

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

FLACSO - SEDE ECUADOR

**POLITICAS DE CONSERVACION Y MANEJO DE AREAS  
NATURALES PROTEGIDAS EN LA AMAZONIA NORTE  
DEL ECUADOR**

Tesis para la obtención del título  
"Maestría en Ciencias Sociales, con Mención en Estudios Amazónicos"

**María Fernanda Espinosa G.**

**Quito, Febrero de 1994**

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

FLACSO - SEDE ECUADOR

**POLITICAS DE CONSERVACION Y MANEJO DE AREAS  
NATURALES PROTEGIDAS EN LA AMAZONIA NORTE  
DEL ECUADOR**

Tesis para la obtención del título  
"Maestría en Ciencias Sociales, con Mención en Estudios Amazónicos"

**Director de Tesis: Prof. Teodoro Bustamante P.**

**Lectores: Prof. Alonso Zarzar  
Prof. Raúl Carrera**

**Miembros del Tribunal: Federica Barclay  
Alonso Zarzar  
Raúl Carrera**

**MARIA FERNANDA ESPINOSA G.**

**Quito, Febrero de 1994**

# INDICE

## CAPITULO I

### I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

1.	Metodología	1
2.	Marco Conceptual	4
3.	Evolución de las Concepciones sobre Conservación de la Biodiversidad: Nuevos Conceptos y Nuevos Retos	12
4.	Antecedentes y Contextos en el Surgimiento de los Sistemas de Areas Naturales en los Países Amazónicos.	
	A. Características Ecológicas y Culturales de la Cuenca Amazónica	17
	B. Políticas Ambientales y de Cooperación Internacional en la Cuenca Amazónica	19
	C. Condiciones Generales del Manejo de Areas Protegidas en la Cuenca Amazónica	24
5.	Aspectos Generales sobre el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas en el Ecuador	30
	Notas - Capítulo I	40

## CAPITULO II

II.	ESTUDIOS DE CASO: CONFLICTOS Y CONDICIONES DE MANEJO DE LAS AREAS PROTEGIDAS DE LA AMAZONIA NORTE DEL ECUADOR	
1.	Descripción General de la Micro-región.	
	A. Introducción	41
	B. Aspectos Bio-geográficos y Morfo-edafológicos	43
	C. Formaciones Ecológicas	45
	D. Población	48
	E. Servicios e Infraestructura	49
	F. Actividades Económicas	50
2.	El Parque Nacional Yasuní	
	A. Características Generales	56
	B. Actores Sociales y Conflictos	58
	C. El rol del Estado y sus modalidades de intervención en el Parque Nacional Yasuní	61
	D. La actuación de las empresas petroleras en el Parque Nacional Yasuní	64
	E. Las Ong's y su rol en la conservación del Parque Nacional Yasuní	70

3.	Los procesos de ocupación territorial en la Reserva Faunística Cuyabeno: conflictos y negociaciones entre el Estado y la población campesina.	
	A. Características Generales de la Reserva	74
	B. Los Procesos de Ocupación	77
	C. La Intervención del Estado	79
	D. Otros Actores en el Conflicto	80
	E. El control del espacio como estrategia de consolidación del poder de los sectores dominantes	82
	F. Las relaciones de poder y el contexto económico político de los procesos de ocupación en la Reserva Cuyabeno	86
	Notas - Capítulo II	95

### CAPITULO III

III.	DEMOCRACIA Y PARTICIPACION LOCAL EN EL MANEJO DE LAS AREAS PROTEGIDAS DE LA AMAZONIA ECUATORIANA.	
	1. Aspectos Introdutorios	97
	2. Antecedentes	101
	3. Conflictos y cuestionamientos sobre la participación comunitaria en el manejo de las Areas Protegidas de la Amazonía Ecuatoriana	103

4.	Las poblaciones amazónicas y el manejo de las Areas Protegidas.	110
5.	Elementos para pensar en un manejo participativo de las Areas Protegidas de la Amazonía Ecuatoriana	113
	Notas - Capítulo III	116

## CAPITULO IV

### IV. CONCLUSIONES

1.	Aspectos Jurídico-institucionales	117
2.	Aspectos Técnico-metodológicos	120
3.	Aspectos políticos	124
	Notas - Capítulo IV	128

## ANEXOS

ANEXO No.1	Guías de Entrevista	129
ANEXO No.2	Lista de Personas e Instituciones Entrevistadas	132

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>133</b>
---------------------	------------

# CAPITULO I

## I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

### 1. METODOLOGIA

El presente trabajo monográfico se inició con la revisión crítica del material bibliográfico más relevante sobre el manejo de las Areas Naturales Protegidas en los Trópicos; de los documentos teóricos relacionados con los procesos de configuración espacial y uso de recursos en las zonas de frontera; y, de la información producida por las organizaciones internacionales de conservación (UICN, WWF, The Nature Conservancy, FAO, TCA, etc.). Esta primera revisión, nos permitió establecer un marco teórico-conceptual y los referentes metodológicos, políticos y operativos que han guiado las acciones de manejo de las Areas Protegidas de la Amazonia.

En un segundo momento, se realizaron entrevistas a los responsables estatales (directos e indirectos) del manejo de las Unidades de conservación de la Amazonia; a saber: la división de Areas Naturales del INEFAN, la Unidad Ambiental de Petroecuador, la Subsecretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Energía y Minas, con el propósito de identificar las grandes líneas políticas y las prioridades que sustentan la intervención estatal en el manejo de la Areas amazónicas.

Adicionalmente se aplicaron entrevistas a las organizaciones no gubernamentales y populares que apoyan el manejo de Areas Protegidas o están directamente involucradas con la gestión o administración de las mismas. Se revisaron además planes operativos y documentos rectores de estas instituciones. Esta información nos permitió comparar la estrategias, políticas y prácticas del Estado, con las modalidades de intervención de las organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, se visitaron las dos Areas Protegidas escogidas para los estudios de caso: la Reserva Faunística Cuyabeno y el Parque Nacional Yasuní, en donde se tuvieron conversaciones informales con las poblaciones vecinas, y se entrevistó al personal encargado de la administración y manejo de estas áreas. Se concluyó con la revisión crítica de los planes de manejo, planes operativos, informes y diagnósticos de estas dos Areas, con el fin de contrastar el discurso y la planificación estatal y no gubernamental sobre el tema, con las condiciones reales de manejo.

El interés de obtener información de tres sectores de la sociedad vinculados a las políticas de conservación, se centró en la necesidad de contar con la perspectiva estatal sobre el rol de las Areas Protegidas dentro de las políticas de conservación a nivel regional y nacional; identificar los niveles de inserción de la problemática de la conservación en las estrategias globales de planificación y desarrollo; y, establecer cuál es el rol de las organizaciones no públicas en las actividades de apoyo al manejo de las Areas Protegidas, sus niveles de eficiencia, sus estrategias de acción y coordinación con las instancias del Estado, además de las metodologías de manejo que emplean. Se trató,

además, de analizar las formas de participación de la población local en los proyectos y planes de manejo de las Unidades de Conservación, y los beneficios o conflictos que éstas generan en relación a las condiciones generales de vida de las comunidades vecinas.

Las entrevistas se estructuraron en base a preguntas abiertas que permitieron identificar opiniones, tendencias, y diferenciar posiciones e intereses entre los distintos actores que intervienen en la problemática de la conservación relativa a la Amazonia.

Las guías de entrevista y el listado de las instituciones entrevistadas se mencionan en los Anexos 1 y 2, ubicados en la sección final de este trabajo.

## 2. MARCO CONCEPTUAL

El tema de las Áreas Protegidas rebasa los intereses puramente biológicos y de conservación, para ubicarse al interior de los debates y reflexiones sobre la relación sociedad-naturaleza, los estilos de desarrollo, las dinámicas políticas y las estrategias regionales, nacionales y supranacionales de mantenimiento de la biodiversidad y uso de los recursos naturales.

