup> Es importante destacar que el 56% del turismo es interno, lo que en términos absolutos implica 903.695 personas al año. El restante es turismo internacional proveniente, en su orden, de Estados Unidos y Canadá, Europa, de otros países americanos y otros continentes. (MINTUR, 2003)

ecoturismo, cuyo surgimiento y operación han estado signados por oportunidades distintas y desde una situación de desventaja respecto a las de los grandes operadores turísticos. No cabe duda que el ecoturismo encierra particulares condiciones para conjugar la generación de ingresos y empleo con el mantenimiento de los espacios naturales y la conservación de la biodiversidad.

En relación con los productos maderables y no maderables, las opiniones recogidas durante la elaboración de este estudio apuntaron a señalar la necesidad de fortalecer y apoyar el desarrollo de experiencias de manejo sustentable de biodiversidad impulsadas por comunidades y poblaciones indígenas y campesinas, buscando su articulación a procesos locales, regionales, nacionales e internacionales de mayor alcance, a fin de mejorar las condiciones para su continuidad. En esa dirección, se acentuó la importancia de reforzar la coordinación con organizaciones que en el ámbito internacional promueven el comercio justo, como una iniciativa para mejorar los términos de intercambio, así como promover esquemas de gestión bajo el enfoque de cadenas productivas.

Los beneficios que podrían generarse del aprovechamiento sustentable de productos maderables y no maderables de los bosques contrastan con los vacíos y debilidades que tiene el Ecuador en investigación de la diversidad biológica, sus usos y potencialidades. En ausencia de políticas de fomento para el desarrollo de procesos productivos que aprovechen las ventajas que encierra la biodiversidad, se percibe con preocupación que el Ecuador quede relegado frente a países vecinos que, teniendo similares atributos biológicos, dispongan de mayores capacidades para incursionar activamente en el mercado internacional de productos forestales.

Por lo demás, este tipo de producción enfrenta mercados dinámicos y de rápido crecimiento, lo que se confirma con cifras como las siguientes. Los colorantes y aromatizantes naturales han movilizado aproximadamente USD 150 millones al año; los cosméticos un billón de dólares al año, reflejando una fuerte acogida en el 55% países en desarrollo; el comercio de medicinas vegetales que en 1997 representó USD 16,5 billones, se estima que aumente hasta USD 40 billones para el 2011. El mercado de los alimentos y bebidas orgánicas asciende a USD 20 billones al año, con una tasa de crecimiento 10-25% anual en los países de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón<sup>43</sup>.

En cuanto a los servicios ambientales, un buen número de los actores consultados identifican que la aplicación y funcionamiento de mecanismos de pago puede contribuir a que el país cuente con los recursos necesarios para la preservación de los servicios ambientales en un contexto de restricción de recursos provenientes del Estado. Más aún, desde la opinión de ciertas ONG, la importancia de mecanismos de pago de los servicios ambientales puede actuar a manera de incentivo y compensación hacia las poblaciones que históricamente han contribuido a la preservación de ecosistemas como el páramo y de las funciones ecológicas a él asociadas. Desde este punto de vista, además de propiciar procesos de conservación, se estarían poniendo en juego mecanismos de carácter redistributivo, así como innovaciones respecto a la participación de la población en el manejo sostenible de recursos naturales<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Entrevista con Lorena Jaramillo, CORPEI.

<sup>44</sup> Pimampiro, Pedro Moncayo y la cuenca del río Ambato ilustran las experiencias más relevantes al respecto. No se incluye al FONAG (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito) en este listado en la medida en que su funcionamiento ha estado antecedido de débiles procesos de información, socialización y concertación social.

En todo caso, la venta o pago por los servicios ambientales no es una alternativa que cuente con un respaldo mayoritario. Hay quienes consideran, por ejemplo, que el pago de los servicios de captación de agua solo es factible en ciudades grandes y medianas donde el número de usuarios posibilitaría la creación de un fondo adecuado para cubrir los requerimientos de la conservación y protección de recursos<sup>45</sup>; otros consideran que en los mecanismos de captura de CO<sub>2</sub> (ante la ausencia de mecanismos regulatorios y de incentivo) los riesgos superan a los beneficios en el sentido de que se fomentaría el establecimiento de plantaciones con especies exóticas.

Junto a las dudas y preocupaciones explicitadas por algunos actores, existen también sectores reacios a la implementación de mecanismos de pago por servicios naturales a los que, desde posturas filosóficas y éticas, catalogan como “anti-naturales” en el sentido que son funciones que la naturaleza proporciona desde que la vida existe en la Tierra. La vertiente política de este argumento llama la atención, adicionalmente de que al privatizar áreas especialmente valiosas por los servicios ambientales que prestan se podría dar paso a la participación de empresas transnacionales, perdiendo soberanía sobre el manejo de nuestros recursos naturales<sup>46</sup>.

## **4.5 Tema 5: bioseguridad y recursos genéticos**

La legislación ecuatoriana estipula algunas disposiciones orientadas a regular el uso, la comercialización y la importación de OVM y especies introducidas. Son significativos al respecto, los artículos 89 y 23 (numeral 7) de la Constitución Política de la República, así como el artículo 91 que reconoce el principio de precaución. Estos señalamientos se complementan con la suscripción y ratificación, por parte del Ecuador, del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del CDB, publicado en el Registro Oficial No. 145 del 12 de agosto del 2003, cuyo objetivo es contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los OVM para efectos de prevenir impactos adversos sobre la biodiversidad; con la Decisión 391 de la Comunidad Andina que establece el Régimen Común sobre Acceso a Recursos Genéticos, y con el Principio 15 de la Declaración de Río que se recoge en el artículo 3 de la Ley de Gestión Ambiental.

Por otro lado, el Estado garantiza el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, consagrados en la Constitución Política del Ecuador a través de los artículos 83, 84 y 85. El espíritu de estos artículos que hace relación con la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, las mismas que son inembargables, inalienables e indivisibles; con la conservación y promoción de las prácticas de manejo de la biodiversidad llevadas a cabo por las poblaciones indígenas; con el derecho de los pueblos indígenas y negros a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras; con la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales y con el derecho de los pueblos a no ser desplazados de sus tierras se recoge, igualmente, en el Convenio 169 de la OIT, del cual el Ecuador es signatario<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Ver al respecto las conclusiones de la sistematización del proyecto “Poblamiento forestal y manejo de microcuencas en el Cantón Pedro Moncayo” ejecutado por la Fundación Brethren y Unida y el Municipio de Pedro Moncayo.

<sup>46</sup> Entrevista con Elizabeth Bravo, Acción Ecológica.

<sup>47</sup> El 7 de junio de 1999, mediante Registro Oficial No. 206, el Estado ecuatoriano reconoció la vigencia y aplicación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). De acuerdo al artículo 163

A pesar de que en términos legales existiría, por un lado, un marco de regulación capaz de controlar el ingreso y uso de OVM y especies introducidas, y de garantizar, por otro, el acceso y comercialización de recursos genéticos bajo parámetros de equidad y respeto a los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, las organizaciones sociales que representan los intereses de este sector y algunas ONG, advierten en el actual escenario más riesgos que ventajas.

Desde el lado de los OVM, la preocupación central expresada por estos actores gira en torno a la escasa voluntad jurídica y política para prevenir el ingreso de organismos genéticamente modificados que podrían generar daños sociales y ambientales de impredecibles consecuencias sobre la megadiversidad del país, a la vez que acentuar la vulnerabilidad a la que están expuestos los derechos colectivos de los agricultores. Quienes aprecian con gran preocupación el ingreso de organismos transgénicos al Ecuador aluden a la necesidad de que el país capitalice experiencias recientes como las de México donde las variedades tradicionales fueron contaminadas con maíz transgénico, los controles desarrollados por otros países frente al consumo de OVM, o la creciente dependencia de semillas e insumos externos asociada a los paquetes de la biotecnología que puede agudizar la pérdida de saberes ancestrales y acentuar la erosión genética, al favorecer la instalación de monocultivos y una orientación productiva cada vez menos ajena a atender las necesidades de seguridad alimentaria de la población ecuatoriana (ATTAC, 2002). Tal conjunto de preocupaciones ha llevado a que en el ámbito nacional Acción Ecológica encabece la declaratoria de Ecuador como país libre de transgénicos (Ibid.).

En cuanto a las especies introducidas, no necesariamente OVM, la experiencia ha demostrado impactos severos sobre ciertos recursos. En Galápagos, por ejemplo, las especies introducidas ocupan el primer lugar en la jerarquía de problemas que afectan a la biodiversidad<sup>48</sup>. Más recientemente, en el campo forestal, la CONAIE y otras organizaciones han denunciado que en la provincia de Esmeraldas los bosques nativos están siendo reemplazados por eucalipto, con serias amenazas sobre la biodiversidad.

En relación con los recursos genéticos, las presiones por obtención de recursos económicos, podría dar paso a que el Estado concesione tierras y circunscripciones territoriales a compañías multinacionales interesadas en acceder a los recursos genéticos. Esta probabilidad se torna más crítica si se considera que los actuales regímenes de propiedad intelectual son inadecuados e inapropiados<sup>49</sup> para proteger los recursos genéticos y el conocimiento colectivo y ancestral estrechamente ligado a los primeros, al punto que las poblaciones indígenas se han visto expuestas en los últimos años a un incremento de la biopiratería<sup>50</sup> y el irrespeto de sus derechos colectivos<sup>51</sup>. De hecho en el país existe un vacío legal en torno a los conocimientos ancestrales que,

---

de la propia Constitución, instrumentos como el Convenio 169 y el CDB son normas nacionales que prevalecen sobre leyes y normas reglamentarias.

<sup>48</sup> Entrevista con Juan Carlos González, TNC

<sup>49</sup> Esta calificación responde a los siguientes argumentos: (a) la dificultad de definir la propiedad sobre los conocimientos ancestrales y los recursos genéticos pues se involucra a comunidades y no a individuos aislados, (b) las características requeridas para patentar un producto (nuevo, no obvio, que tenga la altura de inventivo y con aplicación industrial), no son aplicables a los recursos genéticos que pertenecen a la naturaleza. Joseph Vogel, quien propone una propuesta novedosa para enfrentar la comercialización de recursos genéticos añade, además, que "La biodiversidad es 'información natural' en contraste con los inventos que son 'información artificial'. Al ser información, la biodiversidad también puede ser reproducida a costos insignificantes, de esta manera se priva a los protectores de la misma los incentivos para su conservación" (2000: 8).

<sup>50</sup> Por biopiratería se entiende la práctica de tomar componentes de la biodiversidad sin los permisos correspondientes.

<sup>51</sup> Entrevista con Elizabeth Bravo, Acción Ecológica.

según la Ley de Propiedad Intelectual (artículo 377), demandaría de una reglamentación especial que hasta el momento no se ha elaborado. A criterio del IEPI, en ausencia de esta reglamentación, por lo demás compleja debido, entre otros elementos, a la dificultad de precisar la propiedad sobre un conocimiento ancestral, existen vías alternativas que podrían utilizarse para salvaguardar los conocimientos ancestrales y los derechos de las comunidades. Una de estas vías es la base de datos de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual –OMPI- de la cual el Ecuador es miembro. No obstante, en la actualidad esta base no está siendo alimentada por el país<sup>52</sup>.

Los argumentos anteriores han constituido el basamento de la oposición expresada por la CONAIE y otros sectores ambientalistas a la propuesta de Ley de Biodiversidad que actualmente está archivada en el Congreso Nacional<sup>53</sup>. Especiales reparos han precisado estas organizaciones al artículo 29 de la propuesta de nueva Ley de Biodiversidad que facultaría al MAE la constitución de “derechos de uso y manejo sustentable sobre las áreas y los bienes y servicios del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales a favor de entidades públicas, privadas o mixtas, a través de concesión, delegación y otras figuras legales, mediante concurso público, en función de los principios de esta ley (...)”. Se considera que este artículo, además de abrir paso a la privatización<sup>54</sup> de recursos estratégicos del país, hace caso omiso de los derechos ancestrales de las poblaciones indígenas sobre los territorios donde están asentadas.

En contraste con estos argumentos, tanto el CEDENMA como las ONG que han impulsado la elaboración de la propuesta de Ley de Biodiversidad consideran de vital importancia que el Estado ecuatoriano disponga de un marco regulatorio que, si bien se reconoce como perfectible, puede contribuir a ordenar la gestión del mayor recurso estratégico del que dispone el país, a organizar el acceso a recursos genéticos y a proteger la biodiversidad a través de normas.

Entre el espectro de actores consultados, existen finalmente quienes encuentran muy pocas justificaciones para limitar, en el corto plazo, el ingreso de transgénicos y la prospección de recursos genéticos. En el primer caso se aducen razones “humanitarias” según las que, a fin de paliar el hambre y contrarrestar la pobreza, los impactos sobre la salud o el ambiente pueden relegarse a un segundo plano, más aún cuando no existe evidencia certera sobre los efectos de los OVM, con excepción de casos aislados o “especulaciones”. En el caso de la prospección genética, priman en cambio motivaciones meramente economicistas que otorgan limitada importancia a los derechos colectivos o la discusión de temas de equidad.

---

<sup>52</sup> Entrevista con Alba Cabrera, IEPI.

<sup>53</sup> Al decir del diputado Ricardo Ulcuango, Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso Nacional, por diversas presiones es posible que en el corto plazo se reactive la discusión de la propuesta de Ley de Biodiversidad.

<sup>54</sup> “Privatización” en el sentido de que al definir la propiedad privada de determinadas áreas, entregando su tenencia y control a empresas, grupos sociales u organizaciones, se fijen restricciones que inhiban el acceso de otros sectores poblacionales a dichas circunscripciones.

Es evidente que la biodiversidad, desde una perspectiva social, no es aún considerada como un recurso estratégico, ni ha sido manejada en función de contribuir al desarrollo del país en temas como la seguridad alimentaria, el fomento agropecuario, el empleo, la generación de ingresos y la lucha contra la pobreza. En este escenario incide un contexto nacional e internacional poco favorable para la conservación que se expresa en al menos tres elementos:

- El incremento de presiones económicas sobre los ecosistemas terrestres y marinos y en particular los bosques, intensificando las actividades extractivas o el establecimiento de cultivos poco sustentables orientados a la exportación, en el ánimo de obtener mayores ingresos para atender los requerimientos de una deuda externa que representó el año anterior el 55% del PIB.
- El aumento de la presión sobre la tierra y el agua frente al bajo acceso de estos recursos por parte de la población campesina e indígena, provocando el agotamiento de los suelos y el incremento de los riesgos de erosión y de desertificación.
- El debilitamiento del Estado y la pérdida de su rol regulador, planificador y de intervención en temas ligados al desarrollo como el empleo, los salarios, la educación y la salud. Tal debilitamiento, además, ha restado posibilidades para que el Estado ecuatoriano pueda cumplir de mejor manera un rol fundamental en la corrección de inequidades presentes en el país.

A estos problemas, de carácter estructural, se suman limitantes individuales, institucionales y sistémicos, que han inhibido la posibilidad de conservar y manejar sustentablemente la biodiversidad y dificultado el cumplimiento de los objetivos del CDB, más allá de ciertos avances “formales”<sup>55</sup>. Este capítulo, precisamente, apunta a describir y analizar los limitantes que fueron identificados a partir de la información proveniente de las encuestas y entrevistas con actores clave, de la revisión documental y bibliográfica, de las opiniones y puntos de vista recogidos durante los talleres de Quito y Guayaquil y de la propia experiencia del equipo consultor.

El análisis de los limitantes no se circunscribe únicamente a los cinco temas seleccionados como prioritarios, por el contrario, muchos de estos son limitantes que no solo afectan a la biodiversidad, sino a la gestión ambiental en general, lo que se justifica por la alta interrelación entre los factores ambientales y la dificultad de examinarlos de manera aislada. En la medida de lo posible, sin embargo, a lo largo del análisis se enfatizan los limitantes directamente vinculados con los temas priorizados.

<sup>55</sup> El Ecuador dispone de instrumentos técnicos y regulatorios como el Informe Biodiversidad 2000, Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad.

## 5.1 Limitantes individuales

Uno de los limitantes individuales más importantes radica en que la biodiversidad no es aún asumida en términos sociales como un recurso estratégico. Mientras la sociedad no interiorice su importancia y cuente con mayor información para establecer relaciones entre el ambiente y la vida cotidiana, no será posible contar con un soporte social para los esfuerzos de conservación ni se podrá afianzar una cultura de exigibilidad de derechos y cumplimiento de obligaciones.

Desde esta constatación, la sensibilización, de mano con la información y la educación, son temas que los actores consultados reclaman como urgentes a fin de contar con la base necesaria para estimular el cambio paulatino de prácticas y actitudes. No obstante, se reconoce que no basta profundizar en temas ambientales, si de manera paralela no se entrega información respecto a los derechos y obligaciones para vivir en un medio ambiente sano; que respete cosmovisiones y prácticas culturales tradicionales; que valore y potencie la diversidad, que promueva un desarrollo más democrático e incluyente.

Si bien es cierto que en comparación con etapas anteriores, la percepción generalizada de los participantes en los talleres es que en la actualidad existe mayor comprensión y sensibilización social respecto a temas ambientales, el conocimiento de la biodiversidad no ha logrado democratizarse. Expresiones como “falta capacitación y concientización social hacia los recursos naturales renovables y no renovables”, “hay desconocimiento de los problemas ambientales” o “la temática de biodiversidad es poco conocida por los diversos actores de la sociedad civil”, ilustran esta percepción. La información, además de ser de difícil acceso, se presenta en formatos poco asequibles a la diversidad de actores y sectores de la sociedad y presenta serios vacíos en temas como la bioseguridad y los recursos genéticos, los saberes tradicionales y las prácticas a ellos asociadas.

