

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

BIBLIOGRAFIA	133
---------------------	------------

CAPITULO III

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN LOCAL EN EL MANEJO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS DE LA AMAZONIA ECUATORIANA

1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

El Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas constituye sin duda la estrategia primordial del Estado, si no la única, para el mantenimiento de la diversidad biológica y los servicios ambientales en el país. No obstante, la conservación no supone exclusivamente medidas operativo-técnicas de protección en determinadas formaciones ecológicas, sino que se vincula a toda la racionalidad productiva, a los estilos de desarrollo y a las configuraciones políticas del país, como se ha intentado demostrar en el curso de este trabajo.

Desde esta perspectiva, las Areas Protegidas, y de manera particular, aquellas que se encuentran en la Amazonía, constituyen espacios de convergencia de intereses económico-políticos, muchas veces antagónicos, en los que comparecen organizaciones no gubernamentales de apoyo, empresarios privados, instancias estatales y poblaciones rurales indígenas y colonas. Para las poblaciones locales, la presencia de áreas de conservación, ha constituido un obstáculo que ha impuesto serios límites a sus posibilidades de acceso a tierras y recursos. De hecho, si revisamos la Primera Estrategia Nacional de Conservación de 1976,

veremos que las consideraciones para las declaratorias se basan en diagnósticos de carácter biológico y ecológico sobre las Areas de interés, elaborados, en la mayoría de los casos por consultores que desconocían los contextos sociales, políticos y económicos del país (MAG, 1976).

Por otra parte, desde la perspectiva jurídico-formal¹⁵, ninguna de las categorías de manejo que se establecieron entonces consideraban la articulación de este nuevo estatus legal, respecto a los derechos de uso de los recursos por parte de las poblaciones locales (Eilers, 1988).

Como ya se ha mencionado, el establecimiento de Areas Protegidas puede ser considerado como uno de los elementos fundamentales en la dinámica de consolidación territorial del Estado. La Amazonia como espacio socio-económico-geográfico en formación esta sujeta a formas de intervención más dinámicas y agresivas, a pesar de no existir una estrategia explícita y estructurada de ocupación espacial por parte del Estado.

El fenómeno anterior se hace evidente si vemos que ciertas instancias estatales poseen un derecho real y jurídico sobre los Parques Nacionales y otras áreas de reserva, pero que a la vez, revelan una debilidad crónica en su capacidad de control sobre ellos, y en sus estrategias y canales de participación e interacción con las poblaciones vecinas. Esta situación provoca estilos de manejo centralizados y poco democráticos, que no han logrado integrar la conservación de la biodiversidad con los problemas de pobreza y las necesidades de desarrollo regional. Aquí la debilidad técnica, política y económica del Estado para enfrentar

las tareas de conservación, se expresa en una falta de capacidad negociadora y propositiva frente a las poblaciones locales: si es que no existen adecuados marcos referenciales (en planes y proyectos) o canales para otorgarle a la participación popular un lugar importante, las prácticas de manejo se convierten necesariamente en autoritarias.

Consecuentemente, cuando hablamos de la necesidad de incurrir en formas de manejo participativo de las Areas Protegidas, estamos haciendo alusión a mecanismos formales que lo garanticen, a la existencia de vías y espacios para la toma de decisiones conjuntas, de procesos de negociación permanente con las comunidades.

Por lo tanto, la participación de la población local, en este contexto, constituye uno de los elementos estratégicos para garantizar un manejo alternativo de las Areas Naturales Protegidas de la Amazonia. Sin embargo, es necesario tener presente que la participación no puede ser entendida como un balance perfecto entre la intervención y lo que podríamos llamar la "autogeneración", sino más bien una relación dinámica entre ambos factores, que debe inducir a una administración más democrática y menos concentradora de estos espacios de conservación.