Desde esta perspectiva, en el presente estudio se analizará la relación sociedad-naturaleza a partir de las propuestas de la Ecología Política. Al respecto, los enfoques que nos han parecido de mayor pertinencia para el tema de interés son los planteamientos de Enrique Leff en "Los Problemas del Conocimiento y la Perspectivas Ambiental del Desarrollo" , y la interesante reflexión que hacen los autores norteamericanos Marianne Schmink y Charles Wood sobre la Ecología Política de la Amazonia, en la recopilación de textos políticos sobre la región: "Lands at Risk". Las dos propuestas coinciden en que la relación sociedad-naturaleza tiene un carácter dinámico y depende del proceso histórico vivido por una determinada sociedad, en el cual se conforman los patrones culturales, la tecnología de producción y los sistemas políticos, capaces de otorgar especificidad a las relaciones sociales de producción y configurar las modalidades de desarrollo, ya sean éstas de revitalización o degradación de sus fuerzas productivas.

La relación hombre-naturaleza se registra, consecuentemente, de manera compleja e interrelacionada en todos los ámbitos: por una parte, las relaciones sociales determinan una particular forma de aprovechamiento de los recursos naturales; y, por otra, la estructura funcional de una formación ecológica, la

distribución territorial de suelos, climas y especies, condicionan las relaciones sociales y los estilos productivos de los grupos humanos.

Desde esta óptica vemos que los procesos de internacionalización y expansión del capital han obligado a sobrepasar los umbrales ecológicos y han puesto en serio riesgo la regeneración de los recursos biológicos. Así, la escasez de recursos y las necesidades de conservación surgen de los propios ritmos de producción, de los hábitos de consumo y de los patrones tecnológicos desarrollados para maximizar los excedentes económicos y las tasas de ganancia<sup>1</sup>.

Por lo tanto, los estilos productivos dominantes, la estructura de clases en una sociedad determinada, y la manera en que los diferentes grupos económicos luchan por las ventajas ideológicas y políticas dentro del aparato del Estado, son consideraciones cruciales para el análisis de las estrategias de conservación y manejo de los recursos naturales.

Esta perspectiva permite, por ejemplo, analizar la razón por la que los mismos proyectos de manejo de recursos, o los esfuerzos de conservación, a pesar de tener fundamentos legítimos, pueden entrar en conflicto con las necesidades de las poblaciones rurales e implicar costos sociales y políticos elevados (Schmink y Wood, 1987).

En lo que respecta a los países latinoamericanos, y concretamente, amazónicos, el modelo de acumulación privada y formación de excedentes ha sido una constante, que no sólo ha probado ser ineficiente, en términos de resolver los problemas de pobreza y dependencia, sino que está provocando una severa

crisis ambiental que impone límites reales al crecimiento económico. Estos factores obligaron a los países del Norte, y ahora cada vez más, a los nuestros, a pensar en alternativas a las modalidades convencionales de desarrollo. Así, conceptos como el ecodesarrollo o desarrollo sustentable han sido vistos como respuestas necesarias al deterioro progresivo del capital natural. Estos dos conceptos, a pesar de tener ciertas diferencias, en términos generales, suponen un aprovechamiento de los recursos que garantice la continuidad de los procesos ecológicos esenciales, contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones actuales y mantenga las fuentes que permitan satisfacer las necesidades de las generaciones futuras (Fundación Natura, Boletín SAVIA No.11, 1992)<sup>2</sup>.

Desde este concepto, los criterios que pueden aplicarse para el tratamiento del problema de las Áreas Naturales Protegidas, estarían vinculados a la equidad en el acceso y distribución de los recursos naturales, las necesidades de conservación de la biodiversidad, y los ritmos y estilos de crecimiento y desarrollo, considerados en un espectro temporal de largo plazo.

Dentro de los parámetros conceptuales del "Desarrollo Sustentable", las Áreas Protegidas aparecen como "tabla de salvación"; se trata de crear espacios que deben protegerse de los modelos tradicionales de desarrollo donde se puede conservar la biodiversidad y mantener paisajes con un interés ecológico particular. Estos lugares, fueron considerados en un primer momento, como zonas que debían permanecer intactas y estar exentas de cualquier intervención humana; más tarde, con el establecimiento de distintas categorías de manejo en la Estrategia Mundial de Conservación de 1980 (UICN, PNUMA, WWF, 1980), se ve la necesidad de asignar ciertas extensiones para prácticas

productivas y de aprovechamiento, con tecnologías apropiadas, ecológicamente compatibles, que permitan un uso no destructivo y sustentable de los recursos naturales; y, finalmente, dadas las presiones que ejercen los pobladores cercanos sobre estas zonas de protección, especialmente en los países del Tercer Mundo, se empieza a pensar en los beneficios que podrían prestar estas Áreas a las poblaciones vecinas.

La Estrategia de Conservación de 1980, que supuestamente vendría a garantizar la provisión de recursos y el mantenimiento de los servicios ambientales para el futuro, plantea, al respecto, una serie de problemas no sólo prácticos sino también políticos y económicos. Vemos, por ejemplo, que las economías deprimidas de los países periféricos y los propios estilos de crecimiento y desarrollo que han adoptado, provocan una mayor presión sobre los recursos naturales; esto explica por qué, en algunos casos, los Estados se ven obligados a realizar actividades de extracción petrolera y minera al interior de las Áreas Protegidas, lo cual les resta funcionalidad y desvía el propósito para el que fueron creadas.

Por otro lado, el manejo de las Áreas Protegidas no está integrado en las estrategias nacionales o regionales de planificación y desarrollo, por lo que se convierten en medidas remediales y cosméticas que no solucionan los problemas de acceso, distribución y aprovechamiento sustentable de los recursos, ni se convierten en factores decisivos en la construcción de una alternativa ambiental de desarrollo. Bajo esta consideración, las Áreas Protegidas pasan a ser espejismos de reafirmación y legitimación de las políticas de conservación de los Estados.

Si mencionamos a las Áreas Protegidas de la Amazonia, la situación es aún más compleja, ya que el conjunto de la región presenta serios problemas de articulación a las dinámicas generales del país, por constituir un espacio geo-político y social en proceso de construcción, cuyas condiciones, en términos sociales y ambientales, se registran de una manera especialmente crítica y conflictiva, por la confrontación permanente entre las urgencias económicas del Estado y los grupos empresariales, las necesidades apremiantes de los pequeños propietarios, las demandas de los sectores indígenas y las propias limitaciones y vulnerabilidad de los ecosistemas amazónicos.

Con estas consideraciones, creemos de gran utilidad recurrir a la propuesta que hace Bertha Becker en su trabajo: "A Fonteira Agrícola 20 Anos Depois" sobre la construcción de la territorialidad como una forma de control social y manifestación de las relaciones de poder. Desde esta perspectiva, las Áreas Protegidas de la región pueden constituir una estrategia territorial no explícita, y tal vez inconsciente del Estado, que, por su carácter clasista, replica la estructura y funcionamiento del conjunto societal. Becker, citando a Lefebvre, nos dice que es a través de la producción del espacio que el capitalismo se reproduce y fortalece (Becker, 1991). Esto permite analizar los problemas de ocupación que han surgido al interior de las Áreas amazónicas, la confrontación con las poblaciones indígenas y los conflictos de uso de recursos.

Si tomamos en cuenta que cerca del 20% (alrededor de 2 y medio millones de hectáreas) del territorio amazónico ecuatoriano se ha destinado a Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas, veremos que esta cifra del 20% de la superficie regional es realmente representativa en el marco de la distribución

y uso del espacio regional, por lo que puede influir decisivamente en la toma de decisiones que afectan, modifican o controlan acciones y modalidades de explotación y aprovechamiento de los recursos naturales de la región.