En relación con la disponibilidad de talentos humanos, en general se reconoce que el país cuenta con una oferta bastante amplia y diversa de profesionales. Si bien en el campo de la conservación y manejo sustentable de biodiversidad en los últimos años se aprecia un avance considerable en cuanto al número y calidad de las carreras y cursos de capacitación relacionados con este tema, es evidente que el Ecuador, a diferencia de lo que sucede en otros países, tiene deficiencias de talentos humanos a nivel de investigación. Tales límites se traducen en la disponibilidad de solo 83 científicos e ingenieros en investigación y desarrollo por cada millón de habitantes<sup>56</sup> (PNUD, Op. cit.), indicador que es considerado crítico para los sectores vinculados al mundo académico que reclaman la necesidad de que el país fortalezca sus capacidades científicas a través de un mayor número de doctorados. Desde su punto de vista, en la medida en que la formación a este nivel apunta a la generación de perfiles de investigadores y científicos, se abrirían oportunidades para que el país comience a generar pensamiento propio<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> La situación del Ecuador contrasta con lo que sucede en otros países catalogados como de desarrollo humano medio entre los que se ubican, entre otros, Bulgaria, Brasil, Ucrania, Túnez, Turquía o Colombia. En estos casos, mientras la inversión en investigación y desarrollo representó en el periodo 1996-2000 entre el 0.3 y 0.9% del PIB, la disponibilidad de científicos superaba a los 300 por cada millón de habitantes (PNUD, 2003: 275).

<sup>57</sup> Entrevista a Fander Falconí, FLACSO.



Esta perspectiva no fue compartida por los restantes sectores consultados, para quienes la formación de un mayor número de científicos no es una demanda urgente; en su lugar, la mayoría se inclina por la necesidad de apoyar la generación de capacidades técnicas fundamentalmente volcadas a la generación de “extensionistas” o promotores ambientales, administradores de procesos productivos y de servicios, y técnicos locales con capacidad de recopilar y valorar saberes, acentuando en todos los casos una concepción transdisciplinaria. La formación de este tipo de recursos permitiría, en los sectores rurales, apoyar sectores críticos como la agricultura sustentable, ciertos ámbitos del biocomercio y el ecoturismo. Otras áreas donde se advirtieron vacíos en formación y conocimiento fueron el manejo de bosques bajo principios de multifuncionalidad y el dominio de técnicas para valorar económicamente los servicios que prestan los bosques y otros ecosistemas.

Una limitante de capacidad en la que se registraron fuertes coincidencias fue la falta de técnicos y profesionales especializados en procesos de negociación de conflictos. Es usual que la gestión ambiental en general y el manejo de la biodiversidad en particular se encuentren profundamente articulados a lo que se denomina, desde la ecología política, conflictos sociales y ecológicos de carácter distributivo<sup>58</sup>. La formación en manejo de conflictos se demandó de manera explícita para el caso del MAE, donde, al decir de algunos de los entrevistados, se requiere adecuar las capacidades del equipo técnico a las actuales tendencias del manejo de áreas protegidas.

En los talleres se mencionó que pese a la existencia de una oferta profesional y técnica relativamente amplia, se evidencian vacíos a nivel de destrezas administrativas, gerenciales, de gestión y liderazgo. La especialización técnica no supe, por ejemplo, dificultades que se perciben al momento de analizar un problema dentro del contexto local, nacional o internacional, o de precisar las relaciones entre diferentes aspectos de la realidad. Muchas de estas limitaciones son la consecuencia de un sistema educativo en el que prima la memoria antes que el pensamiento estratégico, la repetición acrítica de conceptos y categorías en lugar de la capacidad analítica y la generación de iniciativas individuales.

Frente a estas falencias conviene recuperar lo señalado en una de las entrevistas: “no existen procesos que apunten a la formación de líderes políticos y ambientales. Se da mucho énfasis a la formación técnica especializada”<sup>59</sup>.

A nivel de los sectores poblacionales que directamente podrían involucrarse en actividades de gestión de la biodiversidad (campesinos, pequeños productores, comunidades), se destacó la falta de conocimientos en temas como la administración de empresas, el manejo de contabilidad, la elaboración y seguimiento de planes de negocios, análisis de mercados, estrategias de negociación.

Limitantes individuales se generan también a partir del bajo acceso a recursos financieros que permitan mejorar las capacidades de las personas o invertir en formas sustentables de uso de la biodiversidad, las escasas posibilidades de aportar con opiniones en espacios públicos y la restringida disponibilidad de oportunidades.

---

<sup>58</sup> *Los conflictos ecológicos distributivos hacen relación a los patrones de acceso a los beneficios sociales, espaciales e intertemporales provenientes de los recursos naturales y del ambiente como sistema de soporte de la vida. Los conflictos ecológicos distributivos se realizan fuera del mercado y los costos, antes que internalizarse, son por lo general, endosados a quienes no se han beneficiado del acceso, y la consiguiente destrucción de los recursos ambientales y sus servicios (Martínez-Alier: 2002, 73).*

<sup>59</sup> *Entrevista con Juan Carlos González, TNC.*

En el ámbito de las actitudes, la pasividad y la indiferencia en líderes y en la ciudadanía en general, se identificaron como limitantes frente a los esfuerzos que se llevan adelante para conservar la biodiversidad. La resistencia al cambio, y la crisis de principios y valores, se traduce en una actitud ciudadana negativa y poco propositiva que tampoco contribuye a generar nuevas prácticas y relaciones frente a la biodiversidad.

## 5.2 Limitantes institucionales

La principal limitante institucional es el debilitamiento del Estado y la pérdida de su rol regulador, con impactos particularmente severos en el caso de la gestión ambiental debido a las dificultades que enfrenta el MAE para incidir de manera activa en la planificación y en la gestión del desarrollo (Ver el numeral 2.5.1, Instituciones del poder ejecutivo). Si bien en este escenario destacan variables de carácter estructural que acompañan a las políticas de ajuste implementadas en el país hace ya más de dos décadas, no es posible desconocer que dicho debilitamiento se explica por la ausencia de voluntad política por parte de los diferentes gobiernos. En gran medida, la ausencia de voluntad política ha conducido a la imposibilidad de operacionalizar el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable entre cuyas funciones destaca la inclusión de la variable ambiental en los diversos procesos de desarrollo y en la estructura política del Estado. No de otro modo se entiende cómo existiendo la ley que regula la composición y objetivos del Consejo<sup>60</sup>, éste únicamente haya mantenido reuniones esporádicas y un desempeño casi imperceptible.

Conclusiones similares se pueden extrapolar respecto al GNTB, cuya intermitente funcionamiento se asume como consecuencia de la falta de un financiamiento concreto para cubrir sus costos de operación y de la ausencia de una definición de la naturaleza jurídica que ostenta, lo cual se refleja en la inexistencia de un estatuto o reglamentación específica que precise el desempeño de este espacio y de sus comisiones de trabajo.

Desde la perspectiva de los cinco temas priorizados por esta consultoría, constituye motivo de preocupación que producto de la debilidad del MAE y de la reducida importancia política de la que dispone, este ministerio no sea parte de la Comisión Negociadora del TLC, a pesar de que entre sus competencias está la protección de los recursos genéticos y los conocimientos ancestrales asociados. Esta comisión, actualmente encabezada por el COMEXI, cuenta a su interior con representación del MAG, MEF, Cancillería y representantes del sector privado, además de grupos asesores y comisiones donde participan, a más de las instituciones nombradas, el Banco Central, el MICIP y otros. Recientemente se ha previsto la participación de una asesoría en temáticas ambientales que no recae en la estructura del MAE (ver <http://www.tlcecusa.gov.ec/files.php?file=organigrama.htm>).

El debilitamiento del Estado y del MAE en particular se traduce, adicionalmente, en la reducida disponibilidad de recursos financieros. En el 2003, solo el 12% del presupuesto del MAE correspondía al aporte del Estado ecuatoriano (recursos fiscales, contraparte local y preasignaciones) y a recursos de autogestión, mientras que el 88% restante provenía de créditos externos y fondos no reembolsables (10% y 78%, respectivamente).

<sup>60</sup>

Libro II, “De la Gestión Ambiental”, del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria.

Para el 2004, con un presupuesto codificado cercano a los 19 millones de dólares, mientras el 20% corresponde a recursos estatales y autogestión, el 16% representa créditos externos y el 64% fondos no reembolsables (Ver Anexo No. 4: Presupuesto Codificado del Ministerio del Ambiente 2001-2004). De mantenerse esta tendencia, las posibilidades de que el Ministerio del Ambiente pueda ejercer con mayor fuerza y dinamismo su rol se reducen considerablemente. Muchos de sus esfuerzos deberán orientarse a la consecución de recursos de la cooperación o a la identificación de mecanismos de autogestión, en perjuicio de la definición de un plan coherente y de largo plazo que posibilite dar continuidad a los procesos.

La debilidad institucional del MAE se expresa, adicionalmente, en la poca claridad y definición entre los roles, funciones, y vínculos entre las instancias nacional y regionales, así como en relación con otras instituciones del Estado. En la medida en que los enlaces intersectoriales e interinstitucionales son deficientes, el país ha experimentado serias dificultades para concretar un enfoque ecosistémico. Cada sector se maneja de forma aislada, respondiendo a lógicas y racionalidades diferenciadas. Es el caso de la relación entre el MAE y el MINTUR, por ejemplo, donde la segmentación de competencias podría implicar el desarrollo de actividades turísticas en áreas cultural, ecológica y biológicamente valiosas que no incorporen, o lo hagan de forma insuficiente, consideraciones y orientaciones señaladas en la política ambiental<sup>61</sup>.

Vacíos y restricciones que en la actualidad se aprecian con preocupación son, entre otros, la ausencia, desde el MAE, de una eficiente política de control forestal, lo que se ha tornado más complejo a partir de la suspensión del Sistema Tercerizado de Control Forestal y la insuficiencia de personal, financiamiento, equipamiento y servicios dentro de los parques y reservas. También se subrayaron la persistencia de problemas de tenencia de la tierra dentro de las áreas protegidas y las zonas de influencia, poca claridad respecto a los procesos productivos susceptibles de desarrollarse dentro del SNAP y debilidades para efectivizar una gestión participativa que ha determinado que aún prime un estilo de centralidad en la toma de decisiones.

La debilidad institucional no es sin embargo una característica únicamente atribuible al MAE, sino una constatación extensible a casi todo nivel. En el ámbito local, las UGAM por lo general disponen de poco personal y de un insuficiente equipamiento, así como falta de capacidades y herramientas técnicas y gerenciales para la gestión y control de las temáticas ambientales<sup>62</sup>, y la adecuación de las disposiciones legales nacionales a los ámbitos locales; soportan además, falencias en materia de generación y manejo de información y limitaciones para formular procesos de planificación que incorporen variables ambientales. La planificación y el ordenamiento forestal no han sido interiorizados por los gobiernos locales. Es común observar la baja capacidad de incidencia de estas unidades en la gestión local más amplia, así como dentro de la propia estructura de los gobiernos subnacionales.

Entre las ONG y otros conglomerados sociales la percepción de debilidad se expresa en otras dimensiones. Las primeras, que han cumplido un rol destacado en la generación de prácticas novedosas de gestión de biodiversidad y han contribuido a posicionar la

---

<sup>61</sup> Al decir de funcionarios del MAE entrevistados durante la realización de este estudio, las recientes reformas al RETANP otorgan atribuciones al MINTUR que interfieren con las orientaciones técnicas del primero.

<sup>62</sup> Como tendencia se anotó la falta de controles adecuados para evitar o mitigar la contaminación agrícola, especialmente dentro de áreas de concentración de empresas florícolas.

temática ambiental en espacios locales y nacionales, están enfrentando en la actualidad algunas limitaciones derivadas de la restricción de los flujos financieros de la cooperación<sup>63</sup> y el cambio de las modalidades de ejecución dentro de organismos bilaterales y multilaterales<sup>64</sup>. En el ámbito del mundo del desarrollo, se ha generado un creciente debate en torno al rol que deberían desempeñar las ONG, lo que se traduce, entre otros aspectos, en la necesidad de redefinir metodologías y enfoques para la ejecución de proyectos, fortalecer la voluntad para conformar redes y alianzas y mejorar los espacios de coordinación. Para enfrentar estas nuevas demandas las ONG deberán fortalecer capacidades en algunos campos e introducir variables en su quehacer, superando un trabajo caracterizado como focalizado y puntual, altamente dependiente del mayor o menor flujo de recursos provenientes de la cooperación.

A la luz de este panorama, así como por el activismo en el que se sumergen las ONG como consecuencia de un quehacer cotidiano que se distribuye entre la elaboración de propuestas y la ejecución de proyectos, poca cabida se ha dado a la sistematización, la reflexión y el debate. Este tipo de constataciones fueron recurrentemente mencionadas en las entrevistas y las encuestas para el caso de la extensión forestal, los proyectos de agricultura sustentable y las pocas interrelaciones existentes entre ellos,

En cuanto a enfoques metodológicos, las limitaciones más sobresalientes se sitúan en los siguientes ámbitos:

- Poco conocimiento de metodologías, instrumentos y técnicas que fomenten la participación, lo que sin duda también está atado a conductas y actitudes que desde una visión “técnica”, minimizan la importancia de los saberes y conocimientos locales.
- Carencia de enfoques transectoriales para el manejo de ecosistemas frágiles y bosques.
- Manejo aislado y desarticulado de las iniciativas vinculadas con el biocomercio cuando, al juzgar por la experiencia de otros países, su éxito depende de su articulación y complementariedad. El ecoturismo, por ejemplo, es una actividad estacional que para mantenerse requiere del desarrollo de procesos complementarios como la agricultura sustentable o el manejo de productos no maderables.

En las organizaciones sociales, la fragmentación de intereses que caracterizan a este sector, así como el lugar privilegiado que tienen en sus agendas las reivindicaciones gremiales inmediatistas, limitan la posibilidad de que estas se constituyan en espacios de discusión y reflexión de problemáticas nacionales de mayor alcance. Según opiniones vertidas en los talleres realizados para este estudio, la dinámica reactiva que se manifiesta en estas organizaciones suele dar paso a “la generación de resistencias *a priori*, poco sustentadas”.

---

<sup>63</sup> La restricción de fondos representa una limitación para la mayoría de ONG, aunque algunas manejan presupuestos anuales que superan los 700 mil dólares. Esta situación, privativa de un reducido número de ONG contrasta con lo que acontece en algunas instituciones públicas. La información proporcionada por el INP en la encuesta reveló que su presupuesto anual únicamente se aproxima a los US.50.000.

<sup>64</sup> Entre los cambios en las modalidades de la cooperación destacan como tendencias en los últimos años crecientes restricciones para financiar los denominados “gastos de administración” de las ONG o la canalización de fondos directamente hacia las comunidades, sin la intermediación de éstas organizaciones. Esta tendencia se verifica en proyectos como PRODEPINE o PROLOCAL.

La debilidad institucional del país perfila un escenario de poca claridad en la definición de roles y responsabilidades de las diversas instituciones y marca un camino vacilante en términos de concretar la delegación de competencias en el marco del proceso de descentralización. Para citar lo mencionado en uno de los eventos organizados en el marco de este estudio referido a la poca claridad en la precisión de roles, se anotó que “el caso más extremo es el hecho de que las ONG hacen investigación y las universidades consultorías”. La universidad, ciertamente, sufre de una enorme debilidad en materia de investigación en gran parte producto de las exigencias estatales por crecientes niveles de autogestión. Como señala Matus, “mientras la lógica de mercado invade la universidad, menos investigación es posible porque la investigación no es rentable” (Op. cit.: 17).

En lo concerniente a la gestión institucional pública y privada, es evidente que existe una creciente preocupación por planificar las acciones anuales y las estrategias de intervención. Lamentablemente, la planificación operativa no tiene un correlato a nivel de la planificación estratégica, donde es común observar falencias en la definición de visiones de mediano y largo plazos, tanto más necesarias en relación con la gestión ambiental y de la biodiversidad de manera específica. Esta lógica de funcionamiento ha determinado conductas institucionales de carácter reactivo, funcionalizando el quehacer institucional a la lógica impuesta por los proyectos y a la sumatoria de actividades sueltas, restando importancia a la construcción de transformaciones de mayor alcance e impacto.

El seguimiento es una actividad centrada en las actividades y el funcionamiento institucional, pero aparentemente no se otorga la misma atención al impacto y efecto de las acciones<sup>65</sup>. Los espacios de seguimiento y evaluación, son en el común de las veces, momentos de discusión entre técnicos, con poca cabida para la participación y por lo general no son reconocidos como herramientas de gestión. Relacionado con lo anterior, si bien la rendición de cuentas es un mecanismo que ha ido ganando terreno, esta es en lo sustantivo un proceso que se efectiviza entre las instituciones y los gobiernos, sin un patrón de reporte claramente dirigido hacia la población que participó en los proyectos. Por lo general, la rendición de cuentas pocas veces es usada como un medio para transparentar la gestión y hacer correctivos en el funcionamiento de las instituciones.

Corresponde también a una limitación común la baja capacidad de gestión institucional. Con frecuencia, los plazos rebasan los cronogramas de trabajo o paradójicamente, y a pesar de que existe una demanda por mayores recursos, los presupuestos en ocasiones resultan sobredimensionados.

A la luz de este panorama, es evidente que las instituciones no han realizado los esfuerzos necesarios para capitalizar las experiencias, retroalimentando estos aprendizajes a favor de la gestión institucional, lo que permite inferir dificultades para que las instituciones se adecuen a los cambios del entorno.