Si consideramos los procesos de creación de las Areas Protegidas, veremos que se produce, desde el inicio, una expropiación del derecho y la capacidad de la gente de construir y organizar su propio territorio, y de decidir sobre el uso de los recursos naturales¹⁶. Por esta razón, es en el proceso de las gestiones de manejo

de la reservas, que se debe ir negociando niveles y modalidades de participación y co-gestión. Sólo de este modo, los discursos y prácticas de conservación de la diversidad biológica podrían tener una legitimidad social y constituirse en elementos dinamizadoras del bienestar material de las poblaciones vecinas a las Areas Protegidas.

El señalamiento anterior no quiere decir, sin embargo, que la conformación de espacios sociales en la Amazonia, antes de la creación del Sistema Nacional de Areas Protegidas, haya estado liderada por las poblaciones locales. Se debe mencionar, sobretodo en lo que respecta a la Amazonia Norte, la presencia determinante de las compañías petroleras, de las instituciones militares, eclesiales y empresariales quienes habían venido interviniendo de manera decisiva en los procesos sociales de la micro-región. La presencia de las Areas Protegidas constituyó entonces un elemento adicional de confrontación con la población local.

Desde esta perspectiva, veremos que el tema de la participación relativa al manejo de Areas Naturales, se articula necesariamente a un análisis de contenido político, institucional y jurídico, que se pretende abordar a continuación.

2. ANTECEDENTES

El trabajo con poblaciones marginales, tanto en el ámbito urbano como en los espacios rurales, ha sido una fuente de importantes cuestionamientos para distintas ciencias (como la psicología social, la antropología, la sociología, etc.), y ha sugerido diversas alternativas de desarrollo, encaminadas al mejoramiento de sus condiciones de vida. Esto explica cómo han ido surgiendo modalidades de apoyo gubernamental y no gubernamental, basadas en conceptos de desarrollo rural integral o proyectos fundamentados en criterios de autodesarrollo y autogestión de las comunidades destinatarias. Lo cierto es que, hemos presenciado una evolución en las concepciones de apoyo a las poblaciones y a las estrategias de intervención externa.

Desde hace no más de diez o quince años, cuando surge en América Latina un interés especial por temas vinculados a la conservación y el desarrollo, y se empiezan a crear de manera sistemática los Sistemas Nacionales de Areas Protegidas, se plantean una serie de problemas vinculados no sólo a los aspectos operativo-administrativos sino a interrogantes de orden teórico, entre los que destaca el de cómo manejar las relaciones con las comunidades locales para evitar que se conviertan en factores limitantes para el manejo de las reservas.

Estos problemas surgieron debido a que los procesos de declaratoria carecieron de la participación de las poblaciones involucradas, lo que determinó, desde el inicio, un divorcio entre las políticas de conservación, las necesidades humanas y las dinámicas locales y globales de desarrollo. Adicionalmente, las categorías de

manejo que se han establecido, no consideraron la presencia de comunidades, y más bien han limitado las garantías de estos pueblos sobre sus derechos territoriales y de uso de los recursos naturales.

Efectivamente, según datos de la Revista "Parques" de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN-, casi el 86% de los parques nacionales de América del Sur tienen que enfrentar el problema de grupos poblacionales permanente o temporalmente asentados dentro de sus límites (Amend, S y Amend, T, 1992), lo cual pone en evidencia que resolver los problemas de las comunidades locales implica, en gran medida, hacerlo con las dificultades de manejo de las Areas de Reserva.

Por otra parte, las concepciones sobre la participación de las poblaciones locales en el manejo de las Areas Protegidas, han sufrido un desarrollo notable, a tono con la evolución de los conceptos y finalidades de la conservación y su relación con el desarrollo sustentable. A pesar de que en un inicio las Areas Protegidas se manejaron bajo criterios eminentemente proteccionistas y de manera aislada respecto al contexto general del desarrollo, en años recientes, ha surgido un pensamiento renovado que busca redefinir el papel de dichas áreas, bajo la óptica de asegurar la conservación de la biodiversidad contribuyendo, a la vez, al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones humanas.