Las Áreas Protegidas son espacios de control estatal; el Estado, a su vez, negocia la participación y beneficios de los sectores empresariales. Al respecto, Becker explica:

"Por sua condição de fronteira, a Amazonia assume alto valor estratégico para o poder hegemônico em termos de controle no solo do espaço como do tempo: ela possibilita uma rápida ocupação e exploração de recursos, favorecendo a expansão das empresas em velocidade acelerada" (Becker, 1991).

A pesar de su especial estatuto legal, las Áreas Protegidas no están exentas de actividades productivas de gran escala, como la explotación minera e hidrocarburífera, o también empresariales, vinculadas básicamente al turismo; es decir, que al interior de las Áreas de Conservación también se articulan importantes intereses económicos. En esta medida, el Estado está llamado a garantizar los beneficios de los grupos de poder económico y a conformar, en las zonas de frontera, relaciones sociales y políticas acordes con las relaciones dominantes a nivel nacional. Sin embargo, tales relaciones impulsadas forzosamente por los programas de ocupación de la Amazonia, así como por las propias condiciones ambientales de la zona, se constituyen como relaciones específicas que manifiestan las desigualdades y la conflictividad social vigentes en el conjunto de la sociedad de modo particular. Su aparente ineficiencia o neutralidad, se puede explicar por causas estructurales que lo obligan a ir

consolidando un modelo económico y una racionalidad capitalista que ya existe en otras regiones del país.

Lo interesante del enfoque anterior es que la vinculación del manejo de las Áreas Protegidas con los estilos de desarrollo y las dinámicas políticas, conduce necesariamente a un análisis de la confrontación de intereses, la disputa de espacios de poder y la ampliación o restricción de canales de participación ampliada al conjunto de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones.

Efectivamente, las Areas Protegidas de la Amazonia, como espacios geográficos determinados permiten, de manera privilegiada, (en tanto lugares de confluencia de intereses económicos y conflictos sociales y políticos) entender los procesos y modalidades de construcción de la frontera<sup>3</sup>, a partir de la confrontación del Estado, las empresas privadas y las poblaciones locales; esta confrontación provoca una situación de violencia estructural, en la que los procesos de apropiación del espacio generan determinadas relaciones sociales, estrategias de producción y uso de los recursos naturales, y ciertas formas de participación política. Así, el Estado y los intereses que representa, van construyendo, a pesar de la existencia de grupos sociales interpelantes, una territorialidad y apropiación del espacio vinculada a una visión predeterminada, a partir de los modelos de crecimiento y desarrollo de las zonas "funcionales" al modelo nacional, que se contraponen, usualmente, a las concepciones locales y los intereses comunitarios. Esta visión se fundamenta en los criterios de grupos empresariales y financieros y en las estrategias de conducción de la economía y la política adoptados por los Estados latinoamericanos (citamos, por ejemplo, la ola de modernización que está invadiendo a todos los países de América Latina en los últimos años).

Este marco de análisis nos conduce a un tratamiento más integral de la problemática de la conservación, y nos obliga a considerar el concepto de desarrollo sustentable como eje articulador de las discusiones y alternativas que se proponen. Las Áreas Protegidas serán consideradas, en este contexto, como insumos fundamentales, pero no exclusivos, para una planificación regional que considere la variable ambiental y las prioridades de conservación de la biodiversidad, y que incorpore una nueva concepción de la relación sociedad-naturaleza; esta relación deber normar todo proceso productivo y generar una percepción diferente de los recursos necesarios para el desarrollo social, orientado hacia la construcción de una racionalidad alternativa en la producción, la conservación y el consumo.

Las reflexiones anteriores, nos permiten plantear dos grandes preguntas que van a articular el presente trabajo:

- Cuál es el rol y eficiencia de las Areas Naturales Protegidas para la conservación de la Biodiversidad y los derechos de los pueblos indios de la Amazonía sobre sus territorios?
- Las Areas Naturales Protegidas constituyen efectivamente estrategias territoriales democráticas que garantizan la participación de las poblaciones locales en su manejo y en los beneficios que generan?

### 3. EVOLUCION DE LAS CONCEPCIONES SOBRE CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD: NUEVOS CONCEPTOS Y NUEVOS RETOS

La Revolución Industrial, los procesos de modernización y de intensificación de la producción modificaron las relaciones sociales y tuvieron una fuerte incidencia en la transformación del equilibrio ecológico en los países del Norte. La deforestación, el sobrepastoreo y la contaminación urbana despertaron una preocupación creciente por el entorno natural.

En consecuencia, a finales del siglo XIX, nace un movimiento de protección de la naturaleza en los países centrales. Este movimiento se inicia con la consigna de preservar y proteger especies en peligro de extinción, además de ciertos paisajes naturales con valor estético; dicho interés se concretará en 1872 con la creación de la primera zona protegida del mundo en Yellowstone - Estados Unidos.

Hasta prácticamente la Segunda Guerra Mundial, las tareas de protección habían estado en manos de organizaciones de carácter nacional, preocupadas por desarrollar una serie de medidas administrativas y operativas que permitieron proteger espacios naturales de singular interés. No es sino en 1948 que nace la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza: UICN; aprovechando de la efervescencia de la posguerra por la creación de organismos de cooperación y convivencia internacional como la Organización de las Naciones Unidas. La UICN se propuso entonces la protección de grandes extensiones de naturaleza virgen, sobretodo en los países del ahora llamado Tercer Mundo, y, de manera particular, en la India y en el Africa.

A fines de los años 60, esta filosofía que podríamos llamar "proteccionista" se transforma de manera sustancial: las capas medias, los científicos, los sectores intelectuales ya no se preocupan por una especie o un espacio natural determinado, sino por el mantenimiento de los sistemas ecológicos, alentados por la entonces nueva ciencia de la Ecología.

A comienzos de la década de los setenta, se produce una "eclosión ecologista" en Europa y Norteamérica, amparada por el célebre "Club de Roma", la "teoría de los límites del crecimiento" y una grave crisis energética a nivel mundial. En este contexto se producen numerosas reuniones internacionales, como la de Estocolmo en 1972, en la que se vincula, por primera vez, las necesidades de desarrollo y crecimiento económico con el medio ambiente y sus limitaciones; esto da lugar a la firma de una serie de acuerdos y convenios internacionales. Se crean, además, grandes programas de alcance mundial como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa del Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO.

Es interesante señalar que los años setenta corresponden justamente al período en el cual se van a ir estableciendo los Sistemas de Áreas Protegidas en los países latinoamericanos. Sin embargo, las discusiones sobre los problemas ambientales en América Latina datan de hace no más de diez o quince años; es decir que se producen de manera posterior a la existencia de áreas de protección.

Este clima de auge ecologista preparó el camino para los años ochenta, donde se decantaron ideas y se diferenciaron posiciones. Se pasa entonces del

principio de "no uso" al de "uso no destructivo". En 1980, la UICN, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y el PNUMA elaboran la "Estrategia Mundial para la Conservación", bajo un nuevo paradigma: el de armonizar los conceptos de conservación y desarrollo, modificar las relaciones del hombre con su entorno, y otorgarle a la problemática ambiental una dimensión internacional que acentuaba el interés por los países del Sur.

A pesar de estos esfuerzos, los procesos de deterioro ambiental se agudizaban en todo el mundo, el deterioro de las zonas de cultivo, los problemas globales como el efecto invernadero, el agotamiento de la capa de ozono y la pérdida de la biodiversidad, obligaron, en 1983 a que la Asamblea General de las Naciones Unidas cree la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, como órgano independiente, vinculado con los gobiernos y el sistema de Naciones Unidas. El mandato hecho a esta comisión era la formulación de propuestas viables para enfrentar los problemas ambientales; el establecimiento de nuevas formas de cooperación internacional para solucionar la crisis ambiental; y, aumentar la comprensión y el compromiso activo de diferentes sectores políticos, sociales, gubernamentales sobre la problemática ambiental.