En términos de la coordinación entre las actividades que ejecutan las organizaciones privadas de desarrollo, nacionales e internacionales, y las políticas públicas de desarrollo sustentable, si bien se reconocen avances importantes, los actores consultados reafirmaron la necesidad de profundizar estos esfuerzos en la perspectiva de contribuir a

---

<sup>65</sup> Sería importante conocer, por ejemplo, los impactos y efectos derivados de la inversión realizada en conservación en el período comprendido entre 1991 y 2000 que suma más de doscientos millones de dólares (Burneo y Albán, 2001).

superar el impacto aislado de ciertas intervenciones, de fortalecer los lineamientos nacionales en desarrollo y gestión de la biodiversidad, así como de afianzar la sostenibilidad futura de las iniciativas. Para robustecer los puentes entre la intervención privada en desarrollo y la gestión pública, capacidades necesarias que deben fortalecerse son el seguimiento y evaluación por parte del sector público, la coordinación de los procesos, y el manejo y difusión de información.

Si bien con repercusiones de carácter individual indiscutibles, tanto en el sector público como en el privado se evidencia la ausencia de políticas de incentivos y de promoción de personal. A pesar de las diferencias en uno y otro caso -mayores remuneraciones en el sector privado y mejores oportunidades de formación y capacitación en el sector público-, los estímulos para “hacer carrera” dentro de una institución son cada vez más limitados, restando estabilidad al personal y restringiendo seriamente la posibilidad de capitalizar experiencias al interior de una misma institución, que redunden a favor del fortalecimiento organizativo. Ligado a lo anterior, en la mayoría de los casos se señaló una sobrecarga de actividades y responsabilidades, lo que disminuye sustancialmente que los profesionales y técnicos no solo limiten sus posibilidades de profundizar en el manejo de un tema, sino que además deban multiplicar su rol en el cumplimiento de un conjunto de responsabilidades. Entre otras razones, muchas de ellas ligadas con la falta de presupuesto, tal escenario daría cuenta de una débil planificación institucional y de problemas en la definición clara de roles y funciones.

En cuanto a la información, se reconoció que las iniciativas existentes se limitan a la difusión, con escasas posibilidades para la generación de conocimiento y la realización de investigaciones. Para suplir estas deficiencias, se requeriría de un mayor apoyo estatal que lamentablemente en los actuales momentos no parece ser una prioridad (ver numeral 2.5.6 referido a instituciones académicas y de investigación). Para ilustrar la amplitud de la demanda para realizar investigación, basta citar a manera de ejemplo que en la convocatoria del 2003 realizada por el FUNDACYT, se presentaron más de 300 propuestas. En función de la disponibilidad de recursos, solo se logró apoyar a un poco menos del 10% de este total<sup>66</sup>.

En correspondencia con los temas priorizados por este estudio, algunos de los vacíos de conocimiento e información más relevantes son los siguientes:

- Son insuficientes los esfuerzos por propiciar la investigación forestal y la condición de ecosistemas frágiles. Algunos de los vacíos señalados en este renglón fueron la falta de identificación de bosques proveedores de semillas y el limitado impulso al mejoramiento genético de algunas especies forestales nativas. En el período comprendido entre 1958 y 1993, en el país se llevaron a cabo 357 investigaciones, lo que representa un promedio de 10 por año. (Ver Anexo No. 5).
- No se cuenta con un respaldo adecuado de estudios biológicos relacionados con la capacidad de carga de ecosistemas naturales y su potencial productivo y de regeneración.
- Falta sistematizar el conocimiento respecto a las aplicaciones médicas o alimentarias de la riqueza biológica que dispone la Amazonía ecuatoriana, de modo de capitalizarlas como impulso al desarrollo nacional.

<sup>66</sup>

Entrevista con Rocío Jaramillo, FUNDACYT.

- Es limitado el número de estudios que revelen el valor de los servicios y productos proporcionados por la biodiversidad. Una iniciativa que merece comentarse es el análisis costo-beneficio del establecimiento de cultivos de palma africana en Esmeraldas dirigido por un especialista costarricense con el apoyo de expertos nacionales.
- Más allá de experiencias emblemáticas, no se dispone de fondos para el monitoreo en el largo plazo<sup>67</sup> ni existe mayor investigación sobre la situación y estado de las especies amenazadas.

Entre los vacíos institucionales, a continuación se enumeran algunas de las carencias identificadas:

- La necesidad de establecer bancos de semillas de especies forestales, endémicas y amenazadas.
- Son insuficientes las líneas de crédito dirigidas a fortalecer iniciativas de biocomercio. La banca tradicional, por ejemplo, no tiene experiencia en este tema.
- El país carece de laboratorios e instalaciones técnicas para realizar análisis de organismos genéticamente modificados.

### 5.3 Limitantes sistémicos

En general se reconoce que Ecuador dispone de un vasto conjunto de leyes nacionales capaces de orientar la gestión ambiental y que si bien en el tema específico de biodiversidad igualmente se registran avances, la mayor limitación está dada por la falta de una Ley que regule y norme su conservación y uso sustentable, cuya aprobación en la actualidad está entrampada en el Congreso Nacional por reparos expresados desde las organizaciones indígenas y sectores ambientalistas. A esta limitación central se suma la no formalización de instrumentos normativos tan importantes como la ENB, relegando su aplicabilidad a un documento de consulta y referencia, según el interés y la voluntad institucional o incluso del conocimiento que se tenga sobre su existencia.

Para ciertos actores, las debilidades legales obedecen a la “rigidez” de muchas leyes y su poca aplicabilidad a las condiciones del contexto nacional. Para otros, en cambio, estas debilidades responden a la insuficiencia o falta de mecanismos de consulta para la elaboración de leyes y reglamentos. Más allá de las diferentes explicaciones respecto a las falencias legales, la mayoría concuerda en que la principal limitación del marco legal existente, si bien aún puede ser insuficiente<sup>68</sup>, es su escasa aplicabilidad producto de la débil voluntad política para hacer cumplir las normas actuales y la notoria falta de políticas de Estado, lo que repercute en que la gestión ambiental y de la biodiversidad en particular, dependa de los ritmos y prioridades que impongan los distintos gobiernos.

Es ejemplificador al respecto el entrampamiento que desde hace algunos años atrás se visualiza en el proceso de descentralización. La transferencia de competencias se ha efectuado a un ritmo vacilante, revelando interrupciones y poca claridad entre las partes que se refleja, entre otros elementos, en la falta de precisión respecto a la instancia responsable de generar las capacidades locales necesarias para asumir nuevas

<sup>67</sup> En el Parque Nacional Yasuni, la PUCE desarrolla un proceso de monitoreo de largo plazo de la dinámica del bosque en una parcela de 50 ha.

<sup>68</sup> Uno de los vacíos más elocuentes es la ausencia de reglamento para la Ley de Gestión Ambiental.

competencias. ¿Es esta una responsabilidad del MAE o son las autoridades locales las que deben asumir este reto? La respuesta a esta interrogante aparece aún de forma ambigua.

Ante la ausencia de una propuesta nacional de descentralización que potencie las experiencias de desarrollo local en marcha y que fortalezca las capacidades locales para comenzar a concretar la transferencia de competencias hacia los gobiernos seccionales, es probable que el país atestigüe retrocesos dentro de los avances registrados en materia de descentralización de la gestión ambiental o que de forma desordenada y arbitraria se de paso a la instrumentación de procesos que carecen del correlato técnico y normativo necesarios dentro de los gobiernos sub-nacionales. Desde el punto de vista de la gran mayoría de actores entrevistados el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de las instituciones intermedias de gobierno, representan un prerrequisito para la gestión de la biodiversidad desde una perspectiva ecosistémica

Un tema legal que merece enfrentarse es el relacionado con el sector forestal. Ley Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre resulta anacrónica frente a las nuevas concepciones y mecanismos de conservación establecidos en el CDB y otros instrumentos similares. Un ejemplo de esto lo constituye la Reserva Ecológica Mache Chindul, cuya dinámica de ocupación, uso actual del suelo y requerimientos de participación en la gestión y manejo del área protegida, contradice lo establecido en la Ley.

En lo que concierne a la gestión de la gestión del conocimiento y la información, limitantes significativas son su dispersión y desarticulación, así como la escasa voluntad para compartir y difundir información. La existencia de bases de datos es sumamente restringida y las pocas que existen, generalmente tienen información desactualizada y parcial (es el caso de los proyectos de cooperación cuyo seguimiento está a cargo de la Cancillería). En la gestión de la información una limitante adicional es el acceso y uso de la misma. “La información por sí misma no tiene sentido, hay que procesarla”, fue el comentario de varios entrevistados y participantes en los talleres de consulta.

De acuerdo con el proceso de consulta y la experiencia de las personas que participaron en los talleres, el conocimiento sobre la biodiversidad está medianamente avanzado en casi todos los tópicos que se relacionan con ella y para todos los resultados que se pretende lograr en la ENB. Aparentemente, sin embargo, existen visiones diferentes sobre el estado de avance y las posibilidades de trabajo en conservación según la región geográfica. Hay una mayor sensibilidad hacia los asuntos ecosistémicos y de áreas protegidas en la Sierra que en la Costa.

En todo caso, los actores consultados concordaron en señalar que, la información es aún insuficiente para tomar de decisiones fundamentadas y no hay en el país una decisión de soporte económico ni político que priorice el papel y la importancia de la investigación. La Política Ecuatoriana de las Ciencias y la Tecnología<sup>69</sup> fue elaborada hace más de ocho años y requiere, a criterio de las instituciones especializadas, actualizarse<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Acuerdo suscrito el 29 de julio de 1996 por el entonces Vicepresidente Constitucional de la República y el Secretario Nacional de Ciencia y Tecnología. (FUNDACYT, 1996)

<sup>70</sup> Entrevista con Roció Jaramillo, FUNDACYT.



Un aspecto urgente es la modificación del enfoque conceptual bajo el que se maneja la biodiversidad, caracterizado por la ausencia de visiones transectoriales y multidisciplinarias. Esta limitación se refleja, por ejemplo, en el hecho de que gran parte de los proyectos únicamente aborde una parcela de la realidad, en contraste con la exigencia de transdisciplinariedad implícita en la gestión de la biodiversidad. Esta limitación es también evidente en el caso de los procesos de capacitación, que han reflejado dificultades para rebasar concepciones rígidas o volcadas a la formación de técnicos en el manejo de un solo recurso o tema.

En la planificación (nacional, regional y local), los esfuerzos que ha realizado el país para orientar la gestión de la biodiversidad acusan igualmente de una visión escasamente transectorial, lo que ha repercutido en la definición de metas demasiado elevadas y poco definidas, que no integran las repercusiones del quehacer de otras organizaciones, ni involucran el diálogo y las opiniones de sectores con capacidad de incidencia sobre la temática. En el común de las veces, el resultado final ha sido contar con planificaciones poco realistas, con insuficiente soporte social y ausencia de mecanismos de cooperación para el cumplimiento de las metas. Es ilustrativo al respecto señalar la poca importancia estatal concedida a la ENB, que se perfilaba como un instrumento obligatorio por parte del Estado ecuatoriano (MAE, Op. Cit.: 29) o la contradicción entre los objetivos de conservación del SNAP y las actividades extractivistas promovidas por otros ministerios, lo que pone en evidencia un discurso de desarrollo poco coherente.

En la medida que el enfoque central bajo el que se ha manejado la biodiversidad ha privilegiado el tratamiento de la noción de “recursos naturales” con connotaciones de carácter más bien extractivista, la conservación no ha sido una preocupación socialmente defendida. La conservación de los bosques, por ejemplo, radica básicamente en el interés del MAE, del campesinado y de ONG; sin llegar a constituirse en un centro de preocupación para la población urbana. Esta constatación explica, en parte, la inexistencia de propuestas nacionales orientadas a conservar y manejar sosteniblemente los bosques y ecosistemas frágiles, generando empleo, ingresos y bienestar

Las preocupaciones con respecto al enfoque bajo el cual se maneja la biodiversidad, no radican únicamente en consideraciones de orden conceptual. Gran parte de las personas consultadas reafirmaron la importancia, expresada en documentos y políticas nacionales (ENB, Estrategia de Desarrollo Sustentable), de fomentar esfuerzos para valorar la biodiversidad que disponemos e incorporar su aporte a las cuentas nacionales. La valoración económica de la biodiversidad, aún asumiendo supuestos simplificadores por la inconmensurabilidad de valores implícita en la diversidad biológica y cultural, permitiría, entre otros elementos, estimar el detalle del costo neto real de las actividades extractivas, al tiempo que generar información para tomar decisiones más reflexivas y sustentadas.

Las ventajas comparativas que dispone el país en temas como biocomercio y agricultura sustentable enfrentan aún algunos desafíos. El país ha privilegiado prácticas productivistas orientadas a la exportación, en detrimento de la consecución de nichos de mercado de otro signo (comercio justo y solidario, mercados verdes). No se evidencia políticas públicas de fomento y respaldo a la producción agrícola campesina, ni estrategias que apunten a proteger y capitalizar los conocimientos tradicionales. Estos

últimos son aún subvalorados y permanecen sin aclararse varios problemas relacionados con los derechos y los beneficios que se derivarían del uso de esos conocimientos. Este, a decir de varios de los entrevistados, es un capital que se está perdiendo y que debe ser atendido de manera urgente.

En esta dirección, una de las tareas pendientes es la discusión y elaboración de reglamentos que explícitamente aborden asuntos relacionados con el acceso a los recursos genéticos y la protección de los conocimientos ancestrales, así como de la reglamentación para el Marco Nacional de Bioseguridad.

Finalmente, el escenario internacional presenta, a criterio de muchos de los consultados, un escenario poco favorable a las consideraciones ambientales. En realidad, el asunto es controversial y contradictorio, pues de un lado hay un interés global por luchar contra la pérdida y degradación de la biodiversidad, pero por otro es notoria la tendencia a incrementar estilos extractivistas y de dilapidación de los recursos.

El análisis de las limitantes contenido en este capítulo confirma que el fortalecimiento de capacidades rebasa una visión técnica. Además de mejorar y profundizar conocimientos, habilidades, destrezas y prácticas en los tres niveles de análisis contenidos en este documento (individual, institucional y sistémico), es importante reconocer que existen problemas estructurales que deben urgentemente ser atendidos, a riesgo de que las estrategias que se adopten tengan un bajo impacto, así como destrabar procesos que como la descentralización o la falta de operativización del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable han estado girando en la opinión y discusión pública hace ya algunos años atrás sin alcanzar hasta el momento resultados efectivos.

Este capítulo recoge las apreciaciones que a criterio de las personas consultadas a través de entrevistas, encuestas y reuniones de discusión, y de la experiencia de los consultores, constituyen oportunidades que pueden ser aprovechadas a fin de que la conservación y uso sustentable de la biodiversidad redunden a favor del desarrollo y la superación de la pobreza.

En el entorno nacional, las oportunidades son numerosas. Muchas de ellas hacen referencia a capacidades ya existentes que al ser potenciadas, permitirán desarrollar acciones que no partan de cero. Existe por tanto un bagaje de recursos, experiencias y procesos que pueden ser optimizadas en función de mejorar la forma en cómo se ha manejado la conservación y uso sustentable de la biodiversidad.

### 6.1 Oportunidades individuales

Entre las oportunidades individuales destaca como un elemento de alto impacto, la mayor conciencia ambiental que ha adquirido la población. Si bien se reconoce que aún es necesario seguir insistiendo en estrategias de difusión y educación que apunten a profundizar los niveles de apropiación de la sociedad respecto a los temas ambientales y de la biodiversidad en particular, el más alto posicionamiento de esta temática constituye un punto de partida importante para cualquier acción futura y ha sido el sustento a partir del cual se han obtenido resultados positivos en experiencias de trabajo participativo.

Otra oportunidad que se revela valiosa es el hecho de contar con un significativo número de talentos humanos con diversas aptitudes y experiencias, al punto que se considera que con excepción de algunos temas, en general el Ecuador dispone de una oferta de profesionales, técnicos y promotores lo suficientemente adecuada para asumir retos en áreas como la investigación y la educación, el desarrollo y adaptación de tecnologías, la gestión social y ambiental, el manejo de técnicas y metodologías para la planificación, el seguimiento y la evaluación, el manejo de biodiversidad, etc. Una de las áreas que mayores fortalezas revela es la agroecología, a través de una oferta de profesionales que han puesto en práctica sus enfoques.

El conocimiento empírico y tradicional, presente de manera especial en los pueblos y nacionalidades de Ecuador, representa igualmente una oportunidad valiosa para el manejo sustentable de la biodiversidad.

### 6.2 Oportunidades institucionales

El Ecuador dispone de una capacidad institucional instalada importante. Además de contar con la institucionalidad pública requerida para normar e impulsar la gestión ambiental (MAE), existen en el país, instituciones públicas que de manera directa están trabajando en temas relacionados con la biodiversidad como el INIAP, el CNRH, la

CORPEI, entre los principales. Los municipios y consejos provinciales, y con menor dinamismo las juntas parroquiales, complementan la capacidad institucional estatal con potencialidades para asumir una gestión más activa de la biodiversidad. Los gobiernos sub-nacionales suponen igualmente una oportunidad para incidir en mercados locales y favorecer la aplicación de un enfoque de agricultura sustentable.

Junto al sector público, y por lo general de manera cooperativa, operan en el país un relativamente alto número de ONG que han aportado en la construcción y fortalecimiento de la gestión ambiental, que han impulsado experiencias de manejo sustentable de biodiversidad y que representan una valiosa fuente para capitalizar aprendizajes. A través de las encuestas aplicadas durante la elaboración de este trabajo, se puede inferir que buen parte de las ONG concentran sus actividades alrededor de temas de gestión y educación ambiental, con énfasis en aspectos especializados como agroforestería, agricultura sustentable y manejo de recursos. Un menor número de ONG se dedican a la agrobiodiversidad, los servicios ambientales y el ordenamiento territorial, ubicando en el otro extremo al monitoreo y el manejo de fauna y flora, a la bioseguridad, biotecnología, valoración de recursos naturales y de sus funciones y el manejo de la conservación *ex situ*. Existen también experiencias valiosas ejecutadas en las áreas de manejo forestal (DFC, PROFAFOR y Maironga, entre otros), de ecosistemas frágiles (Proyecto Páramo, PMRC, entre los principales), cuyos aprendizajes pueden ser capitalizados. De igual manera, varios proyectos de organismos no gubernamentales han aportado y sustentan líneas de trabajo en áreas protegidas (proyectos Parques en Peligro de la TNC, Sangay de la Fundación Natura, Gran Sumaco de la GTZ, para citar algunos de los más relevantes).