La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente publicó su primer informe sólo en 1987: el famoso: "Nuestro Futuro Común", que pone de relieve la responsabilidad global por el deterioro de los recursos naturales, el incremento de la pobreza y la violencia, y la necesidad de incurrir en un cambio profundo de los estilos de crecimiento y desarrollo, y la formas de cooperación y solidaridad internacional.

Finalmente, en junio de 1992 se realiza la "Cumbre de la Tierra", que reunió a 114 Jefes de Estado, 178 delegaciones oficiales, y representantes de 1600 organizaciones no gubernamentales en Río de Janeiro. Sin embargo, los logros alcanzados se juzgan limitados. Se firmaron una serie de acuerdos que conducirán a una suerte de ética internacional en el comportamiento ambiental de todos los países y se estableció una agenda, la "Agenda 21", que constituye un programa concreto e integrado de acciones en el campo ambiental y de desarrollo, e incorpora aspectos de gran relevancia como pobreza, patrones de consumo, presiones demográficas, comercio internacional, entre otros. Sin embargo, a pesar del aparente consenso logrado para la firma de estos acuerdos, las fricciones entre los intereses del Norte y el Sur volvieron a aparecer, y la viabilidad en la aplicación efectiva de las resoluciones que se desprendieron de la Reunión queda en duda.

Lo cierto es que, a partir de la reunión de Río, el tema de la conservación aparece como uno de los ejes centrales en las discusiones y negociaciones en el marco de las relaciones internacionales. El Tratado sobre Biodiversidad, fue indiscutiblemente uno de los documentos más importantes de la Cumbre y dio lugar a la polarización de posiciones, puso en evidencia por una parte, la debilidad de los países periféricos para negociar el derecho a ejercer soberanía sobre sus recursos biológicos, y, por otra, los intereses económicos que animan a las potencias industriales a convertir a la biotecnología en un instrumento más de dominación y dependencia.

De igual modo, los países del Norte no han comprometido recursos suficientes para la ejecución de las acciones propuestas en la Agenda 21, y los fondos existentes serán, en su gran mayoría, manejados por el Banco Mundial, para

convertirse en una nueva forma de presión a las economías deprimidas del Tercer Mundo, en lugar de constituir una fuente de financiamiento de acceso democrático, de acuerdo a los requerimientos y prioridades del Sur.

Hoy, como nunca antes, el problema de la conservación de la biodiversidad, y por lo tanto el manejo de las Áreas Naturales Protegidas, ha tomado una importancia mundial y es parte fundamental de las correlaciones de fuerza que se registran a nivel internacional. La Planificación ambiental del desarrollo se ha convertido en una necesidad urgente, pero, a la vez, cuestiona seriamente la posibilidad de lograr un desarrollo socialmente justo y ambientalmente seguro en el actual sistema económico mundial.

Estos cuestionamientos y concepciones están marcando las actuales políticas de conservación en América Latina, las mismas que se debaten entre las urgencias económicas y las necesidades de hacer un uso sustentable de los recursos naturales. Si bien el establecimiento de Áreas Protegidas respondió, en determinado momento, a intereses exógenos, sin que se hayan definido previamente posiciones, intereses y prioridades nacionales en el campo de la conservación y las opciones de desarrollo; actualmente, en nuestros países, se están haciendo esfuerzos por tomar acciones que conduzcan a formas de manejo más acertadas y eficientes. Dichos esfuerzos parten del propio Estado y de varios grupos y organizaciones de la sociedad civil, a saber: las organizaciones indígenas y campesinas (prácticamente en todos los países de la cuenca), un número importante de sindicatos (particularmente en el Brasil) y organizaciones no gubernamentales de conservación.

## 4. ANTECEDENTES Y CONTEXTOS EN EL SURGIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE AREAS NATURALES EN LOS PAISES AMAZÓNICOS

### A. Características Ecológicas y Culturales de la Cuenca Amazónica

La Cuenca Amazónica tiene algo más de 7'000.000 de kilómetros cuadrados, se extiende desde el Piedemonte Andino hasta el Océano Atlántico y constituye, sin lugar a dudas, una de las reservas más importantes del mundo de recursos biológicos. De todas los bosques tropicales del planeta, las 2/3 partes, es decir, casi el 70%, se encuentran en la Amazonia. La importancia ecológica, científica y antropológica de la selva tropical amazónica es incalculable.

La Amazonia es una de las reservas de agua dulce más importantes de la Tierra: alrededor del 20% del total mundial; regula las lluvias ya que el bosque evapora hasta el 75% del agua que recibe, y garantiza el flujo de precipitaciones no sólo para la región, sino para la Cordillera Andina e incluso áreas templadas más distantes; la evaporación, el uso de energía para transportar el agua hacia capas más altas de la atmósfera, hace que la Amazonia actúe como un regulador global de la temperatura; esto es controlar las altas temperaturas al interior de la región y contrarrestar los niveles de frío de las zonas templadas (TCA,BID, PNUMA, 1991).

Por otra parte, las selvas amazónicas contribuyen a contrarrestar el efecto invernadero porque retienen y fijan carbono. El recalentamiento global se produce por un cambio en la composición química de la atmósfera, provocada

por la intervención humana (la industria, la ganadería, etc.), que genera gases residuales como el CO<sub>2</sub> y el metano. Estos gases alteran la capacidad de la atmósfera de irradiar calor, y por esta vía, incrementan su temperatura.

Además se debe mencionar la gran biodiversidad que alberga la región, tanto por la existencia de una gran variedad de formaciones ecológicas, como de especies de flora y fauna. Así, en una hectárea de bosque amazónico pueden haber de 150 a 350 especies de árboles, mientras que en un bosque templado se encuentran de 3 a 15 especies diferentes; 52.000 especies de plantas, (Gentry: 1989), más de 2.000 especies de peces, 35 familias de mamíferos, alrededor de 1.800 especies de aves, es decir, 1/5 parte de toda la avifauna existente en el mundo (Bustamante: 1990).

De igual manera, la población indígena de la Cuenca se estima en 1'000.000 de habitantes pertenecientes a 420 etnias diferentes, con lenguas propias y diferentes patrones culturales y formas de articulación a las sociedades nacionales. (TCA: 1993). Esta gran diversidad cultural trae consigo una variedad de estrategias de subsistencia, de manejo y conocimiento de la selva y de sus recursos biológicos. Las etnias amazónicas se encuentran en un acelerado proceso de cambio y adaptación a las nuevas condiciones económicas y políticas que registran los países de la Cuenca. Las Organizaciones Indígenas se convierten en actores sociales propositivos, con una importante presencia en los escenarios políticos, generadores de discursos y posiciones alternas en los espacios de toma de decisiones.

En este contexto va a surgir y desarrollar la propuesta de la cooperación amazónica, establecida oficialmente entre los ocho de los nueve países de la

cuenca amazónica, cuyo principales ejes de trabajo están vinculados a la temática ambiental, la conservación de la diversidad biológica y a los pueblos indios; a tono con las preocupaciones mundiales y las nuevas políticas de los Organismos Financieros Internacionales.

## **B. POLÍTICAS AMBIENTALES Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA CUENCA AMAZÓNICA**

Uno de los primeros esfuerzos de cooperación a nivel de los países de la Cuenca Amazónica se produjo en 1945, durante una reunión en Iquitos en la que se propuso crear el Instituto de la Cuenca Amazónica. Al parecer el aún reciente conflicto entre Perú y Ecuador y una falta de acuerdo sobre temas de orden económico impidieron la concreción de esta iniciativa. Más tarde, en 1975, se crea el Comité Intergubernamental Técnico de Protección y Defensa de la Fauna y la Flora Amazónicas conformado por Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela, que tuvo más énfasis en las necesidades de un desarrollo tecnológico de los países miembros, que en la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales.

En 1978, se firma el Tratado de Cooperación Amazónica que además de enunciados sobre relaciones comerciales y transacciones de tipo económico, introduce dos nuevos elementos: los problemas socio-culturales y la preocupación ambiental. Sin embargo, es necesario precisar que el Tratado está definido como un pacto de "cooperación" y no de integración, lo cual lo convierte en un instrumento internacional que no involucra compromisos relacionados con la soberanía nacional, ni compromisos de integración

económica o de una gestión política coordinada.

Las condiciones del Tratado se definen en términos de cooperación debido básicamente a los resquemores relacionados con la integridad territorial de algunos países amazónicos, a una cierta sensibilidad de los países andinos respecto a un eventual proyecto hegemónico brasileño, y, a la existencia de un instrumento previo de integración andina como es el Acuerdo de Cartagena. Estas consideraciones nos permiten entender las orientaciones y alcances del Tratado, y otorgar a su gestión un marco contextual que se ajuste a sus condiciones formales y a sus límites políticos.

El Pacto Amazónico plantea explícitamente enunciados formales relacionados con el uso de los recursos naturales y la problemática ambiental de la región (Artículos I y VII). Estos se refieren fundamentalmente a la libre navegación, la investigación científica y a la conservación y aprovechamiento de los recursos biológicos de la Amazonía. Estas intenciones se van a concretar con la creación de la Comisión Especial de Medio Ambiente: "CEMAA", en Marzo/89.

Durante ese mismo año, se realiza el I Taller Internacional sobre Áreas Protegidas de la Cuenca Amazónica en la que se establece la necesidad de declarar Áreas de Conservación Fronterizas, y la CEMAA, crea el Programa de Planificación y Manejo de Áreas Protegidas junto con otros siete programas relativos al medio ambiente.

En Diciembre de 1990 se realiza el II Taller Internacional de Áreas Protegidas de la Cuenca Amazónica; se establece la Subred de Áreas Protegidas, y se

encarga a Colombia su coordinación, se diseña un proyecto de planificación y manejo de Áreas Protegidas y se crean acuerdos entre Brasil, Colombia y Perú para concretar la declaración de Unidades Fronterizas.

El Proyecto que se formuló entonces, consideraba la elaboración de un plan maestro para el establecimiento de un Sistema de Áreas Protegidas para la Amazonía; el establecimiento de Áreas Piloto y Centros Demostrativos, que sirvan como referentes para mejorar la gestión de las Áreas Protegidas en el conjunto de la Cuenca; además de la capacitación de los manejadores de Áreas. (Castaño et.al., 1991) .

Luego de un diagnóstico realizado en 1991 por Carlos Castaño para el Tratado de Cooperación sobre las condiciones de manejo de las Áreas Protegidas de la Amazonia, se identifica como uno de los problemas más críticos las exiguas inversiones de los Estados Amazónicos para las tareas de conservación (Castaño et.al., 1991). La Secretaría Pro Tempore decide la creación de un "Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas de la Amazonía", como una entidad de derecho público internacional, autónoma, sujeta a las disposiciones del Tratado y a sus contribuyentes, ya sean estos organismos internacionales, intergubernamentales o privados.

Si bien esta iniciativa puede contribuir a contrarrestar los déficits presupuestarios que acusa la administración de Áreas Protegidas en la Cuenca, debido a que el monto considerado es de alrededor de 20 millones de dólares; no quedan muy claros los mecanismos de operación de dicho Fondo, ni sus vínculos con las políticas y prioridades de conservación de cada uno de los países amazónicos. Lo cierto es que los problemas de manejo de dichas

Unidades de Conservación no parecen ser exclusivamente económicos, ya que involucran aspectos relacionados con las políticas globales de los Estados en materia del uso y administración de los recursos naturales, dificultades con las poblaciones locales, las metodologías convencionales de administración que no han considerado las particularidades regionales y micro-regionales, por mencionar algunos ejemplos. Estas consideraciones no aparecen en la propuesta de creación del Fondo como tampoco estrategias operativas concretas para el uso y distribución de dichos recursos financieros.

Otro aspecto que se debe destacar es la posición conjunta de los países amazónicos en la Cumbre de la Tierra, la misma que se expresa en la Declaración de Manaus, suscrita por los Presidentes de los ocho países miembros del Pacto. La Declaración se refiere a tópicos de gran relevancia como el uso y aprovechamiento de la diversidad biológica; los cambios climáticos, las condiciones y manejo de los bosques, las poblaciones rurales y los pueblos indios, la transferencia de tecnología y los recursos financieros necesarios para incurrir en cambios estructurales profundos en favor del medio ambiente, bajo el principio de que los patrones de producción, distribución y consumo imperantes, conducen necesariamente a un incremento de la pobreza y al deterioro progresivo de los recursos naturales y los servicios ambientales.

Lo interesante de este Documento es la posición clara y firme de los países amazónicos frente a temas muy controversiales como el reconocimiento de la existencia de una deuda ecológica del Norte con el Sur; la inconveniencia de barreras proteccionistas y relaciones comerciales inequitativas entre el centro y la periferia; los derechos irrenunciables y soberanos de los países de la Cuenca sobre sus riqueza genética, así como el valor que se debe atribuir al

conocimiento de las poblaciones indígenas sobre los recursos biológicos.

Si bien se incorpora el tema de la biodiversidad, el problema de las Áreas Naturales Protegidas no se plantea de manera específica, a pesar de ser espacios que deberán garantizar la conservación de la biodiversidad *in situ* y de constituir, en la actualidad, uno de los puntos estratégicos y de prioridad en las acciones y políticas del Tratado, como lo prueba la Propuesta de creación del Fondo para Manejo de Áreas Protegidas de la Amazonía, y la serie de diagnósticos y planes que se han hecho al respecto<sup>4</sup>.

Los diagnósticos elaborados por el Tratado constituyen una importante contribución, por haber sistematizado la información existente sobre las Áreas Amazónicas y establecido las principales debilidades en su manejo y administración, además de ofrecer una visión panorámica de las políticas regionales de conservación, y los resultados de la cooperación amazónica en esta materia.

Sin embargo, el énfasis de los análisis sobre los problemas de manejo de las Áreas Protegidas, parece centrarse excesivamente en aspectos técnicos y en las limitaciones económicas de los países amazónicos, y descuidar consideraciones de índole política y de carácter más estructural como la ausencia de componentes ambientales en la planificación del desarrollo, o la inexistencia de canales y espacios de participación en la administración de áreas, que aseguren una gestión democrática y descentralizada de las mismas, entre otros factores.

De igual modo, las estrategias de acción y los objetivos que se propone el Tratado si bien incorporan aspectos fundamentales como la urgencia de un reordenamiento territorial global; un replanteamiento de la estructura institucional relacionada al manejo de Áreas de Protección; el desarrollo de programas integrales de educación y capacitación; el incremento de inversiones y apoyo en materia de investigación y, el papel de la comunidad internacional en estos esfuerzos de conservación; no se plantean reformas también imprescindibles en el orden legal y fiscal, y la necesidad de un cambio de concepciones y metodologías en la planificación y gestión sobre las Áreas Protegidas

### **C. CONDICIONES GENERALES DEL MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS EN LA CUENCA AMAZÓNICA**

De los 7.3 millones de kilómetros cuadrados que tiene la Cuenca Amazónica, el 86%, es decir más de 6 millones de kilómetros cuadrados, corresponden a áreas de cobertura forestal, de los cuales 2'200.000 kilómetros se han dedicado a Unidades de Conservación: 96 Áreas Protegidas Estrictas y 298 Unidades de Uso Directo, que equivalen a casi el 30% del total de la Cuenca (TCA:1993). Este gran espacio destinado a la conservación, representa, sin duda, una amplia cobertura biogeográfica, a pesar de la gran heterogeneidad de las formaciones ecológicas existentes en la Cuenca. Sin embargo, es difícil precisar los niveles de representatividad de las Unidades Amazónicas de Conservación ya que existe un gran vacío de datos e información cartográfica y científica; la información disponible, y las clasificaciones de cada país no han sido aún unificados, como tampoco las categorías legales y la normatividad sobre el

manejo y administración de dichas Áreas.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN, estableció en 1978, 10 categorías de manejo que han servido de referente para todos los países del mundo, a pesar de que, en muchas ocasiones, no responden a la misma nomenclatura; estas categorías son:

- I Reservas Científicas o Reservas Naturales Estrictas
- II Parques Nacionales o Parques Provinciales
- III Monumentos Naturales o Territorios Naturales
- IV Reservas para la Conservación de la Naturaleza, Reservas Naturales Manejadas o Santuarios de Vida Silvestre
- V Paisajes Protegidos
- VI Reservas de Recursos (Unidad Provisional de Conservación)
- VII Reservas Antropológicas o Areas Bióticas Naturales
- VIII Areas Manejo para Uso Múltiple o Areas Recursos Manejados
- IX Reservas de Biósfera
- X Sitios de Patrimonio Mundial (Natural).