Aunque la restricción de fondos provenientes de la cooperación constituye una limitación, existe la oportunidad de desarrollar nuevos mecanismos y respuestas para adecuarse a un escenario cambiante. Si bien todavía de forma incipiente, entre las ONG se están impulsando procesos de autogestión, y creación de redes y alianzas que permitan aprovechar las ventajas comparativas de los actores involucrados.

Esta capacidad instalada se complementa a través de la oferta académica, de formación y capacitación que ofrecen universidades y programas que operan bajo modalidades flexibles y que en los últimos años han desarrollado propuestas curriculares y de contenidos relacionadas con asuntos de biodiversidad. Entre las primeras sobresalen los programas académicos que ofrecen universidades como la Técnica de Azuay, la de Loja, la Universidad de Guayaquil, la PUCE-Ibarra, solo para citar algunas. Las ofertas de capacitación, como las del CAMAREN y CEA, además de tener un carácter nacional, representan un valioso activo para promover el desarrollo de nuevos módulos y temas, incidiendo sobre audiencias no consideradas hasta ahora. De manera eventual, algunas ONG también incursionan en el campo de la capacitación a través de cursos puntuales o eventos de discusión<sup>71</sup>.

Más allá de la esfera institucional, diversos espacios desde la sociedad civil han asumido un papel activo en la discusión y generación de propuestas relacionadas con la biodiversidad como el GNTB, el CEDENMA y el Foro de Recursos Hídricos, que

---

<sup>71</sup> EcoCiencia, por ejemplo, ha llevado a cabo un proceso de capacitación con la población Ava para monitorear impactos y ha propiciado cursos en temas de biodiversidad dirigidos unos para especialistas y otros para público en general. Entrevista con Galo Medina, Director Ejecutivo.

aunque no tienen una ruta estable de funcionamiento, son oportunidades para integrar a la sociedad ecuatoriana en la reflexión de temas de interés nacional.

Entre las iniciativas en marcha que se pudo conocer durante la realización de este estudio, merecen mencionarse las siguientes que, de llegar a efectivizarse, serían importantes puntales para mejorar la gestión de la biodiversidad:

- La propuesta del Parlamento Andino orientada a constituir un Instituto Andino de Biodiversidad.
- La elaboración de un proyecto GEF, a cargo del INIAP e instituciones homólogas de la región andina (Colombia y Bolivia, particularmente) para fomentar la investigación y el aprovechamiento de los recursos genéticos, y fortalecer la capacitación y generación de tecnología.
- El Herbario de Loja y Herbario Nacional, EcoPar, Fundación San Francisco y Jardín Botánico de Kew, se encuentran preparando un proyecto relacionado con bancos de germoplasma que apoye la recuperación de bosques secos del sur del Ecuador.
- El MAE ha iniciado la formulación de una Estrategia Nacional de Investigación Forestal, conjuntamente con las universidades de Loja y Quevedo, EcoPar, FOSEFOR, Arcoiris.
- La GTZ, Fundación Futuro Latinoamericano, FSC y Universidad de Göttingen, han presentado a la Comisión Europea un proyecto que apoyaría la formulación del PFN en los 8 países de la OTCA.

Junto a estas, existen otras capacidades que ya están operando y que representan oportunidades que el país puede aprovechar. Sin pretender ofrecer un listado completo, a modo de referencia se pueden citar el caso del proyecto GEF que, a cargo del MAE, promueve iniciativas de fortalecimiento de la gestión de conservación del Parque Nacional Machalilla y la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas; el funcionamiento del Fondo Patrimonial para las Áreas Protegidas en poder del FAN<sup>72</sup>, la Bolsa Amazónica, el fondo administrado por CORPEI / GTZ / FOMRENA para financiar proyectos de biocomercio que incorporen innovación tecnológica y la operación del proyecto "Marco Nacional de Seguridad de la Biotecnología". Otras iniciativas que merecen anotarse son:

- La suscripción en el 2003, de un Memorando de Entendimiento con Conservación Internacional encaminado a viabilizar la implementación de la Estrategia Andina de Biodiversidad, que incluye el establecimiento de políticas y acciones relacionadas con iniciativas subregionales para el manejo transfronterizo de especies y ecosistemas compartidos.
- Los proyectos en preparación que incorporan componentes y estrategias de investigación, políticas, capacitación, conservación y uso sustentable de páramos (Proyecto Páramo Andino PDF B-GEF).
- La sinergia entre actores que trabajan en ecosistemas frágiles: páramos, Chocó, Ceja Andina (GTP-Consorcio Carchi; Alianza del Norte; Red MACRENA; CEA; Alianza REMACH; GTP-Loja, Corporación de Bosques Privados; G6, etc).
- La disponibilidad de infraestructura para la investigación, como centros y estaciones, que facilitan el estudio de la dinámica de bosques (Fundación Jatun Sacha, PUCE, USFQ, U.Central, EcoPar, EcoCiencia).

<sup>72</sup>

Con los recursos de este fondo se apoya en la actualidad la conservación y manejo de nueve de las 33 existentes:

## 6.3 OPORTUNIDADES SISTÉMICAS

En comparación con lo sucedido décadas atrás, en la actualidad se percibe una cada vez mayor conciencia sobre la importancia de las temáticas ambientales. La creciente preocupación social que se concede al ambiente, así como la suscripción, por parte del Estado ecuatoriano de numerosos convenios y acuerdos internacionales orientados a proteger la biodiversidad y a propiciar su manejo sustentable, con seguridad constituyen dos factores que explican la promulgación de un vasto conjunto de políticas, leyes y normativas que apuntan a regular la gestión de la biodiversidad. Si bien se constata que para una eficiente aplicabilidad de los instrumentos políticos y legales hay desafíos pendientes, el solo hecho de contar con estos instrumentos representa una oportunidad para que el país avance en una mejor gestión ambiental.

La mayor apropiación social respecto a temáticas ambientales ha incidido en que los marcos políticos y estratégicos nacionales comiencen a incorporar, cada vez de forma más explícita, consideraciones de carácter ambiental. Son indicativos al respecto el Plan Plurianual 2003-2007 del gobierno o la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza –ENRP–.

El primer documento contiene como uno de sus ejes a la seguridad alimentaria y ambiental y reconoce que en la medida en que la riqueza del país radica fundamentalmente en su diversidad, es necesario conservar, reproducir y usar sustentablemente al “capital natural” con el “fin de revertir los procesos de degradación actuales, generar riqueza, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y la equidad y asegurar una inserción eficiente del país en el mercado de bienes y servicios ambientales” (Presidencia de la República, Op. cit.: 31).

Por su parte, la ENRP, contempla a los “recursos naturales y el ambiente” como un componente transversal con el doble propósito de contribuir a mejorar la articulación entre las políticas planteadas y los programas, proyectos y actividades que desarrollan los sectores público y privado, y la “necesidad de conservar y utilizar sustentablemente la mega-biodiversidad del Ecuador” (MEF, 2003: 7, 17). Dentro de la ENRP, de las cinco agendas consideradas, es también meritorio reconocer que una de ellas está dirigida de manera explícita a lo ambiental, mientras que las otras enfocan asuntos macroeconómicos, productivos, sociales y de justicia.

El hecho de que documentos estratégicos tan importantes como los mencionados incluyan este tipo de preocupaciones representa una oportunidad que el país debe aprovechar en función de exigir mejores escenarios para la gestión ambiental en general. Se abre así un espacio para difundir, entre la sociedad, los derechos que como ciudadanos ecuatorianos tenemos en relación con la biodiversidad.

A pesar de las dificultades y obstáculos analizados en otros acápites de este documento, a nivel de las políticas y estrategias públicas, la descentralización constituye una oportunidad que debe ser capitalizada en la perspectiva de lograr un acercamiento más efectivo entre los actores locales y sus recursos.

En el ámbito legal, los siguientes hitos representan oportunidades para fortalecer la gestión de la biodiversidad:

- El anteproyecto a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial preparado por el CONAM, ODEPLAN, INGALA, MINTUR, MIDUVI, MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS y otras instituciones.
- La propuesta de la nueva Ley para la Conservación y Manejo Sustentable de la Biodiversidad, que actualmente está en el Congreso Nacional a la espera del segundo debate.
- El proyecto de Ley para la Conservación del Ecosistema Manglar, que se halla en el Congreso Nacional a la espera de su aprobación.
- La mayor rigurosidad de los mecanismos de control y sanciones prevista en la Ley de Gestión Ambiental, especialmente en zonas de bosque altamente lesionables; la ampliación de las competencias del MAE para el control del denominado “bosque nativo” ubicado en tierras públicas o privadas (D.E. No. 346, publicado en el Registro Oficial No.73 del 9 de mayo del 2000); la expedición de las “Normas para el manejo forestal sustentable para aprovechamiento de madera” (Acuerdo Ministerial No. 131 publicado en el R.O. No. 249 del 22.01.2001); la promulgación de la “Normativa para el manejo forestal sustentable para aprovechamiento de madera en bosque húmedo y plantaciones forestales” (Acuerdo Ministerial No. 50 publicado en el R.O. No. 126 del 24.07.2000), constituyen asideros legales para mejorar la gestión forestal.

Entre las capacidades desarrolladas para efectos de mejorar el control desde visiones más participativas y democráticas, el país debería iniciar un proceso de sistematización que de cuenta de la conformación y funcionamiento de estructuras nuevas como la Policía Ambiental y Vigilancia Verde, que en el plano legal (Código Penal) se complementan con la sanción por la captura o afectación de especies amenazadas.

Desde perspectivas de participación ciudadana, la constitución y operación de foros y espacios de diálogo, nacionales y locales, abren oportunidades para una gestión ambiental más democrática e incluyente. Fruto de este tipo de procesos es la disponibilidad de una propuesta de seguridad alimentaria que fue generada con el concurso de numerosas organizaciones sociales y cuyos contenidos y orientaciones pueden sustentar la adopción de políticas de fomento a la agricultura sustentable

Por último cabe destacar que en la última reunión de la CdP, efectuada en febrero del 2004, Ecuador fue designado como uno de los Vice-Presidentes del directorio del CDB, en representación de Latinoamérica. Esta situación constituye un reconocimiento a su participación en estos foros y una oportunidad para posicionar sus propuestas en el contexto del CDB.

## **6.4 Oportunidades externas**

El Ecuador es citado dentro del grupo de los países megadiversos, y considerado como uno de los siete países con mayor diversidad del planeta, cobijando en un territorio de un poco más de 250.000 km<sup>2</sup> (MAE, 2000: 12), 45 tipos de vegetación, incluyendo bosques húmedos tropicales, bosques secos tropicales, sabanas, matorrales, bosques montanos, páramos y manglares (Sierra, 1999) y diversidad de ecosistemas dulceacuícolas y marinos, incluyendo 17 tipos de humedales continentales (desde lagos permanentes y zonas inundadas estacionales hasta pantanos y humedales boscosos) y 32 ecosistemas y hábitats asociados marinos y costeros (Josse et al., 2001).

Aunque la información sobre la diversidad a nivel de especies es todavía incompleta, los datos preliminares confirman la existencia de una enorme riqueza biológica y un alto nivel de endemismo. El Ecuador ocupa el cuarto puesto entre los países con mayor diversidad de animales vertebrados (sin incluir a los peces); y en él se registran más de la mitad de las especies de aves del continente y más de la sexta parte de todas las especies de aves del planeta. En lo que se refiere a la diversidad de anfibios el Ecuador ocupa el tercer puesto, superado únicamente por Brasil y Colombia, y en cuanto a aves y reptiles ocupa el cuarto y octavo lugares a nivel mundial respectivamente. Si la diversidad se analiza en número de especies por unidad de superficie, el Ecuador tendría 1,42 especies de anfibios y 5,5 de aves por cada 1.000 kilómetros cuadrados. (Mittermeier, et al., 1997).

Además es reconocido como poseedor de una amplia diversidad cultural que se traduce en la presencia de 20 grupos étnicos y 10 lenguas nativas más el castellano (MAE, Op. cit.). Esta riqueza es una oportunidad valiosa para que el país acceda a canales de cooperación interesados en apoyar la conservación de la riqueza biológica del planeta y de manera particular para fomentar procesos orientados a fortalecer las capacidades nacionales para conservar y manejar sustentablemente la biodiversidad.

Para el efecto se han puesto en operación mecanismos mundiales como el GEF, y se han mantenido, a pesar de restricciones que se han registrado en los últimos años, flujos de recursos de cooperación orientados a la conservación y manejo sustentable de la biodiversidad principalmente canalizados a través de ONG internacionales como TNC, CI, WWF, Birdlife, etc.

De manera particular cabe señalar que el GEF dentro de sus prioridades estratégicas concentrará sus esfuerzos hacia futuro en el apoyo de nueve áreas temáticas. Dentro de estas áreas, los asuntos relacionados con la biodiversidad y el fortalecimiento de capacidades ocupan un lugar central. En efecto, dentro de biodiversidad, por ejemplo, destaca el apoyo que el GEF propone canalizar hacia la construcción de capacidades para la implementación del Protocolo de Cartagena y la generación y difusión de las mejores prácticas en relación a asuntos de biodiversidad. El fortalecimiento de capacidades es también un eje de preocupaciones dentro del tema de manejo sustentable de suelo y de los contaminantes orgánicos persistentes, a la vez que constituye, en sí mismo, una prioridad estratégica del GEF, propiciando de manera específica actividades habilitantes en cambio climático y biodiversidad (enabling activities) y el fortalecimiento de capacidades como un eje transversal (cross-cutting capacity building).

La gran mayoría de las organizaciones antes citadas han priorizado en sus propuestas y estrategias de intervención, enfoques metodológicos orientados al fortalecimiento de capacidades, lo que se justifica no solo desde un punto de vista operacional, sino estratégico, orientado a la sostenibilidad de los procesos que se desatan con el apoyo de la cooperación.

Otras fuentes con interés para invertir en conservación son los gobiernos y agencias de cooperación de Suiza y Alemania, así como los organismos multilaterales que también han incorporado dentro de sus metodologías y estrategias líneas de “empoderamiento” y fortalecimiento de capacidades locales, con intensidad y magnitud variable.



Un esfuerzo que a nivel regional constituye una valiosa oportunidad es la decisión adoptada por los países miembros de la Comunidad Andina para aunar esfuerzos que contribuyan a la solución de los problemas ambientales que los afectan y generar opciones de desarrollo basadas en la conservación y uso sostenible de los recursos naturales de la región, especialmente en las áreas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, calidad ambiental, comercio y medio ambiente y diálogo de políticas internacionales ambientales. Uno de los resultados más significativos de este proceso es la suscripción por parte de los cinco países andinos de la Decisión 391, que orienta y regula el acceso a los recursos genéticos; y del Convenio 169 de la OIT que protege los derechos colectivos.

La CAN está igualmente impulsando la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino (Decisión 523) que apunta a “promover estudios continuados sobre la biodiversidad subregional, trabajar en equipo para el diseño y la gestión de un portafolio conjunto de proyectos y de medidas legislativas, administrativas y de política que le den soporte; y, generar propuestas de integración subregional en torno a la oportunidad y responsabilidad de concentrar una cuarta parte de la biodiversidad global” (CAN, 2004).

En otro plano de análisis, a nivel internacional y dentro del país –aunque con menor fuerza-, se percibe el aumento de patrones de demanda cada vez más exigentes respecto a la calidad de los bienes y servicios, las características sociales y ambientales de su producción, y una valoración creciente por lo “natural”. Desde esta perspectiva, el país cuenta con oportunidades y ventajas excepcionales por la riqueza biológica y cultural de la que dispone. Las áreas protegidas, manejadas de manera eficiente, pueden constituirse en una fuente importante de generación de ingresos por el elevado flujo de turistas que reciben (más de 350 mil en el 2002) (MINTUR, 2003a). Temas y sectores como el aprovechamiento de recursos forestales maderables y no-maderables, la certificación de bosques, el ecoturismo y la agricultura orgánica, manejados bajo criterios de responsabilidad social y ambiental, pueden encontrar nichos de mercado importantes, así como acceder a circuitos de comercio justo y solidario.

- Acción Ecológica. (2003). **ALERTA VERDE. CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD ... ¿PARA QUIÉN?** Boletín de Acción Ecológica. No. 127. Julio 2003. Quito.
- Acción Ecológica. (s/f). **BASES TÉCNICAS Y JURÍDICAS PARA DECLARAR AL ECUADOR LIBRE DE TRANSGÉNICOS.** Ana Lucía Bravo, autora. Misereor-Hivos. Ecuador.
- ASEC. (s/f). “Asociación Ecuatoriana de Ecoturismo”. Quito.
- Asociación Agrícola Nueva América. (2002). **PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES. UNA ALTERNATIVA QUE CONTRIBUYE AL MANEJO Y CONSERVACIÓN DE BOSQUES Y PÁRAMOS. LA EXPERIENCIA DE LA ASOCIACIÓN NUEVA AMÉRICA.** Gobierno Municipal de San Pedro de Pimampiro, Fundación Interamericana, Proyecto Apoyo al Desarrollo Forestal Comunal en los Andes del Ecuador. Imbabura.
- ATTAC (2002). “Diez preguntas sobre el ALCA”. Buenos Aires, Argentina. [www.attac.cl/archivos/articulos/alca/diezpreguntassobreelalca/html](http://www.attac.cl/archivos/articulos/alca/diezpreguntassobreelalca/html).
- Banco Central del Ecuador. (2003). **Información Estadística Mensual.** Dirección General de Estudios. Boletín No. 1820 del 31 de octubre. Quito.
- Boelens, Rutger, et al. (2002). “Ley de aguas y equidad en proyectos de riego: el caso del Ecuador”. Ponencia presentada en el Foro de los Recursos Hídricos. Quito
- Bucher, Enrique H., et al. (2000). “Capacity Development Initiative. Country Capacity Development Needs and Priorities. Regional Report for Latin America and the Caribbean”. Daniel Bouille, Manuel Rodriguez, Hugo Navajas. Global Environment Facility / United Nations Development Program.
- Burneo, Diego y Monserrat Albán. (2001). “Informe sobre la importancia económica de la biodiversidad en el Ecuador”. Proyecto Conservación de la Biodiversidad en el Ecuador. EcoCiencia.
- CAAM. (1994). **POLÍTICAS AMBIENTALES BÁSICAS DEL ECUADOR.** Comisión Asesora Ambiental. Quito.
- Cabarle, B., M. Crespi, C.H. Dodson, C. Luzuriaga, D. Rose y J.N. Shores. (1989). **ASSESSMENT OF BIOLOGICAL DIVERSITY AND TROPICAL FOREST FOR ECUADOR.** USAID. Quito.
- Calispa, Fabián y Juan Pablo Muñoz. (2002). **CAMBIOS GLOBALES Y RESISTENCIA CAMPESENA EN BUSCA DE LA AGRICULTURA SUSTENTABLE, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA EQUIDAD SOCIAL.** Fundación Terranueva y Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo. Quito.
- CEP. (2003). “La Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus efectos sociales y económicos en el Ecuador”. Comité Ecuménico de Proyectos, Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador. Estudio elaborado por Carlos Larrea. Quito.
- Cifuentes, M., A. Ponce, F. Albán P. Mena, G. Mosquera, J. Rodríguez, D. Silva, L. Suárez, A. Tobar y J. Torres. (1989). **ESTRATEGIA PARA EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS II FASE.** DNAF-Fundación Natura. Quito.
- Comisión del Acuerdo de Cartagena. (1996). “Decisión 391. Régimen común sobre acceso a los recursos genéticos”. Sexagesimooctavo Período Ordinario de Sesiones de la Comisión. Venezuela.

- Comunidad Andina. (2001). "Lineamientos para la Gestión Ambiental y el Desarrollo Sostenible en la Comunidad Andina". Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM). <http://www.comunidadandina.org>
- CONAIE. (2003). **MANDATO DE LA I CUMBRE DE LAS NACIONALIDADES, PUEBLOS Y AUTORIDADES ALTERNATIVAS**. Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. Quito.
- Consortio Camaren. (2002). **FORO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS. PRIMER ENCUENTRO NACIONAL. CONCLUSIONES, PROPUESTAS Y ACUERDOS**. COSUDE-Embajada Real de los Países Bajos-INTERCOOPERATION. Quito.
- Consortio Camaren. (2003). **TODOS POR EL AGUA, EL AGUA PARA TODOS**. COSUDE-Embajada Real de los Países Bajos-INTERCOOPERATION. Quito.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**. (1998). Gráficas Universal. Quito.
- "Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitats de aves acuáticas". (1987).
- "Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación". (1995). Naciones Unidas.
- "Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres". (1975). CITES.
- "Convención sobre la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas y Naturales de los Países de América". (1943).
- "Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo". (1999). OIT.
- "Convenio marco de transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente hacia los gobiernos seccionales". (2001). MAE-CONCOPE-CONAM. Quito.
- "Convenio para la Protección Mundial Cultural y Natural". (1974).
- "Convenio sobre la diversidad biológica". (1992). Naciones Unidas.
- "Convenio sobre la Protección de la Naturaleza y de los Recursos Naturales". (1972).
- "Decisión 391 del Acuerdo de Cartagena sobre Acceso a los Recursos Genéticos". (1996).
- "Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de Biotecnología sobre la Diversidad Biológica". (2002).
- Crespo, Ricardo. (1995). **MANUAL LEGAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE EN EL ECUADOR**. Ecuador.
- "Declaración del Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad". (2004). Declaración de clausura de la VII Conferencia de las partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Kuala Lumpur, Malasia. <http://www.cedincr.org>
- Dodson, C. y A. Gentry. (1991). **BIOLOGICAL EXTINCTION IN WESTERN ECUADOR**. Ann. Missouri Bot. Garden 78:273-295.
- El Comercio. (2004). "La riqueza fitogenética del país no está cuantificada". Sección B. Página B1. 20 de marzo del 2004. Quito.
- El Comercio. (2004). "Las reservas no tienen recursos". Sección D. Página D8. 19 de marzo del 2004. Quito.
- Estrella, E. (1993). **LA BIODIVERSIDAD EN EL ECUADOR: HISTORIA Y REALIDAD**. Tallpa Editores. Quito.
- FAO-CAN. (2003). "Estrategia en Seguridad Alimentaria. Ecuador.". Proyecto TCP/RLA/2909. Estrategias e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina. FAO-Comunidad Andina. Quito.

- FBU, Municipio de Pedro Moncayo, FOES. (2001). **AGUA Y COMUNIDAD. TEJIENDO CONSENSOS**. Sistematización del proyecto “Doblamiento Forestal y Manejo de Microcuencas en el Cantón Pedro Moncayo”. Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo. Quito.
- Fondo para el Medio Ambiente Mundial. (2001). “Guía para la autoevaluación de las necesidades de los países en materia de capacidad para la ordenación del medio ambiente mundial”. FMAM, UNITAR. Washington.
- Fondo para el Medio Ambiente Mundial. (2001). “Propuesta de elementos para una colaboración estratégica y un marco para las actividades del FMAM sobre el fortalecimiento de la capacidad en cuestiones relativas al medio ambiente mundial – Documento informativo”. FMAM.
- Fundación Natura. (1992). “Propuesta para un plan de acción sobre áreas protegidas en el Ecuador”. Quito.
- Fundación Natura. (2003). **DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL ECUADOR: UNA DÉCADA, UNA MIRADA HACIA EL FUTURO**. Ecuador.
- Fundación Natura. (1991). “Propuesta para una estrategia de conservación de biodiversidad y desarrollo sustentable en el Ecuador”. Programa de Conservación. Quito.
- GEF. (2002). “GEF Strategic Priorities by Focal Areas and Other Programs”. Anexo 2. Global Environment Facility. <http://www.gef.org>
- GEF. (2002). “Revised guidelines for additional funding of biodiversity enabling activities (expedited procedures)”. Global Environment Facility.
- Hernández, Patricio. (2003). **GUÍA DE LOS DERECHOS INDÍGENAS SOBRE LOS RECURSOS NATURALES**. CARE-ECOLEX. Ecuador.
- IUCN - WWF. (1987). **CENTRES OF PLANT DIVERSITY: A GUIDE AND STRATEGY FOR THEIR CONSERVATION**. IUCN. Richmond.
- Larrea, Carlos. (2001). “Hacia un análisis ecológico de la historia del Ecuador: hipótesis y propuestas preliminares” en Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos, **SISTEMA DE MONITOREO SOCIO-AMBIENTAL DEL ECUADOR**. Versión de evaluación 2002. Quito.
- “Ley de Desarrollo Agrario”. (1994). Congreso Nacional de la República del Ecuador. Quito.
- “Ley de Gestión Ambiental”. (1999). Congreso Nacional de la República del Ecuador. Quito.
- “Ley del Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos”. (1998). Congreso Nacional de la República del Ecuador. Quito.
- “Ley Especial de Descentralización y de Participación Social”. (1997). Congreso Nacional de la República del Ecuador. Quito.
- “Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre”. (1981). Congreso Nacional de la República del Ecuador. Quito.
- “Ley para la Conservación y Manejo Sustentable de la Biodiversidad”. (2004). Congreso Nacional de la República del Ecuador. Quito.
- “Ley que protege la Biodiversidad en el Ecuador”. (1996). Congreso Nacional de la República del Ecuador. Quito.
- Martínez, Luciano. (s/f). “Hacia una visión multidimensional del desarrollo sostenible en el medio rural: aproximación al caso de comunidades indígenas de la sierra central” en, **DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MEDIO RURAL**. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito.

- Martínez-Alier, Joan. (2002). **THE ENVIRONMENTALISM OF THE POOR. A STUDY OF ECOLOGICAL CONFLICTS AND VALUATION DEPARTMENT OF ECONOMICS AND ECONOMIC HISTORY**, Universitat Autònoma de Barcelona. Edward Elgar. Inglaterra.
- Matus, Carlos. (1998). **GOBIERNO Y PLANIFICACIÓN**. Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central y Casa de la Cultura Ecuatoriana. Editorial Pedro Jorge Vera. Quito.
- Ministerio del Ambiente. (2000). **ESTRATEGIA AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ECUADOR**. MAE. Quito.
- Ministerio del Ambiente. (2001). **POLÍTICA Y ESTRATEGIA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD DEL ECUADOR**. MAE. Quito.
- Ministerio del Ambiente, EcoCiencia y UICN. (2001). **LA BIODIVERSIDAD DEL ECUADOR. INFORME 2000**. Editado por Carmen Josse. Ministerio del Ambiente, EcoCiencia y UICN. Quito.
- Ministerio del Ambiente, BMZ, GTZ, DGIS, EC LNV. (2002). “El mensaje de Puenbo. Implementando los acuerdos internacionales relativos al bosque y los programas forestales nacionales. La Iniciativa de los tres países. Ecuador, Alemania, Países Bajos”. Borrador final, preparado para la CdP de la Convención de Biodiversidad. Ecuador.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2003). “Propuesta de Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza”. Quito.
- Ministerio de Turismo. (2003a). **CUENTAS SATÉLITES DE TURISMO 2000-2003**. MINTUR–Banco Central del Ecuador – Dirección Nacional de Migración – FENACAPTUR – INEC. Quito.
- Ministerio de Turismo. (2003b). “Guía de Intervenciones para la Implementación de productos Turísticos”. Documento elaborado por Ana García Pando. Quito.
- Ministerio de Turismo del Ecuador. (2001). **PLAN DE COMPETITIVIDAD TURÍSTICA DEL ECUADOR**. MINTUR, OMT y PNUD. Quito.
- Ministerio de Turismo. (2003). “Plan Integral de Marketing Turístico del Ecuador. Fases I y II – Diagnóstico y Estrategia”. Documento elaborado por Joseph Chias. Quito.
- Mittermeier, R.A., P.R.Gil y C.G. Mittermeier. (1997). **MEGADIVERSITY: EARTH’S BIOLOGICALLY WEALTHIEST NATIONS**. Conservation International. Washington
- Neill, D.A. y B. Høllgaard. 1993. “Los inventarios botánicos en el Ecuador: estado actual y prioridades”. Pp. 61-82, en P. Mena y L. Suárez (eds.). **LA INVESTIGACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN EL ECUADOR**. EcoCiencia. Quito.
- Ospina, P. y L. Corral. 2000. “Informe de la Participación del Ecuador en el marco del IPF” en, ¿Cumpliendo la Promesa? Un análisis por las ONG y las OPA de la Ejecución de las Propuestas de Acción del Grupo Intergubernamental sobre Bosques de las Naciones Unidas en Determinados Países. Biodiversity Action Network. Washington, DC, EE.UU.
- PNUD. (2003). **INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2003. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: UN PACTO ENTRE LAS NACIONES PARA ELIMINAR LA POBREZA**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ediciones Mundi-Prensa. México.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2003). “Plan Plurianual de Gobierno. 2003-2007”. Versión preliminar. Quito

- Putney, A. (1979). "Estrategia preliminar para la conservación de áreas silvestres sobresalientes del Ecuador". Ministerio de Agricultura y Ganadería. Quito.
- Rodríguez, J. (1995). "Evaluación sistematizada de la información sobre bosques y vegetación protectores". Proyecto INEFAN/GEF. Quito.
- Saénz, Malki, et al. (2002). "Sistema de Monitoreo de la Biodiversidad" en Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos, **SISTEMA DE MONITOREO SOCIO-AMBIENTAL DEL ECUADOR**. Versión de evaluación 2002. Quito.
- Savenije, H. (2001). **PROGRAMAS FORESTALES NACIONALES. DEL CONCEPTO POLÍTICO AL INSTRUMENTO PRÁCTICO EN PAÍSES TROPICALES**. Centro Nacional de Referencia para la Agricultura, Naturaleza y Pesca. Holanda.
- SENACYT-FUNDACYT. (s/f). **CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN**. Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología. Fundación para la Ciencia y la Tecnología.
- SENACYT-FUNDACYT. (1996). **I PLAN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA**. Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología. Fundación para la Ciencia y la Tecnología. Ecuador SENACYT-FUNDACYT. (2002). **POR LA RUTA DE LA CIENCIA. PROGRAMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA 1996-2002**. Serie Políticas de las Ciencias y la Tecnología. Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología. Fundación para la Ciencia y la Tecnología. Ecuador.
- Sierra, Rodrigo. (1996). **LA DEFORESTACIÓN EN EL NOROCCIDENTE DEL ECUADOR, 1983-1993**. EcoCiencia. Quito.
- SIISE. (2002). **SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES DEL ECUADOR**. Versión 3.5
- TEXTO UNIFICADO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL SECUNDARIA**. (2003). Congreso Nacional del Ecuador. Corporación Editora Nacional. Quito.
- Ulloa, R., L. Suárez y D. Silva. (1995). "Biodiversidad, ecosistemas frágiles y áreas protegidas". Ponencia para el II Congreso ecuatoriano de medio ambiente. Quito.
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. (2003). **OPORTUNIDADES PARA AMÉRICA LATINA DESPUÉS DE LA CUMBRE DE JOHANNESBURGO. UNA VISIÓN REGIONAL SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE**. Ecuador.
- Vázquez, M. y R. Ulloa. (1996). "Estrategia para la conservación de la diversidad biológica en el sector forestal del Ecuador". Proyecto FAO-Holanda Apoyo a la ejecución del Plan de Acción Forestal del Ecuador (PAFE)/EcoCiencia. Quito.
- Vogel, Joseph ed. (2000). **THE BIODIVERSITY CARTEL. TRANSFORMING TRADITIONAL KNOWLEDGE INTO TRADE SECRETS**. CARE - Proyecto Subir. Quito.
- Wunder, Sven. (2000). **THE ECONOMICS OF DEFORESTATION. THE EXAMPLE OF ECUADOR**. Centre for Development Research. St. Antony's College. Oxford.



## Anexo no. 1: aplicación del CDB en el marco jurídico del Ecuador

TEMAS PRIORIZADOS	APLICACIÓN			
	CONSTITUCIÓN	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	LEYES Y REGLAMENTOS	OBSERVACIONES
1. Ecosistemas frágiles y bosques	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Art. 3, No. 3</li> <li>▪ Art. 86, No.1 y 3</li> <li>▪ Art. 238</li> <li>▪ Art.239</li> <li>▪ Art. 248</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Decisión 391 CAN</li> <li>▪ Estrategia Andina de Biodiversidad</li> <li>▪ Convenio RAMSAR</li> <li>▪ Declaración sobre Bosques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre</li> <li>▪ Ley de Gestión Ambiental</li> <li>▪ Ley que Protege la Biodiversidad en el Ecuador</li> <li>▪ Ley del Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos</li> <li>▪ Normativas Forestales para el aprovechamiento de la madera</li> <li>▪ Estrategia Nacional de Biodiversidad</li> </ul>	Se espera la aprobación de la Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley de Biodiversidad y la Ley del Manglar.
2. Agricultura sustentable y rehabilitación de áreas degradadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Art. 83, No.4</li> <li>▪ Art.86, No. 2</li> <li>▪ Art.89, No.1 y 3</li> <li>▪ Art.266, 267 y 270.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Decisión 391 de CAN</li> <li>▪ Decisión 486 de CAN</li> <li>▪ Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación</li> <li>▪ Tratado Internacional sobre los Recursos Filogenéticos para la Alimentación y la Agricultura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley de Gestión Ambiental</li> <li>▪ Ley de Desarrollo Agrario</li> <li>▪ Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (Libro III)</li> <li>▪ Ley que Regula la Importación, Transporte, Comercialización y Uso de Plaguicidas.</li> </ul>	El Ministerio de Agricultura cuenta como política con la Estrategia Ambiental Agraria.
3. SNAP y especies amenazadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Art. 3, No.3</li> <li>▪ Art. 86, No. 1 y 3</li> <li>▪ Art. 248</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Convenio RAMSAR</li> <li>▪ Convenio CITES</li> <li>▪ Estrategia Andina de Biodiversidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre</li> <li>▪ Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Libro IV de la Biodiversidad</li> <li>▪ Estrategia Nacional de Biodiversidad</li> <li>▪ Código Penal</li> </ul>	Habría un nuevo régimen que se implementaría en esta materia de aprobarse la Ley de Biodiversidad
4. Biocomercio, incluyendo ecoturismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Art. 84, No. 4, 6, 10 y 13</li> <li>▪ Art. 86, No. 1 y 3</li> <li>▪ Art.89, No. 3</li> <li>▪ Art. 92</li> <li>▪ Art. 248</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Protocolo de Cartagena</li> <li>▪ Convenio 169 de OIT</li> <li>▪ Convenio CITES</li> <li>▪ Decisión 391 de la CAN</li> <li>▪ Decisión 486 de la CAN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley de Propiedad Intelectual</li> <li>▪ Ley Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre</li> <li>▪ Ley de Gestión Ambiental</li> <li>▪ Ley de Turismo</li> <li>▪ Ley del Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de Galápagos</li> <li>▪ Reglamento de Turismo en Áreas Naturales Protegidas</li> <li>▪ Reglamento General de la Ley de Turismo</li> <li>▪ Ley de Defensa del Consumidor</li> <li>▪ Estrategia Nacional de Biodiversidad</li> </ul>	Con la reglamentación de la nueva Ley de Turismo, se derogó el Reglamento de Ecoturismo.