Estas categorías van desde áreas destinadas exclusivamente a la investigación científica, la preservación y la educación ambiental como las Reservas Científicas; Paisajes Protegidos por su calidad estética; Reservas de Recursos como categoría transitoria, previa la declaración formal; hasta Reservas Antropológicas que suponen la existencia de sociedades tradicionales con particulares estrategias de subsistencia y aprovechamiento de los recursos naturales.

Las categorías que se registran en la Amazonia suman 19 y corresponden total o parcialmente a aquellas definidas por la UICN (TCA: 1993).

Si bien consideramos fundamental la homogeneización de una nomenclatura a nivel mundial, también es cierto que los criterios establecidos por los organismos internacionales para fijar las categorías no siempre corresponden a los contextos, prioridades y referentes político- institucionales de los países del Sur, y, concretamente, de los países amazónicos. Tal vez, convendría llegar a un acuerdo que posibilite un manejo más flexible y acotado de las Areas Protegidas Amazónicas, que se inscriba en conceptos y planes globales, pero considere las particularidades de cada uno de los países.

La historia de creación de las Areas Protegidas en la Región Amazónica se remonta a 1946 con la declaratoria del Parque Nacional Bellavista en Bolivia; luego se irán creando paulatinamente nuevas áreas, de acuerdo a un proceso diferenciado en cada uno de los países de la Cuenca. Sin embargo, la década de los 80 corresponde a la creación de casi el 50% del total de unidades de conservación; el auge de las iniciativas conservacionistas de nuestros países puede deberse a varios factores: como un interés creciente por el tema a nivel internacional, que se inicia con la Estrategia Mundial para la Conservación, además de una preocupación especial por el bosque húmedo tropical, y de manera particular, por la Amazonia. Este incremento de la superficie protegida vino acompañada, sin embargo, de una severa crisis económica en América Latina, y del aumento sustancial del endeudamiento externo, que ha explicado la imposibilidad real de los Estados de invertir en el manejo y administración de las Areas de Conservación.

Hoy, luego de una década, las condiciones generales no han tenido mejoras de consideración ya que las 394 Unidades de Conservación de la Amazonía revelan serios problemas de administración: solo el 13.9% cuenta con presencia institucional; el 26% tiene un plan de manejo y la mayoría de estas Areas presenta problemas de diversa índole. Así, por ejemplo, el 60% han sido intervenidas por diversos factores: la colonización: 46%; obras de ingeniería: 36%; cultivos ilícitos: 39.6%; minería: 49% (TCA:1993). El diagnóstico elaborado por el Tratado en 1991 revela que solo el 30% de las Areas Protegidas se encuentran inalteradas, el 46% en buen estado y el 8% en estado regular (Castaño, et.al.,1991). Esta información querría decir que a pesar de las limitaciones, la mayor parte de las Unidades de Conservación en la Amazonia se encuentran aún en buen estado, y sus condiciones de manejo pueden ser modificadas y fortalecidas de acuerdo a criterios innovadores.

Otro aspecto que pone en evidencia la debilidad en el manejo de las Areas Amazónicas es el personal que opera en ellas. Así por ejemplo en Venezuela hay una carencia total de personal técnico y de apoyo; el 55% de las Areas de Brasil no tiene personal y el 44% de las Reservas Colombianas. El total de funcionarios asignados a las Areas Protegidas de la Cuenca asciende a 353 personas divididos en 38 profesionales, 157 técnicos y 158 operarios; lo cual querría decir que existe una persona por cada 100.000 hectáreas protegidas (1.000 kilómetros cuadrados). A la carencia de personal se suma su escasa capacitación, si consideramos que solo el 10.7% es personal profesional. (TCA: 1993).

A la falta de personal se debe añadir la insuficiencia de infraestructura de apoyo como guardianías, centros para visitantes, laboratorios, medios de transporte, etc... Según datos del Tratado de Cooperación Amazónica, el 37.3% de las áreas no cuentan con ningún tipo de infraestructura, y solo el 27% dispone de instalaciones básicas; es decir que el 73.3% de las Areas Protegidas no posee ni las mínimas condiciones físicas necesarias para su administración y manejo. (TCA:1993).

El principal argumento que esgrimen diferentes documentos de diagnóstico y especialistas en el tema, en relación a la debilidad de las políticas de manejo y administración de Areas, es la insuficiencia de recursos económicos que destinan los países de la Hoya Amazónica a este propósito. Efectivamente, el total de la Cuenca asigna a la conservación 695.000 dólares por inversión (en infraestructura, equipamiento, etc..) y 220.808 dólares por operación (técnicos, personal de apoyo, educación, etc..), lo cual significa un promedio de 0.62 centavos de dólar por kilómetro cuadrado para el conjunto de la Amazonia (TCA:1993)<sup>5</sup>.

Si bien los montos que se mencionan son evidentemente poco representativos; consideramos que los déficits en las asignaciones no se explican por causas únicamente económicas, ya que los países que más invierten, no son necesariamente aquellos que se encuentran en mejores condiciones económicas y sociales. Por ejemplo, Venezuela, que no ha invertido ningún recurso en las Areas Amazónicas, presenta una situación general mejor que el conjunto de países de la Hoya; por el contrario, Ecuador o Bolivia, registran los más altos porcentajes de inversión sin corresponder a los de mejor situación general. Entonces, los motivos que explican la falta de eficacia en el manejo de las

Áreas Protegidas, deben ubicarse en las prioridades, correlaciones de fuerza, políticas ambientales y estrategias de intervención social, al interior de cada uno de los países. Si tomamos el caso ecuatoriano, que será analizado posteriormente, veremos que, en ocasiones, la falta de eficacia en la administración de Áreas de Conservación no se ha producido por una falta de fondos sino por una escasa capacidad técnica y de gestión al interior del organismo responsable.

Hacer un balance sobre las condiciones de manejo de Unidades de Conservación en la Cuenca Amazónica no es una tarea fácil, debido a las características tan variadas que presenta cada uno de los países de la región; sin embargo, se puede establecer que la situación general es poco alentadora, volviéndose particularmente crítica para casos como Venezuela y Surinam. Al parecer, la escasa asignación presupuestaria de los Estados Amazónicos para las tareas de conservación, si bien refleja una crisis financiera, también se explica por una incipiente incorporación de las variables ambientales en la planificación global del desarrollo, que supondrían una valoración económica de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales, pero, sobretodo, una priorización política del tema en los espacios de toma de decisiones y de gestión gubernamental.

El número de Áreas y la extensión destinada a la conservación en la Cuenca representa una importante cobertura biogeográfica que no ha podido ser atendida de manera eficaz, no solo en lo que se refiere a las tareas de administración, sino, sobretodo, en la capacidad de generar referentes metodológicos, jurídicos y técnicos de manejo, además de una estrategia política y económica que permita contrarrestar el incremento de actividades

industriales y extractivas de gran escala al interior de dichas Areas.