TEMAS PRIORIZADOS	APLICACIÓN			
	CONSTITUCIÓN	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	LEYES Y REGLAMENTOS	OBSERVACIONES
5. Bioseguridad y recursos genéticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Art.86, No.1</li> <li>▪ Art. 89, No.3</li> <li>▪ Art. 90</li> <li>▪ Art. 91</li> <li>▪ Art. 92</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Protocolo de Cartagena</li> <li>▪ Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la alimentación y la agricultura</li> <li>▪ Estrategia Andina de Biodiversidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ley de Gestión Ambiental</li> <li>▪ Ley de Defensa del Consumidor</li> <li>▪ Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria, Libro IV “De la Biodiversidad”, Título VII “De la Bioseguridad”</li> <li>▪ Ley de Propiedad Intelectual</li> </ul>	El diseño de un Marco Nacional de Seguridad de la Biotecnología, podría llegar a ser una nueva política que oriente la gestión de este tema.

**Anexo no. 2: competencias que se transferirían desde el MAE  
a los gobiernos seccionales en manejo de bosques,  
plantaciones forestales, flora y fauna silvestres**

Competencias	Funciones básicas para la operación de las competencias	Comentarios
Formular políticas en concordancia con las políticas nacionales	Establecer la política forestal y de biodiversidad en concordancia con la política nacional	Requiere de un esfuerzo riguroso y sistemático de capacitación a funcionarios provinciales en el conocimiento de la política nacional forestal.
	Establecer incentivos y desincentivos para el manejo sustentable de bosques y la reforestación	El MAE debería profundizar en la tipología, descripción y procedimientos de aplicación de incentivos o desincentivos.
Elaborar, ejecutar y avalar estrategias, programas y proyectos de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal y de la biodiversidad	Aprobar programas y proyectos locales	Se requiere apoyo del MAE en alianza con ONG para que los técnicos provinciales puedan mejorar sus destrezas respecto a la selección de proyectos forestales viables, pertinentes y factibles.
	Elaboración y ejecución de estrategias de programas de desarrollo forestal	Es necesario precisar si los consejos provinciales son instancias ejecutoras o reguladoras, según lo estipulado en la función anterior.
	Impulsar programas y proyectos de reforestación, uso sustentable y conservación de los bosques nativos y de biodiversidad	
	Promover el desarrollo comunitario en las zonas de influencia de las áreas naturales (bosques protectores), propiciando la ejecución de proyectos	
	Orientar y apoyar la elaboración de proyectos y programas de uso sustentable y conservación del recurso forestal y de la biodiversidad orientados hacia el ecodesarrollo	
	Restauración y recuperación de ecosistemas y especies	Estos temas son de carácter especializado y ameritarían el apoyo de instituciones especializadas. Es discutible que los consejos provinciales se conviertan en los organismos responsables de llevarlos a cabo.
	Promover y apoyar el establecimiento de zoocriaderos, viveros, jardines de plantas silvestres y estaciones de investigación para la reproducción y fomento de la flora y fauna silvestres	
	Introducir programas alternativos que disminuyan la presión sobre los recursos biológicos	
Emitir normas forestales de	Crear y actualizar la base legal provincial forestal y de	<del>Requiere de un proceso de capacitación a funcionarios provinciales en</del>

Competencias	Funciones básicas para la operación de las competencias	Comentarios
plantaciones forestales, flora y fauna silvestre y vedas, en coordinación con el MAE de acuerdo a la legislación ambiental	biodiversidad	el conocimiento de la política y leyes nacionales a fin de conciliar sus contenidos y disposiciones con la legislación provincial.
	Establecer normas técnicas para la planificación, manejo, aprovechamiento, administración, control e inventarios forestales.	Las capacidades técnicas de los consejos provinciales deberían fortalecerse para asumir esta función.
	Definir criterios e indicadores de manejo forestal sustentable.	Esta definición debería pasar por la necesidad de guardar correspondencia con indicadores y criterios nacionales.
	Regular el aprovechamiento de la fauna y la flora silvestres fuera del patrimonio de las áreas naturales del Estado.	Para efectivizar este compromiso, los consejos provinciales deberían contar con capacidades con respecto a los parámetros sostenibles de uso de las especies silvestres ubicadas en el territorio de su jurisdicción.
	Establecimiento de vedas para la caza, pesca y recolección de especies animales y vegetales.	
Declarar bosques protectores y otorgar certificados de afectación de bosques protectores	Declaración de bosques protectores y afectación de bosques	
Prevenir y controlar desastres y amenazas al recurso forestal	Prevenir, controlar y educar sobre incendios, plagas y enfermedades que afectan a bosques y vegetación natural	Se requeriría de un programa de formación de recursos humanos.
Declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción	Identificar y delimitar usos de áreas forestales	De no mediar procesos de coordinación con el MAE, podría afectarse la autoridad del Ministerio como responsable hasta el momento de la declaración de áreas protegidas. Si a los consejos provinciales se les concede la potestad de crear y delimitar áreas protegidas, deberían garantizar que cuentan, entre otros elementos, con los recursos económicos necesarios para su administración, caso contrario, se estaría nuevamente afectando la capacidad del MAE que dispone de limitados recursos para estos propósitos.
	Crear y delimitar áreas protegidas dentro de su jurisdicción	
Capacitar, informar y realizar la extensión forestal y sobre biodiversidad	Prevenir, controlar y educar sobre incendios, plagas y enfermedades que afectan a bosques y vegetación natural	En las actuales condiciones se percibe que los consejos provinciales no cuentan con las capacidades necesarias para enfrentar el manejo de estos temas, lo que abre el reto para desarrollar procesos de formación de los recursos técnicos.
	Capacitar sobre uso sustentable y conservación de bosque nativo y biodiversidad	
	Ejecutar campañas de concientización y programas de capacitación para la prevención del tráfico ilegal de	

Competencias	Funciones básicas para la operación de las competencias	Comentarios
	vida silvestre	
Autorizar y controlar el aprovechamiento, la comercialización interna y la tenencia de la flora y fauna silvestres (excluye productos maderables)	Autorizar el aprovechamiento comercial de productos forestales diferentes a la madera	Habría que analizar las implicaciones constitucionales de esta función respecto a los derechos colectivos y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y negras.
	Otorgar licencias de caza y pesca y de actividades de recolección de especies y elementos de la vida silvestre	De concretarse la transferencia de estas funciones, sería necesario garantizar una estrecha coordinación con el MAE.
	Proteger las especies nativas de flora y fauna	
	Supervigilar la producción, tenencia, aprovechamiento y comercialización de materias primas forestales (excluye productos maderables) y la tenencia de flora y fauna silvestre, especialmente de especies amenazadas y en peligro de extinción	
Elaborar y ejecutar planes de ordenamiento territorial sobre la base de la política y las normas nacionales establecidas en esta materia	Identificar y delimitar usos de áreas forestales	El país no dispone política ni normativas nacionales sobre ordenamiento territorial. En esa perspectiva, las experiencias de ordenamiento territorial provincial podrían contribuir a cubrir este vacío.
	Clasificación de usos de áreas forestales	
Administrar el registro forestal y otorgamiento de patentes de funcionamiento de establecimientos forestales	Elaborar planes de ordenamiento territorial provincial	
	Inscripción en el registro forestal y otorgar la patente forestal	
Concesionar el uso tradicional de manglares y humedales a comunidades locales	Registrar actividades forestales (base de datos)	
	Concesión del uso a comunidades locales para el aprovechamiento sustentable de manglares y humedales	Esta es una experiencia que ha reflejado resultados positivos.

Fuente: Convenio Marco de Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente hacia los gobiernos seccionales, diciembre del 2001  
Elaboración: EcoCiencia-REGAL

## **Anexo no. 3:**

### **Pauta metodológica**

Este anexo describe en forma sumaria, el procedimiento seguido por EcoCiencia-REGAL en el desarrollo de la consultoría contratada por el Proyecto NCSA. La secuencia metodológica responde al planteamiento inicialmente propuesto por EcoCiencia-REGAL, con algunas adecuaciones que fueron introducidas en el desarrollo del trabajo. Al final de algunas de las secciones se presenta un breve análisis de las dificultades que enfrentadas durante el proceso.

#### **1.1 Recopilación y análisis de información secundaria**

Reconociendo que sobre el tema de biodiversidad, el Ecuador ha generado un importante volumen de información, a través de estudios, proyectos y otros mecanismos, fue necesario partir con la identificación de aquellas fuentes secundarias de mayor relevancia para la consultoría. No interesaba, pues, reproducir los diagnósticos tan larga y profundamente tratados en anteriores esfuerzos. Interesaba ubicar en publicaciones existentes, los avances más significativos del país en concordancia con los mandatos del Convenio de Diversidad Biológica, del cual el Ecuador es signatario. Así mismo, a través del análisis de fuentes secundarias, interesaba ubicar las barreras o dificultades de carácter sistémico, institucional e individual, que han limitado avanzar con mayor solvencia en el tratamiento del tema, así como las oportunidades más destacables para fortalecer las capacidades del país.

Varios criterios orientaron la selección de las fuentes de consulta: (1) trabajos que denoten esfuerzos en el desarrollo de capacidades para conservar y usar sosteniblemente la biodiversidad; (2) versiones oficiales y publicadas a nivel nacional. El tiempo asignado al desarrollo de esta consultoría impidió una búsqueda exhaustiva en los aportes y procesos que, sin duda, ocurren en los ámbitos locales; (3) trabajos de reciente producción, toda vez que éstos recogen anteriores informes y publicaciones. Así, las más importantes fuentes de referencia fueron: las estrategias y documentos de posición país, relacionadas con la diversidad biológica, áreas protegidas, bosques, seguridad alimentaria, pobreza, entre las más significativas. También se revisaron las normas jurídicas referidas en forma directa o conexas con biodiversidad y que han sido incorporadas en la legislación ecuatoriana. No se profundizó en aquellos proyectos de ley o propuestas que en algún momento fueron planteadas, pese a que si fueron examinadas las razones para las cuales éstas no prosperaron.

Haciendo un balance de los esfuerzos desplegados por la consultoría para compilar información relevante, bien vale insistir en un criterio que fue reiteradamente expuesto en las mesas de consulta y talleres nacionales. La existencia de importante información, lamentablemente archivada en las instituciones y poco aprovechada en esfuerzos de sistematización y socialización a diversas audiencias. El acceso, los medios y voluntad para compartir información constituyen, sin duda, limitantes para un mejor aprovechamiento del conocimiento; pero también representa un limitante, los escasos esfuerzos por extraer lecciones de la experiencia generada a través de la gestión institucional y sistémica, y fijarla en documentos que propongan nuevos enfoques, conceptos y metodologías.

## 1.2 Identificación de temas relevantes en torno a la temática biodiversidad

La anterior revisión de información permitió al equipo consultor hacer una primera propuesta de temas relevantes para el país, tanto en sus propósitos por alcanzar las metas del desarrollo sustentable, cuanto en sus empeños por dar cumplimiento a los acuerdos contenidos en el CBD. Para esto, se partió reconociendo en la Estrategia de Biodiversidad el documento básico en donde se concretan las apuestas de futuro del país, en torno a la conservación y uso sustentable de la biodiversidad. Fue, justamente, el proceso de preparación de esta Estrategia que permitió al país profundizar en un análisis de la problemática que enfrenta la biodiversidad y plantear un conjunto de acciones de mediano y largo plazos para conservar, equilibrar presiones, garantizar el acceso equitativo a los beneficios generados por el aprovechamiento sostenible y, en definitiva, incorporar la biodiversidad como un elemento sustancial en el desarrollo del país.

Los 14 resultados planteados en esta Estrategia fueron analizados en base a 16 criterios, agrupados en cuatro variables: Socioeconómica, Política, Institucional, Conocimiento y Tecnología. En conjunto, los criterios propuestos permitieron identificar: la contribución de cada uno de los resultados en la lucha contra la pobreza; la capacidad de incidencia actual para su abordaje; la sensibilidad y grado de aceptación social y estatal; el grado de información y conocimiento; las capacidades institucionales y disponibilidad de talentos humanos. Los resultados vinculados con la variable socioeconómica fueron ponderados en un 50%, debido a su relevancia para alcanzar metas del desarrollo (reducción de pobreza, dinamización de mercados, generación de ingresos, acceso y control de los recursos naturales). Las demás variables, en conjunto, reflejaron el restante porcentaje de la valoración final de cada resultado, toda vez que revelan condiciones de oportunidad extrínsecas al resultado mismo. Con todos estos elementos se diseñó una matriz de priorización, que permitió organizar la posterior discusión en los grupos de consulta y concretar sus aportes mediante una valoración cuantitativa.

**Matriz de priorización**

Variables	Socioeconómicos.	Políticos	Institucionales	Conocimiento y Tecnología
Resultados	4 criterios	4 criterios	4 criterios	4 criterios



Poco o Nada 0

Medio 1

Alto 2

## 1.3 Priorización de cinco Temas Fuerza con el aporte de expertos

La matriz de priorización fue aplicada en dos eventos de consulta, realizados en la ciudad de Guayaquil y Quito el 19 y 25 de febrero respectivamente. El propósito de

estas mesas de trabajo, a las cuales fueron invitados especialistas en la temática, fue recoger insumos que permitan una adecuada priorización final de los cinco **temas fuerza**. Bajo este procedimiento fue posible establecer un orden de prioridad al tratamiento de los 14 resultados; sin embargo, aún no fue posible seleccionar cinco de ellos. Para esto se recurrió al análisis relacional de factores, instrumento contenido en el enfoque prospectivo de la planificación (Cuellar 2000), que permitió precisar aquellos temas o resultados que, siendo prioritarios para el país, reúnen otras condiciones adicionales por las cuales es oportuno y prioritario su tratamiento. El resultado de este esfuerzo se concretó en la definición de los siguientes temas fuerza: (1) Ecosistemas frágiles y bosques; (2) Agricultura sustentable y rehabilitación de ecosistemas degradados; (3) Sistema Nacional de Áreas Protegidas y especies amenazadas; (4) Biocomercio, incluyendo ecoturismo, y; (5) Bioseguridad y recursos genéticos. El criterio de equidad, fuertemente impulsado desde el CBD y asumido como una política del Ministerio del Ambiente, fue considerado transversal al tratamiento de todos los temas.

#### **1.4 Sondeo de limitantes y oportunidades para el fortalecimiento de capacidad**

Paralelamente al desarrollo de las anteriores fases de la consultoría, se realizaron entrevistas y encuestas con un conjunto de actores seleccionados, con el propósito de identificar de manera general las fortalezas y potencialidades que coadyuvan en la conservación de la biodiversidad, así como de los limitantes que inhiben una eficiente gestión en torno a esta temática. Mientras que con la encuesta se abordó la esfera institucional, con la entrevista se aproximó al nivel sistémico de análisis requerido por la consultoría. Las encuestas fueron remitidas por correo electrónico a un total de 150 instituciones y organizaciones a nivel nacional, obteniéndose respuesta de apenas el 10 % de la muestra. Las entrevistas fueron realizadas a 25 personas de reconocida trayectoria y conocimiento de la temática. La información sistematizada permitió complementar y enriquecer los contenidos del documento PLP elaborado por el equipo consultor.

En esta sección es importante mencionar dos aspectos que constituyen algunos desafíos para el Proyecto NCSA. Por un lado, el proceso que vivió el país entre 1997 y 2001, a propósito de la elaboración de las Estrategias Ambiental, Forestal y de Biodiversidad, así como de diversos proyectos de ley, normativas y otros documentos con una amplia base de participación social, fueron al parecer desgastando el interés y agotando la confianza de los actores en procesos semejantes. El diálogo, la consulta y la participación plena, siempre serán estrategias válidas para fortalecer el ejercicio democrático, pero éstas deben ser conducidas de manera adecuada y en ritmos apropiados. Vencer la barrera del desinterés y la apatía siempre es posible, pero en un esfuerzo de mayor aliento no contemplado para el desarrollo de esta consultoría. Por otro lado es preciso destacar, las limitaciones que aún se evidencian en el país en cuanto al manejo eficiente y eficaz del correo electrónico. Pese a que éste ya no representa un obstáculo para la comunicación mundial, en el país existen varias limitaciones de carácter tecnológico, procedimental y actitudinal en los usuarios. Esto, lamentablemente, se reflejó en el desarrollo de la consultoría.

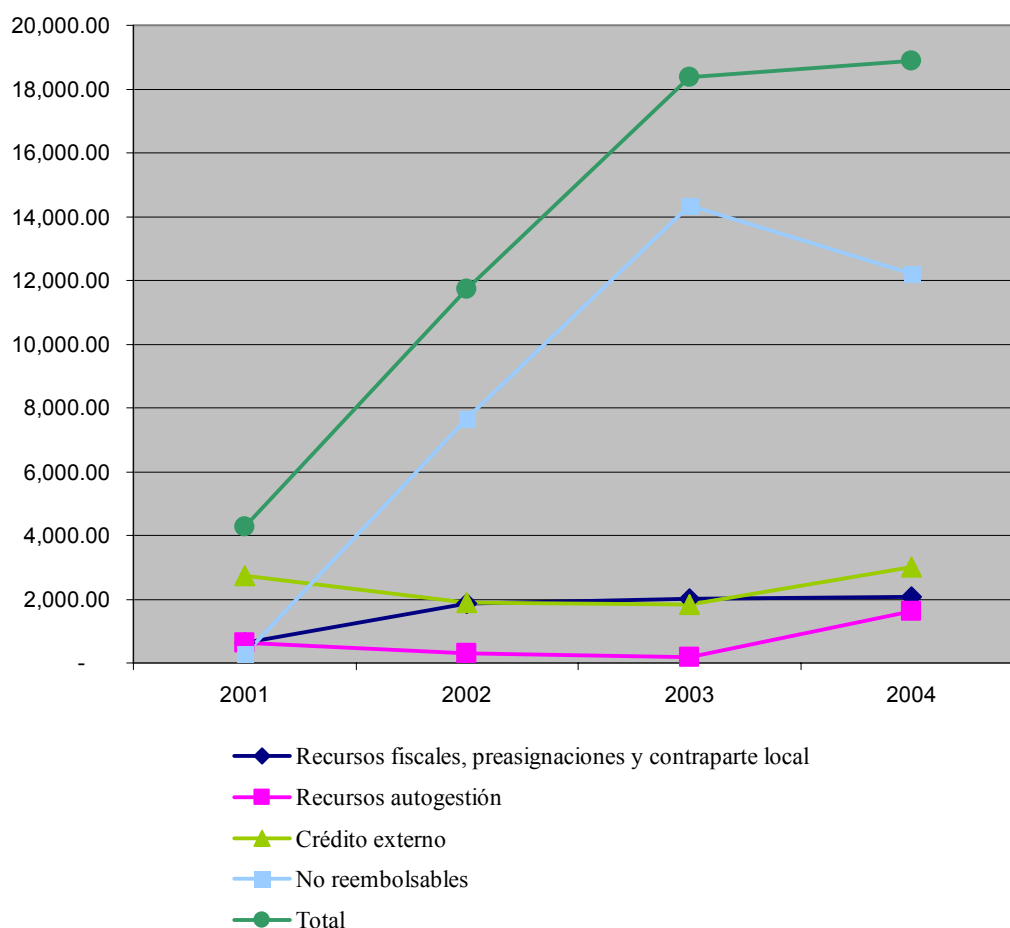
### **1.5 Validación de resultados**

Mediante dos talleres realizados en las ciudades de Quito y Guayaquil, el 02 y el 06 de abril respectivamente, se validaron los resultados obtenidos por el equipo consultor, principalmente relacionados con los temas fuerza seleccionados así como con las limitantes y oportunidades identificadas en los niveles individual, institucional y sistémico (Ver anexo 3). Los insumos obtenidos en estos eventos fueron procesados e incorporados en el documento PLP entregado al Proyecto NCSA.



## Anexo no. 4: Presupuesto codificado del Ministerio del Ambiente 2001-2004

Descripción	2001	2002	2003	2004
Recursos Fiscales	150,000.00	520,236.14	799,900.00	687,000.00
Recursos Autogestión	629,000.00	303,486.69	189,112.00	1,634,331.88
Crédito Externo	2,739,000.00	1,905,000.00	1,822,100.00	3,000,000.00
Contraparte Local	150,000.00	985,500.00	330,000.00	500,000.00
Preasignados	337,272.38	363,545.40	877,312.59	879,090.76
No Reembolsables	268,000.00	7,658,600.00	14,352,200.00	12,195,787.52
<b>Total</b>	<b>4,275,273.38</b>	<b>11,738,370.23</b>	<b>18,372,627.59</b>	<b>18,898,214.16</b>
<b>Tasa de crecimiento</b>		1.75	0.57	0.03



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas  
Elaboración: EcoCiencia-REGAL

## Anexo no. 5:

### Investigaciones forestales realizadas por instituciones desde 1958 hasta 1993

Institución	Número de Investigaciones
Centro andino de acción popular (CAAP)	1
CESA	1
Corporación Forestal J M Durini (CJMD)	1
Cooperativa Llandia (CLL)	1
Proyecto Desarrollo Forestal Comunitario (DFC)	1
DINAF-AID	2
Escuela Politécnica de Chimborazo (ESPOCH)	38
Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC)	2
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	14
PRONAREG	6
Pontificia Universidad Católica (PUC)	3
Universidad de Cuenca (UC)	6
Universidad Católica de Cuenca (UCC)	6
Universidad Central del Ecuador (UCE)	58
Universidad de Guayaquil	10
Universidad Nacional de Loja (UNL)	106
Universidad Técnica de Ambato (UTA)	6
Universidad Técnica de Babahoyo (UTB)	2
Universidad Técnica de Esmeraldas (UTES)	52
Universidad Técnica de Manabí (UTM)	18
Universidad Técnica del Norte (UTN)	18
Universidad Técnica de Quevedo (UTQ)	5
<b>TOTAL</b>	<b>357</b>

Fuente y elaboración: Ing. Héctor Maza, Universidad Nacional de Loja

## **Anexo no. 6:**

### **listado de entrevistas**

- Adolfo Salcedo, Asesor de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso Nacional. 11.03.04
- Alba Cabrera y Martha Carvajal, Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual. 01.04.04
- Cecilia Mantilla, consultora especialista en temas de gestión local y ambiental. 27.03.04
- César Frixone y Alfredo Recalde, CAPEIPI. 09.03.04
- Dania Quirola, Fundación Natura. 04.04.04
- Danilo Silva, consultor especialista en temas ambientales.
- Domingo Paredes, Conservación Internacional. 01.04.04
- Elizabeth Bravo, Acción Ecológica. 03.03.04
- Fander Falconí, Coordinador del Programa de Economía de la FLACSO. 13.04.04
- Galo Medina, Director Ejecutivo de EcoCiencia. 12.01.04
- Isidro Gutiérrez, Ministerio del Ambiente. 16.03.04
- Jorge Olmedo, Director Ejecutivo, CONCOPE. 05.03.04
- José Ochoa, Departamento protección vegetal, INIAP. 16.04.04
- José Rivadeneira, Fundación Brethren y Unida. 18.03.04
- Juan Carlos González, The Nature Conservancy. 17.03.04
- Lorena Jaramillo, BIOCOMERCIO. 18.03.04
- Luis Suárez, Conservación Internacional. 15.03.04
- Max Lascano, Subsecretaría de Inversión Pública, Ministerio de Economía y Finanzas. 16.02.04
- Miguel Carvajal, PROLOCAL. 27.03.04
- Milton Tapia, EXPOFLORES. 23.01.04
- Miriam Factos, Coordinadora de Vigilancia Verde y miembro del CEFOVE. 20.04.04
- Oswaldo Sarango, Dirección Nacional Forestal, Ministerio del Ambiente. 16.03.04
- Ricardo Ulcuango, Diputado de la República, Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas, Congreso Nacional. 19.03.04
- Robert Hofstede, Coordinador Proyecto Páramo Andino PDF B-GEF. 08.03.04
- Rocío Jaramillo, FUNDACYT. 16.04.04
- Sergio Lasso, MAE. 22.03.04
- Ulvio Puanchiche, Dirigente de Tierras y Territorios, CONAIE. 01.03.04

## **Anexo no.7: Briefs de proyectos**

### **Perfil de proyecto 1**

#### **Título del proyecto**

Capacitación e información ciudadana en temas de biocomercio y bioseguridad

#### **Antecedentes y justificación**

Muchos de los temas relacionados con la biodiversidad han mantenido su vigencia en el tiempo y han generado debates, estrategias y trabajos concretos. Entre estos se cuentan a la deforestación, la creación y manejo de áreas protegidas y el estudio de especies amenazadas y endémicas. Más reciente es el tratamiento de algunas estrategias de conservación como el fomento del ecoturismo, para el cual, sin embargo, se ha generado ya un bagaje de conocimiento importante. En el ámbito público y privado los temas de biocomercio (aunque en este también se incluye al ecoturismo) y la bioseguridad son relativamente nuevos en el país, pese a no serlo en el ámbito mundial, y han surgido en la última década como parte del discurso político y de las alternativas de conservación y mantenimiento de la biodiversidad.

El desconocimiento sobre qué es y qué implicaciones tienen la bioseguridad y el biocomercio para el ciudadano común, y cómo deben ser manejados por los tomadores de decisión, así como la falta de profesionales entrenados para trabajar en estos temas, son obstáculos que dificultan su tratamiento e inclusión dentro de las agendas del desarrollo y la conservación.

Al ser los dos tópicos complejos, nuevos, poco difundidos, pero básicos de abordar, en especial como parte de la discusión y negociaciones de comercio internacionales y particularmente del Tratado de Libre Comercio de las Américas –TLC-, es esencial crear capacidades que permitan el desarrollo de diálogos fundamentados para abordar contenidos polémicos, que se dan principalmente porque hay distintos contextos culturales, políticos, económicos entre los actores que usan, acceden y se benefician de la biodiversidad y que pueden devenir en conflictos. Es necesario tomar en cuenta que las soluciones no serán solo de corte técnico de comercialización, de manejo de las especies sino sobretudo políticas. Asimismo, es importante crear condiciones básicas de información para la generación y aplicación de políticas y marcos legales, y para la promoción de estas estrategias como alternativas útiles para el desarrollo sustentable del país.

El trabajo en biocomercio y bioseguridad se justifica en la medida en que han sido temas identificados como prioritarios durante el desarrollo de las acciones de consulta del NCSA. Son, además, mencionados como necesidades en la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad, que señala su relevancia y urgencia. Para estos campos no ha existido suficiente apoyo, ni iniciativas para su desarrollo, y esta es una oportunidad

para evitar que continúen rezagados y sean integrados al ámbito de la discusión en conservación.

Pese a que el programa apoya la creación de capacidades en dos temas fuerza concretos, biocomercio y bioseguridad, también ofrece soporte para al avance de estrategias de conservación que pueden ser integradas y útiles a los temas fuerza del SNAP y especies amenazadas, ecosistemas frágiles y bosques, y agricultura sustentable y rehabilitación.

## **Objetivos**

### ***Objetivo general***

Impulsar el manejo de los temas de bioseguridad y biocomercio, de forma que diferentes actores los incorporen en su labor y se facilite el diálogo para incluirlos dentro de las agendas de trabajo y discusión sobre desarrollo y conservación en el país.

### ***Objetivos específicos***

- Generar un grupo de técnicos preparados, a diferentes niveles, para que aporten a la construcción de marcos legales y de políticas y a la propuesta y aplicación de alternativas útiles al país.
- Generar una masa de personas clave suficientemente informada sobre aspectos relacionados con el biocomercio y la bioseguridad, de forma que la discusión sobre estos temas esté mejor fundamentada y se puedan crear propuestas de país, regionales y locales.

## **Ámbitos, componentes, y acciones principales**

Existen dos ámbitos generales sobre los cuales trabajaría el programa. El primero es el de la capacitación a técnicos para crear un grupo básico de gente preparada en biocomercio y bioseguridad, que pueda aportar en las discusiones, guiarlas e integrar espacios de generación de propuestas, legislación y control.

El segundo ámbito es el de la información y sensibilización de grupos y actores clave, para que puedan relacionarse entre sí y tratar los temas de biocomercio y bioseguridad, y así resolver de manera fundamentada las posiciones y propuestas que debe manejar el país, internamente y frente a tratados y convenios internacionales, así como definir una agenda que incorpore estos temas en el desarrollo nacional y local.

Los componentes del programa son:

- Capacitación: este componente tratará básicamente el enfoque técnico, la preparación de gente especializada a diferentes niveles, sin que esto signifique que se trate solo lo estrictamente técnico y tecnológico, sino que también abarcará las dimensiones políticas y sociales en la formación profesional.
- Información y sensibilización: este estará dirigido a que la ciudadanía, pero en especial grupos claves de la sociedad, comprendan las características, problemas y beneficios, de tratar lo relacionado con el biocomercio y la bioseguridad.

Las actividades para cada ámbito de acción incluirían:

#### 1. Capacitación a técnicos

- Conformación de grupo de trabajo básico
- Definición de prioridades de capacitación en los dos tópicos y de la mejor alternativa de desarrollo (cursos, maestrías, diplomados, tecnologías, u otras opciones)
- Promoción y fomento de las oportunidades de capacitación para que sea asumida por parte de entidades educativas o programas establecidos (universidades, institutos, experiencias como la del CAMAREN, ONGs, etc.) Esto no quiere decir que no se designen fondos para capacitación de un grupo de personas en el exterior, en centros especializados.
- Desarrollo de los contenidos del programa y conformación del grupo de capacitadores. Esto incluye el diseño de una estrategia de sostenibilidad, para que el programa tenga continuidad si así lo requiere.
- Invitación a técnicos seleccionados y promoción del programa para captar interesados.
- Desarrollo del proceso de capacitación. Estos incluirían, fuera de las becas al exterior, cursos rápidos, cursos de mediana duración, encuentros técnicos, prácticas en espacios específicos (como el MAG, MICIP, MRE, MAE, CORPEI, etc.)
- Evaluación, sistematización y reedición.

#### 2. Espacios de información y diálogo

- Conformación del grupo de trabajo básico (puede ser el mismo que para el componente anterior)
- Definición de prioridades de información y sensibilización en los dos tópicos.
- Definición de la mejor alternativa de desarrollo (encargo a oficinas del sector público, ONGs, consorcios mixtos del sector público y privado) y estructuración de términos de referencia.
- Construcción de contenidos y estrategias para la información y sensibilización.
- Desarrollo de actividades concretas. Estas considerarán la aplicación inmediata y la inclusión de la iniciativa en espacios en los que los temas tengan relevancia (TLC)
- Evaluación y sistematización de las experiencias.

### **Modalidades de ejecución**

#### 1. Capacitación a técnicos

La capacitación estará coordinada por el grupo básico que se forme para el efecto y que, entre otros, debería considerar con un representante del Ministerio del Ambiente, uno del grupo técnico que trata cada tema en el GNTB, así como uno del grupo de interesados (CONESUP) y usuarios (organizaciones sociales, gremios de profesionales u otros)

Las actividades de diseño y la ejecución directa deberían realizarlas entidades especializadas, que puedan otorgar, solas o en consorcio, la capacitación prevista y otorgar un reconocimiento académico (título) Para la entrega de responsabilidades se haría un concurso, sobre la base de términos de referencia elaborados por el grupo

básico. El proceso deberá contar también con la participación del IECE, para los casos en que se asignen becas de estudio más largas y especializadas en el exterior.

Un porcentaje del personal bajo entrenamiento deberá provenir de instituciones públicas, con responsabilidades o competencias en los temas a tratarse, para asegurar que tanto en el sector gubernamental como privado se creen competencias básicas que faciliten el diálogo.

La evaluación del proceso deberá ser constante y dirigida a su aplicación en los espacios que se requieran, como las discusiones de nuevas leyes y reglamentos, o la incorporación del país en espacios de comercio e integración bi y multinacionales.

## 2. Espacios de información y diálogo

Este componente deberá ser coordinado por el mismo grupo básico, para asegurar coherencia entre los dos (formación de técnicos y preparación amplia de la sociedad civil)

La preparación de los contenidos específicos y las estrategias podrá estar a cargo de uno o más actores, que de manera coordinada desarrollen actividades en diferentes partes del país, usando los medios que sean necesarios (incluidos los de comunicación masiva), para crear, en el menor tiempo posible, grupos de personas clave informados y sensibilizados.

Los dos componentes estarán coordinados, para que existan sinergias. Igualmente, se establecerán mecanismos claros para una retroalimentación entre los dos componentes, en donde se refleje como la capacitación apoya a los espacios de diálogo (que temas se van a discutir) y desde los espacios de dialogo se diagnostiquen nuevas necesidades de capacitación.

Los productos (publicaciones módulos, afiches, trípticos, material audiovisual que se genere serán validados antes de su difusión masiva.

## Resultados

Los principales resultados serán:

- Estrategias de capacitación, información y sensibilización elaboradas.
- Espacios de capacitación establecidos.
- Material divulgativo y de capacitación diseñado, validado y elaborado.
- Técnicos entrenados en temas de bioseguridad y biocomercio, que trabajen en instituciones públicas y organizaciones civiles.
- Nivel de conocimientos y entendimiento técnico de actores clave de la sociedad civil incrementado, para facilitar la discusión en los temas mencionados.

## Presupuesto referencial

### 1. Capacitación a técnicos

Su ejecución está prevista para un año y medio o dos años.

<b>Estrategia general</b>	<b>Monto</b>
Funcionamiento del grupo básico	15.000
Proceso de selección y promoción	2.000
Preparación de los módulos, materiales y difusión	25.000
Becas para el extranjero	100.000
Realización de los eventos de capacitación, incluidas becas y medias becas para los asistentes	90.000
Actividades de sistematización	20.000
Actividades para la sustentabilidad del programa	25.000
<b>Subtotal</b>	<b>277.000</b>

## 2. Espacios de información y diálogo

<b>Estrategia general</b>	<b>Monto</b>
Funcionamiento del grupo básico (ya estaría incluido en el anterior)	0
Proceso de selección y promoción	2.000
Preparación de las estrategias, actividades, contenidos y materiales	15.000
Desarrollo de acciones concretas (talleres, mesas de diálogo, comunicación, etc.)	75.000
Actividades de sistematización	25.000
Actividades para la sustentabilidad del programa	20.000
<b>Subtotal</b>	<b>137.000</b>



## Perfil de proyecto 2

### Título del proyecto

Sistematización y capitalización de mejores prácticas de manejo de biodiversidad y apoyo a la investigación prioritaria

### Antecedentes y justificación

Una de las limitantes enunciadas con mayor frecuencia en los talleres del NCSA fue la necesidad de contar con información sobre varios temas relacionados con la biodiversidad, como base para la toma de decisiones fundamentadas y para el fomento de prácticas orientadas hacia la sustentabilidad. Pese a los avances de las últimas décadas, aún persiste la necesidad de generar información que aporte al entendimiento sobre cuáles son los elementos que conforman los ecosistemas, dónde están, cómo funcionan los sistemas, comunidades y poblaciones, cómo pueden ser aprovechados y manejados sustentablemente, cuál es su estado actual y futuro y cuáles las alternativas de mantenimiento.

Por otro lado, ante la necesidad de generar información es preciso reconocer la existencia de mucha, ya recopilada, pero generalmente poco accesible. Además, es importante tener en mente que la información actual adolece de controles de calidad y no ha sido convertida en conocimiento útil y disponible para su aplicación en el ámbito productivo y de conservación del país. La sensación generalizada de los entrevistados y participantes al proceso del NCSA, es que lo que se conoce, aunque todavía insuficiente, es bastante, pero no ha sido procesado ni incorporado adecuadamente en el desarrollo.