En algunos países como Bolivia y Brasil, se ha seguido un proceso de descentralización de las acciones de manejo, e incluso han delegado esta tarea a organizaciones no gubernamentales; sin embargo, esto parece no haber optimizado la administración de áreas, básicamente por un problema de responsabilidades y competencias institucionales.

Frente a este panorama no muy alentador, a pesar de los esfuerzos y logros de los países amazónicos en materia de conservación, el Ecuador aparece en una situación relativamente mejor que el conjunto de países de la Cuenca, tanto por el monto de inversiones, por la cantidad de personal asignado a las diferentes Areas, como por la infraestructura y facilidades generales de manejo. Ahora, esto no quiere decir que no existan otros problemas de gravedad como los niveles de intervención de las Unidades de Conservación y la debilidad política que tiene aún el tema en los debates y prioridades nacionales.

## 5. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS EN EL ECUADOR

El establecimiento del primer Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas en 1976, constituyó una decisión importante del Estado Ecuatoriano para promover la conservación en el país. Hoy, el Sistema Nacional cuenta con 17 Areas de las cuales 7 se ubican total o parcialmente en la Amazonía: los Parques Nacionales Yasuní, Podocarpus y Sangay, la Reserva Ecológica Cayambe-Coca y Antisana, la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno y la Reserva Biológica Limoncocha, con una superficie aproximada de 2'600.000 hectáreas, lo que representa casi un 20% de la superficie regional.

No obstante , esta iniciativa, en su momento, parece haber respondido más a presiones de un importante movimiento internacional en favor de la conservación, que a la incorporación seria y consciente del tema en las estrategias nacionales de planificación y desarrollo. Esto es evidente si vemos que la mayoría de Unidades de Conservación no contaron con personal o infraestructura mínima hasta mediados de la década de los ochenta y la importancia que se le dio a la administración de Areas Protegidas fue bastante marginal, excepción hecha del Parque Nacional Galápagos que tuvo un apoyo internacional sostenido por largo tiempo.

Esta falta de articulación de la temática ambiental con los planes y políticas globales del país, explica el hecho de que, desde su establecimiento, las Areas Protegidas, y en especial, las Areas Amazónicas hayan enfrentado serios problemas. Así el proceso de declaratoria careció de la participación de las poblaciones involucradas y de las instituciones locales, lo que determinó una

falta de integración entre los contextos nacionales y regionales de desarrollo y los esfuerzos de conservación. Efectivamente, en los estudios y consideraciones previas a las declaratorias, los criterios de selección que se han tomado en cuenta han sido básicamente la diversidad de biomas y ecosistemas y la vulnerabilidad de las Areas (tanto por presiones externas o por su fragilidad intrínseca) (TCA:1993). Las características socio-culturales no han sido consideradas; la presencia de poblaciones rurales, las necesidades de educación , y los valores histórico-culturales han aparecido, por lo general, luego de las declaratorias, en los planes de manejo y otros documentos de diagnóstico.

Por sus propias condiciones, el establecimiento del Sistema de Areas de Protección en el país no vino acompañado de un apoyo económico y sobretodo político, carencia que condujo a una debilidad crónica en el manejo de las mismas. Esto explica, de cierta manera, la razón por la que las Organizaciones No Gubernamentales hayan empezado a intervenir en las gestiones de manejo de las Areas Protegidas y a canalizar directamente los fondos internacionales destinados a este propósito. Hoy, la participación de las instituciones civiles en las tareas de conservación empieza a tomar importancia, tanto por su capacidad de proponer reformas sustantivas a las modalidades convencionales de manejo, como por su capacidad de obtener y canalizar recursos. Un ejemplo de esto es la nueva Ley de Areas Protegidas que se acaba de presentar al Congreso Nacional, o la iniciativa de formar una Escuela de Manejadores de Areas Protegidas.

Sin embargo, se debe reconocer, que las Unidades de Conservación, especialmente las Amazónicas, por la preocupación internacional que existe y los recursos que están generando, empiezan a constituir espacios de conflictividad burocrática en la que se disputan recursos económicos, competencias y legitimidades mientras que, no dejan de convertirse en lugares privilegiados para el uso inapropiado de los recursos naturales (contaminación, sobreexplotación, etc.) y la agudización de los conflictos sociales (problemas de acceso a recursos, de tenencia de la tierra, etc.).

Por otro lado, el manejo de las Areas Protegidas Amazónicas y del resto del país, ha estado marcado por concepciones, prioridades y metodologías ajenas a las condiciones socio-económicas, culturales y ecológicas de las diferentes micro-regiones; esto se hace evidente si revisamos los planes de manejo existentes, que responden a esquemas uniformes, no discriminados, y se han convertido prácticamente en recetas internacionales, no necesariamente eficaces para determinadas realidades. Esto es evidente en la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre que se encuentra vigente, en donde se incluyen como anexos, esquemas para Planes de Manejo y Planes de Trabajo, de acuerdo a tres categorías que consideran exclusivamente la extensión del Area Protegida.

Finalmente, la intensificación del uso del capital natural en el país que se verifica en la extracción y explotación de recursos a gran escala, debido las profundas crisis fiscales y productivas del Estado y a la presión de ciertos intereses económicos privados, le han obligado a ejercer fuerte presión sobre las Areas Protegidas, sobretodo en lo que respecta a la explotación minera, petrolera y forestal y a una actividad turística sin control y carente de un

marco normativo apropiado. Esta situación nos permite entender la existencia de posiciones contrapuestas al interior del Estado, en las que comparece la debilidad de las tesis conservacionistas frente a las urgencias económicas y a las presiones de los grupos de poder.

A pesar de estas dificultades, el INEFAN acaba de presentar al Banco Mundial un "Plan Maestro para la Protección de la Biodiversidad Mediante el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Areas Protegidas", que plantea acciones que suponen un importante avance, ya que involucran aspectos que podrían imprimir modificaciones sustanciales en las condiciones generales de manejo de las Areas Naturales. Se menciona por ejemplo una planificación más articulada y coherente para el manejo del Sistema Nacional de Areas Protegidas; la armonización de los cuerpos legales que norman la administración de dichas Areas; una campaña nacional de educación pública; el establecimiento de un sistema de capacitación para los funcionarios públicos ligados a las tareas de conservación; el establecimiento de comités regionales de coordinación, entre otras cosas.

Sin embargo, el Plan no sugiere transformaciones sustanciales en aspectos de gran trascendencia como el incremento de actividades extractivas de gran escala al interior de las Areas Protegidas; la carencia de instancias formales de co-gestión y co-administración que garanticen la participación efectiva de la población local; la incorporación y articulación de la Planificación sobre las Areas Naturales en los Planes Nacionales de Desarrollo.

Por otra parte, en el mencionado documento se puede advertir un gran énfasis en el establecimiento de estudios de valoración económica de la biodiversidad y los servicios ambientales que prestan las Areas Protegidas, en el establecimiento de una contabilidad nacional, y de un sistema de tasas y tarifas para los servicios ecológicos de dichas Areas.

Si bien este enfoque puede ser interesante en la medida en que traduce la importancia de la biodiversidad y del bosque tropical, a un lenguaje económico que puede ser entendido a nivel mundial, y por tanto, sujeto a negociaciones financieras y políticas; limita las posibilidades de otorgar a la biodiversidad y al bosque, un valor más cualitativo, que supone parámetros valorativos extra-económicos, como el conocimiento de los pueblos amazónicos sobre estos recursos, los servicios ambientales que prestan, entre otras cosas.

Otro aspecto que se debe considerar en este análisis, es la existencia de marcos jurídico- institucionales que no se ajustan a las exigencias de un manejo más democrático y descentralizado de las Unidades de Conservación. Si bien la reciente creación del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y de Vida Silvestre: INEFAN, como entidad independiente, en la que se consideran aspectos de enorme trascendencia como el manejo de autónomo de recursos y presupuestos, la descentralización del manejo de Areas, la participación de sectores no gubernamentales en las instancias de toma de decisiones (registro Oficial No. 27).