Sobre la base de lo arriba enunciado, es evidente el apremio por contar con un programa que facilite la selección, recopilación, procesamiento y puesta a disposición de prácticas de manejo que hayan sido desarrolladas en el pasado o se encuentren en ejecución en el Ecuador. Es importante que las experiencias, datos e información acumulados por años, tanto por organismos del estado como por organizaciones y personas de la sociedad civil, no se quede como literatura gris o su acceso se restrinja a círculos privilegiados y en áreas geográficas reducidas. Solo con la práctica de una política de fomento a la investigación, la creación de conocimiento, la transferencia de tecnología y la visualización de los logros y fracasos, se pueden ofrecer alternativas de protección y aprovechamiento de la naturaleza, que puedan ser promovidas ampliamente como abortantes al desarrollo sustentable del país.

La sistematización y capitalización de información, así como la generación de información y conocimiento, se justifican plenamente como proyecto, o más bien como programas de largo plazo, en la medida en que la disponibilidad de información es un requisito básico para la toma de decisiones y para la inversión que el Ecuador debe hacer en el ámbito de la conservación y en especial de la producción sustentable. Aprovechar las capacidades instaladas y las experiencias existentes es necesario y esta propuesta apunta en esa dirección.

Este programa pretende fortalecer las capacidades relacionadas con la gestión de la información y de esta forma contribuir al avance de varios temas fuerza, especialmente

los relacionados con ecosistemas y especies, el SNAP y las especies amenazadas, y la agricultura sustentable y rehabilitación de tierras degradadas.

## **Objetivos**

### ***Objetivo general***

Contar con bases de información y conocimiento sobre prácticas de manejo y otros temas de conservación y biodiversidad, que permitan su aprovechamiento, capitalización en beneficio de la gente y del mantenimiento de la naturaleza en el país.

### ***Objetivos específicos***

Disponer de bases de conocimiento sobre prácticas exitosas de manejo de biodiversidad, para difundirlas y promover su aplicación como medio de contribuir a los esfuerzos de conservación.

Contar con mayor información sobre temas críticos, que incremente las bases técnicas, políticas, sociales y económicas sobre las cuales tomar decisiones de aprovechamiento de la biodiversidad y de conservación de la naturaleza.

## **Ámbitos, componentes, y acciones principales**

Este programa contará con dos ámbitos de trabajo: la recuperación, sistematización de información, construcción de conocimiento y capitalización a partir de las prácticas existentes, y la obtención de nueva información. Para ambos se necesitará de un grupo promotor, que defina los criterios sobre los cuales se seleccionarían las prácticas y experiencias que deban ser sistematizadas, así como los temas y orientaciones de la información y el conocimiento a generarse.

Los componentes del proyecto son:

- Generación de conocimiento: este enfocará su atención en todas las acciones relacionadas con la recopilación y producción de información, así como con la sistematización y construcción de conocimiento a partir del procesamiento y análisis de la información existente y otra nueva que se vaya produciendo.
- Popularización y capitalización del conocimiento: este componente se centrará en manejar la información y ponerla accesible, y promover su uso y aplicación.

Las actividades para cada ámbito de acción incluirían:

### **1. Sistematización y capitalización:**

- Formación de grupo promotor de la sistematización.
- Definición de criterios para selección de prácticas, proyectos, lugares y actores, y definición de protocolos para el trabajo.
- Búsqueda de prácticas exitosas.
- Fomento del programa en espacios seleccionados y asistencia para la sistematización en espacios en los que existan prácticas importantes pero que no hayan sido seleccionadas.

- Estructuración de una estrategia de capitalización de las experiencias que se sistematicen.
- Desarrollo del proceso de sistematización.
- Aplicación del proceso de popularización del conocimiento y fomento de su aplicación. Esto incluye la definición y aplicación de medios y métodos de difusión y promoción.
- Generación de un sistema que sería alimentado por iniciativas similares en el futuro.
- Sistematización de la experiencia.
- Evaluación y desarrollo de un proceso de sustentabilidad.

## 2. Promoción y generación de información nueva

- Definición de criterios para priorizar áreas de apoyo a la investigación
- Estructuración de un sistema de promoción del programa, calificación y seguimiento.
- Recepción de propuestas, calificación, aprobación de estudios.
- Desarrollo de estudios y apoyo técnico para la generación de capacidades en temas clave (diseño de investigaciones, estadística, trabajo participativo, rescate y respeto de conocimientos tradicionales, etc.)
- Definición y puesta en marcha de un sistema para la recepción y popularización de la información generada (que debe ser analizado con el anterior componente).
- Sistematización de la experiencia, evaluación y desarrollo de un proceso de sustentabilidad.

## Modalidades de ejecución

El grupo promotor deberá seleccionar, sobre la base de las propuestas hechas por un grupo contratado para hacer la propuesta base, los temas, áreas y actores que participarán de la sistematización y capitalización.

Se deberá contratar a un grupo diferente del que elaboró las propuestas, para que sea el encargado de administrar y dar seguimiento al proceso de ejecución, así como calificar la calidad de los productos que se recepen de las entidades que sistematicen las experiencias o produzcan investigaciones.

Para la sistematización, la organización o consorcio encargado deberá hacer invitaciones directas a organizaciones o grupos que se consideren relevantes por las experiencias que pueden aportar, pero también se abrirá a concurso de una parte de los fondos, para que organizaciones y personas recopilen, analicen y generen conocimientos prácticos a partir de experiencias que no hayan sido considerados dentro del grupo de invitaciones.

Los productos de las sistematizaciones se incorporarán a un sistema que puede o no ser centralizado, pero que tenga entre sus características la accesibilidad y la potenciación de las experiencias para su uso en zonas diferentes y por otros actores. Este sistema deberá estar orientado a recibir las contribuciones que se generen como parte del programa y en el futuro, y su diseño y aplicación será encargado a la organización o grupo de organizaciones que manejan el programa. Para esto, se deberá presentar una propuesta, socializarla, validarla y ponerla en funcionamiento.

Para el caso de la generación de nuevas investigaciones el grupo promotor deberá encargar el desarrollo de una serie de eventos, para recoger las necesidades de información, priorizarlas, contextualizarlas en términos de su aporte al desarrollo y la conservación y elaborar una estrategia de corto y mediano plazos. El plan deberá ser coherente con las políticas o propuestas de acción y desarrollo nacionales.

La generación incluirá tanto propuestas teóricas y conceptuales, como experiencias prácticas: en este sentido, se deberá crear un fondo para promocionar un premio anual para propuestas innovadoras de conservación de la biodiversidad, al cual pueden acceder personas y grupos, tanto de entidades de educación superior como de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Los temas y las características del concurso serán definidos por el grupo básico o bien por un grupo designado *ad hoc*, quien será también el encargado de hacer la calificación de las propuestas y la entrega de los premios.

El programa de investigaciones deberá dar especial atención a la formulación de una estrategia de sostenibilidad, incluido el tema de incentivos y de aporte a la consolidación de infraestructura, que faciliten la oferta de estudios hacia la sociedad civil y la inversión de esta en estudios de manejo y producción. La ejecución de estas actividades será encargada a una organización o un consorcio, que puede considerar las ya existentes, como el FUNDACYT, cuyos miembros no podrán ser sujetos de financiamiento.

## **Resultados**

- Metodologías elaboradas y probadas
- Experiencias sistematizadas
- Información prioritaria y conocimientos generados
- Sistemas de recepción de información establecidos
- Sistemas de difusión y popularización establecidos
- Experiencias promocionadas

## **Presupuesto referencial**

El proyecto debería funcionar al menos dos años y medio a tres años, y ser considerado como un proceso de más largo plazo, que se fundaría con los fondos de esta propuesta, pero que debería ser manejado para ser sostenible en el tiempo.

## 1. Sistematización y capitalización

<b>Estrategia general</b>	<b>Monto</b>
Formación y funcionamiento del grupo básico de sistematización.	15.000
Definición de criterios para selección de prácticas, proyectos, lugares y actores, y definición de protocolos para el trabajo.	10.000
Búsqueda de prácticas exitosas	10.000
Fomento del programa en espacios seleccionados y asistencia para la sistematización en espacios en los que existan prácticas importantes pero que no hayan sido seleccionadas.	5.000
Estructuración de una estrategia de capitalización de las experiencias que se sistematicen.	3.000
Desarrollo del proceso de sistematización	175.000
Generación de un sistema de manejo y popularización de información	50.000
Aplicación del proceso de popularización del conocimiento y fomento de su aplicación.	80.000
Sistematización de la experiencia.	18.000
Evaluación y desarrollo de un proceso de sustentabilidad.	15.000
<b>Subtotal</b>	<b>381.000</b>

## 2. Promoción y generación de información nueva

<b>Estrategia general</b>	<b>Monto</b>
Formación y funcionamiento de grupo promotor básico de investigación.	15.000
Definición de criterios.	5.000
Estructuración de un sistema de promoción del programa, calificación y seguimiento.	10.000
Recepción de propuestas, calificación, aprobación de estudios.	8.000
Desarrollo de estudios y apoyo técnico para la generación de capacidades en temas clave.	1.000.000
Definición y puesta en marcha de un sistema para la recepción y popularización de la información generada.	75.000
Sistematización y evaluación de la experiencia.	20.000
Desarrollo de un proceso de sustentabilidad.	20.000
<b>Subtotal</b>	<b>1.153.000</b>

## Perfil de proyecto 3

### Título del proyecto

Fortalecimiento de procesos de gestión ambiental local y de espacios de participación ciudadana

### Antecedentes y justificación

El manejo de los temas ambientales en general y de los relacionados con la biodiversidad en particular, involucran tanto a la autoridad ambiental nacional como a los estamentos provinciales, cantonales y parroquiales de gobierno. Asimismo, la población que habita en cada territorio debería jugar un papel importante en la construcción de marcos legales y planes para el cuidado y aprovechamiento de la naturaleza.

Las competencias que el Ministerio del Ambiente delegaría a los gobiernos locales dependen de las capacidades que estos tengan para asumirlas. Uno de los problemas más evidente para que un gobierno seccional tome a su cargo áreas o temas ambientales es el presupuestario, pero otro, no menos preocupante, es el de la capacidad técnica para manejar la terminología, las regulaciones, la información y la generación de propuestas en torno a la protección y uso sustentable de la biodiversidad.

Por otro lado, la sociedad local organizada tiene el derecho y la obligación de intervenir en la definición de su propio futuro y de aportar a la creación de una relación armónica con el resto de la naturaleza. Junto con la capacitación a estamentos oficiales, es preciso fortalecer el funcionamiento de los espacios de discusión, concertación, consenso, aporte técnico y control que tiene la sociedad civil y que forman parte de la construcción de un futuro común. Estos espacios incluyen desde Foros, como los del agua, hasta mesas de diálogo, organizaciones de representación, como CEDENMA, RAFE, etc. y redes relacionadas con ambiente y desarrollo, o a través de la creación de nuevos espacios de acción ciudadana con sus respectivas formas de relación con la sociedad política y los tomadores de decisiones

El trabajo en el tema del fortalecimiento de las capacidades técnicas de los gobiernos locales, de las organizaciones de la sociedad civil que tienen que ver con ambiente, biodiversidad, conservación y desarrollo, y de los espacios de diálogo entre estos dos en el ámbito provincial y cantonal, es básico, pues refuerza la interacción de las autoridades y la población y democratiza las propuestas y decisiones que influyen sobre la biodiversidad y sus servicios. Adicionalmente, se debe promover y fomentar el diseño de formas de participación ciudadana en el desarrollo de la política pública con respecto al tema de la biodiversidad (contraloría social, diseños participativos, mesas participativas para la toma de decisiones, estrategia de acercamiento a partidos políticos, otros).

El trabajo previsto en este programa busca aportar al tratamiento gubernamental y ciudadano de los cinco temas fuerza, especialmente de los relacionados con el uso del espacio y de los recursos, que se ven afectados por la dinámica socioambiental propia de cada región y territorio político.

## **Objetivos**

### ***Objetivo general***

Crear capacidades para que los temas de biodiversidad, conservación (incluido el uso sustentable) y desarrollo sustentable sean incorporados en el manejo del espacio y de los recursos.

### ***Objetivos específicos***

- Elevar las capacidades de los gobiernos locales para manejar temas relacionados con el ambiente, biodiversidad, conservación y desarrollo sustentable en sus territorios y en estos con relación al país.
- Diseñar una estrategia que fortalezca los procesos de participación ciudadana en la definición y ejecución de planes y acciones que incorporen el tema de la biodiversidad y ambiental en el desarrollo local y nacional, así como, la relación sociedad política- sociedad civil.

### **Ámbitos, componentes, y acciones principales**

Para llevar adelante este programa se considerarán dos componentes generales: la capacitación a gobiernos locales en temas de biodiversidad, conservación y desarrollo sustentable y el fortalecimiento de los espacios de participación y aporte ciudadanos en esos mismos temas. En cada uno de ellos se desarrollarán acciones específicas, pero se dará énfasis a la interrelación que deben tener como parte de una misma búsqueda del bienestar y el desarrollo humanos, y del buen uso de la naturaleza en los niveles nacional, provincial y cantonal.

El programa tendrá dos componentes:

- Capacitación: este estará básicamente orientado a fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos locales, para que manejen temas, adquieran competencias e incorporen las variables ambientales y de biodiversidad en su planificación y trabajo.
- Actores y espacios de participación: este componente se enfocará a generar espacios claves y a apoyar a grupos y organizaciones clave, actualmente involucrados en biodiversidad, conservación y desarrollo, o que deban involucrarse, para que sus opiniones y sus potenciales de aporte sean evidenciados e incorporados en las agendas y acciones oficiales.

Las actividades para cada ámbito de acción incluirían:

#### **1. Capacitación a gobiernos locales en temas de biodiversidad**

- Conformación de un grupo básico sobre capacitación
- Definición de términos generales de referencia
- Definición de necesidades de capacitación críticas.
- Conformación del grupo ejecutor

- Estructuración y desarrollo de un sistema de capacitación que use las capacidades instaladas, tanto en infraestructura como en materiales y recursos humanos. Esto incluye el diseño y validación de módulos de capacitación (no necesariamente el desarrollo completo, pero sí su adaptación al público meta) y la ejecución de acciones de apoyo *in situ*, en especial relacionados con la protección y uso de la biodiversidad, y con el ordenamiento territorial. Se deberán analizar las mejores prácticas y la experiencia en capacitación a personal municipal y provincial, para evitar incurrir en el simple traspaso de información. Se deberá poner énfasis en la comunicación y apertura hacia la construcción de planes participativos, en los que la población tenga posibilidades de actuación. El sistema deberá considerar una estrategia de sostenibilidad que será generada a partir de la misma participación y la articulación (búsqueda) de un sistema político, en el que la sociedad política (instituciones, autoridades, partidos) y la sociedad civil toman decisiones en consenso, de forma participativa o al menos en diálogo.
- Evaluación y sistematización.

## 2. Fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana

- Análisis de actores y espacios clave existentes a ser fortalecidos.
- Diseño de estrategias para el fortalecimiento de esos espacios, incluido el apoyo financiero y la definición de una estrategia de sostenibilidad.
- Desarrollo de acciones concretas, que promuevan modelos de gobernabilidad democrática, con respecto a temas de interés público, principalmente el de biodiversidad.
- Evaluación, sistematización y replicación.

### Modalidades de ejecución

El responsable del proyecto será el Ministerio del Ambiente, pero deberá conformarse un grupo básico de coordinación, en el que deberían estar al menos los Ministerios de Educación y Bienestar Social, así como representantes de los municipios, consejos provinciales y organismos que han trabajado en capacitación con temas de biodiversidad.

Cada uno de los componentes podrá ser entregado para su ejecución a uno o más grupos (consorcios), sobre la base de un concurso de merecimientos, que coordinadamente deberán trabajar en diferentes partes del país, bajo un mismo marco conceptual. Se buscará generar impactos a corto plazo por la capacitación a entes públicos y el fortalecimiento de espacios ciudadanos y su relación con el gobierno, y se propenderá a que se experimenten varias alternativas, para contar con diferentes experiencias adaptadas a realidades distintas y contar con referentes para posteriores acciones de capacitación y fortalecimiento. Como en el resto de programas, se deberá dar importancia a la sistematización de las experiencias, para que su aplicación posterior sea más efectiva, así como a asegurar la sustentabilidad de los procesos.

### Resultados

- Gobiernos locales seleccionados fortalecidos.
- Personal entrenado en varios temas relacionados con biodiversidad, conservación y desarrollo sustentable.



- Marcos participativos establecidos.
- Productos concretos generados (por ejemplo, marcos legales, planes de desarrollo que incorporen temas ambientales y de biodiversidad, etc.).
- Espacios de diálogo creados.
- Organismos de apoyo y control creados.

### **Presupuesto referencial**

#### **1. Capacitación a gobiernos locales en temas de biodiversidad**

<b>Estrategia general</b>	<b>Monto</b>
Conformación y funcionamiento de un grupo básico sobre capacitación.	15.000
Definición de términos generales de referencia.	2.000
Definición de necesidades de capacitación críticas.	15.000
Conformación del grupo ejecutor.	1.000
Estructuración y desarrollo de un sistema de capacitación.	150.000
Evaluación y sistematización.	20.000
<b><i>Subtotal</i></b>	<b><i>203.000</i></b>

#### **2. Fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana**

<b>Estrategia general</b>	<b>Monto</b>
Análisis de actores y espacios clave.	12.000
Diseño de estrategias para el fortalecimiento de espacios de participación ciudadana.	20.000
Desarrollo de acciones concretas para el fortalecimiento de la participación.	150.000
Evaluación, sistematización y replicación.	20.000
<b><i>Subtotal</i></b>	<b><i>202.000</i></b>