Efectivamente, el INEFAN, a pesar de seguir ligado al Ministerio de Agricultura, tiene mayor autonomía, y una estructura que considera tres Direcciones: la Forestal, la de Investigación y Capacitación y la de la Áreas

Naturales y Vida Silvestre. Por primera vez, se establecen distritos regionales entre los que se encuentra el Distrito "Amazonía" encargado del manejo de las Áreas Protegidas de dicha región.

Se debe reconocer, sin embargo, que la creación del Instituto, ha significado un avance importante en términos de: un manejo independiente de recursos económicos; de la descentralización de la administración de las Áreas Protegidas, a través de la creación de los Distritos Sub-regionales; y, la posibilidad de participación de los sectores no gubernamentales en las instancias de toma de decisiones (como el Directorio y el Comité Técnico).

A pesar de lo antes citado, esta nueva estructura institucional, en casi dos años de funcionamiento, no ha garantizado un cambio sustantivo en las prácticas públicas sobre las Áreas Protegidas, ya que los Distritos Sub-regionales adolecen de una debilidad técnica, política y de recursos que les impiden operar de manera eficiente. De otro lado, la participación del sector empresarial privado en el Directorio del INEFAN ha contribuido a generar mayores presiones sobre la necesidad de aprovechar los recursos naturales de las Áreas de Conservación, bajo criterios eminentemente economicistas y de corto plazo<sup>6</sup>.

Además, la presión e intervención de las Organizaciones no Gubernamentales en el Directorio, han tenido que permanecer como voces de alerta o cuestionamientos retóricos que difícilmente han logrado modificar las decisiones que se toman en la institución.

Esta nueva estructura institucional no garantiza una transformación inmediata

de las prácticas y procedimientos tradicionales, sino que requiere de un proceso lento de aprendizaje, reorganización y modificación de la cultura institucional.

En lo que se refiere al sustento jurídico, que ampara la administración de Areas Protegidas, se debe decir que existe una profusa normatividad que se registra en más de 90 instrumentos legales, con alrededor de 1200 artículos que regulan el uso y administración de los recursos naturales en el país.

Sin embargo, estos cuerpos legales son débiles y muchas veces contradictorios; de hecho, no existe una armonización legal, ni un aparato jurídico-institucional competente que garantice el cumplimiento de las leyes existentes.

En lo que concierne a la nueva Ley de Areas Protegidas, propuesta por la Fundación Natura, a pesar de que todavía no ha sido aprobada (Fundación Natura, 1992), plantea aspectos de gran relevancia como la democratización del manejo, ya que se concede a las Municipalidades, Consejos Provinciales, Organizaciones no Gubernamentales y propietarios privados, la posibilidad de participar en la administración de Areas, obviamente bajo el control y lineamientos políticos establecidos por el INEFAN y el Instituto de Manejo de Areas Protegidas y Vida Silvestre: IMAP, cuya creación se propone en la misma Ley. La característica especial del IMAP es que debe estar sujeto a las Disposiciones del Código Civil, se establecerá como una Corporación y tendrá un contrato de mandato para manejo de Areas con el INEFAN (Artículos 18 y 20).

Se establecen una serie de sanciones por incumplimiento de las disposiciones de la Ley, que van desde multas y la obligación de reparar los daños causados, hasta sanciones de tipo penal, de acuerdo a la magnitud de la infracción (Artículos 55 a 62). Por otra parte, se consideran incentivos tributarios para propietarios privados que mantengan áreas protegidas legalmente reconocidas (Artículo 64). Además, se hacen consideraciones sobre el tratamiento jurídico a las poblaciones locales (Artículo 31) y sobre las actividades industriales de gran escala al interior de los Parques Nacionales y otras Areas de Protección (Artículos 32, 33 y 34).

A pesar del espíritu innovador de esta Ley y de una serie de vacíos que ha pretendido cubrir, como el tratamiento a las poblaciones locales, las actividades turísticas y la extracción de recursos renovables y no renovables en las Areas Protegidas, hay varios aspectos que se deben comentar: en lo que se refiere al marco institucional no es clara la articulación, jerarquías y competencias entre el INEFAN y el IMAP, y entre el Estado y la participación de organizaciones civiles en la ejecución de las políticas de conservación. Por otra parte, los regímenes de propiedad, las relaciones y las formas de participación de la poblaciones que habitan en las Areas de Conservación, no se encuentran bien establecidas, igual que la normatividad respecto a las actividades productivas. De hecho, se menciona que no se podrá desarrollar extracción minera e hidrocarburiífera en Parques Nacionales, pero no se precisa en qué condiciones se deben realizar dichas actividades en el resto de Areas Protegidas.

En estos temas tan controversiales, y que han dado lugar a polémicas tan prolongadas y muchas veces irresolubles, la Ley permanece en la generalidad, dando lugar, como ya ocurrió con la Ley anterior, a una serie de

interpretaciones distorsionadas. Tal vez, este problema pueda ser resuelto con la elaboración de reglamentos específicos y detallados para cada uno de los puntos de conflicto, luego de un proceso de negociación con diversas instancias estatales y grupos de poder. Adicionalmente, esta Ley, que constituye de todas formas, un importante avance, deberá ser tramitada en las más altas esferas políticas y estar sujeta a un debate público, que la convierta en instrumento de presión de la sociedad civil y, que permita contar con un marco jurídico-institucional más flexible y adaptado a las nuevas condiciones y necesidades de conservación. De ser así, este instrumento constituirá un logro fundamental, aunque no suficiente, para lograr cambios radicales en la conducción de las políticas y estrategias de manejo de las Areas Protegidas del País y particularmente, de las Areas Amazónicas. Como ya se ha mencionado, se requiere sobretodo de un cambio en las culturas institucionales, en las prioridades nacionales de desarrollo, e incluso en las relaciones Norte-Sur y los mecanismos de inserción de nuestras economías en el sistema mundial.

## CAPITULO I - NOTAS.

1. Montes y Leff elaboran un análisis pormenorizado sobre este asunto en su artículo: "La Perspectiva Ambiental del Desarrollo de Conocimiento" (1986), con referencia específica a los países latinoamericanos.
2. Se suele emplear indistintamente desarrollo sustentable o sostenido. Intencionalmente hemos excluido el término sostenido, termino socio-económico que implica el mantenimiento de una tasa de crecimiento de la producción a lo largo del tiempo, y se mide a través del producto interno bruto, pero que no asegura, por si mismo, la conservación del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos.
3. Al hablar de "frontera" para el caso amazónico, nos referimos no sólo a la frontera agrícola, sino, en términos más amplios, a la configuración espacial de la región, a través de la expansión de las actividades productivas de pequeña y gran escala, y a las modalidades de intervención, públicas y privadas, en este proceso. De allí que el establecimiento de las Areas Naturales Protegidas sea un elemento fundamental en el proceso de definición del espacio y ocupación territorial en la Amazonía.
4. Nos referimos al "Plan Maestro para el Establecimiento de un Sistema de Areas Protegidas para la Amazonía" en 1990, el diagnóstico preliminar de las áreas protegidas de la Cuenca del Amazonas en 1990, y al reciente documento "Consideraciones Geopolíticas Generales sobre la Conservación y el Medio Ambiente en la Región Amazónica a través del TCA".
5. Estos datos corresponden a un promedio establecido entre los años 88 y 90 en gastos de inversión y operación, considerando todos los países, excepto Surinam, que no envió información al respecto.
6. Este problema se evidenció claramente cuando el Directorio del INEFAN revocó la decisión de suspender las actividades hidrocarburíferas exploratorias, que se habían iniciado, sin ninguna autorización, al interior de la Reserva Faunística Cuyabeno.