Este proceso de transformación, si bien ha modificado sustancialmente el papel que se les otorga a los habitantes locales en el manejo de las Areas Protegidas, plantea nuevos retos e interrogantes que nos conducen a una reflexión sobre la

urgencia de establecer una nueva base conceptual, que tome en cuenta la diversidad de condiciones en las que se encuentran las comunidades, la variedad de sus requerimientos y potencialidades, frente a las necesidades de conservación. Estas consideraciones deben conducir a una gestión capaz de evitar que la intervención local sea instrumentalizada y convertida en objeto de demagogia y dominación política, o en una dinámica de concesiones paternalistas, que pasen por alto la importancia de conservar y utilizar adecuadamente la diversidad biológica.

3. CONFLICTOS Y CUESTIONAMIENTOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN EL MANEJO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS DE LA AMAZONIA ECUATORIANA

La intensa búsqueda de respuestas y fórmulas que garanticen una gestión "democrática" en relación al manejo de las Areas Protegidas ha dado lugar a una serie de interpretaciones distorsionadas, mistificaciones y acciones desatinadas en torno a la participación comunitaria.

En un inicio, se consideró a las Areas Protegidas como lugares aislados y vacíos y como reservorios de flora y fauna, exentos de toda intervención humana. Esta posición, además de revelar un desconocimiento de las áreas declaradas (que por lo menos, en el caso ecuatoriano, fueron establecidas en base a criterios exclusivamente biológicos y de acuerdo a la información técnica ya existente), no daba lugar a ningún tipo de iniciativa relacionada con la población. (Véase la

Estrategia Nacional de Conservación de 1976).

En un segundo momento, se constató la existencia de poblaciones al interior de las áreas, las mismas que fueron vistas como limitantes para el manejo y un serio peligro para la integridad de las mismas. Más tarde, inspirados en un cambio de concepciones sobre los propósitos y políticas de conservación a nivel mundial (que se verifican en la Estrategia Mundial para la Conservación de 1980), nuestros países, deciden encaminar acciones que buscaban incorporar a las comunidades locales al manejo de las Areas Protegidas.

Así, por ejemplo, en un análisis sobre el tema, se menciona que la existencia de comunidades humanas al interior de las Areas Protegidas tendría dos soluciones: lograr a corto plazo la reubicación de los pobladores, por razones ecológicas con el consentimiento de las personas afectadas, o integrar las poblaciones locales al concepto del parque e iniciar una continua labor de concientización ambiental, buscando al mismo tiempo fuentes de ingresos que reduzcan la presión sobre los recursos naturales. (Amend , S y Amend, T, 1992)¹⁷.

Esfuerzos de este tipo, a pesar de constituir un paso adelante, se han caracterizado, sin embargo, por una actitud marcadamente proteccionista que restringe cualquier tipo de actividad humana al interior de las Reservas y se limita a una interacción, ya sea a través del establecimiento de campañas de educación ambiental, que son (por lo menos en la Amazonia ecuatoriana), muy limitadas y más informativas que formativas; o mediante mecanismos de contratación de pobladores locales para labores de guardianía y otras acciones subsidiarias (Paz y

Miño, 1991). De este modo, las estrategias de incorporación de la población no pueden escapar a una relación asistencial que subestima las posibilidades reales de las comunidades locales de contribuir a un manejo eficiente de las Areas Protegidas.

Existen otras posiciones en la que se intenta modificar las prácticas paternalistas y crear espacios de consulta en los que se pone a consideración de las organizaciones locales planes de manejo y planes operativos para la administración de las Areas. Sin embargo, este nuevo mecanismo tiene aún varios inconvenientes: por un lado, la población local no participa en el diseño, ejecución y evaluación de los planes y, por otra, los comentarios y sugerencias de las organizaciones son poco tomados en cuenta y más bien se utilizan como instrumentos para legitimar la validez de los documentos ya elaborados (Plan de Manejo de la Reserva Faunística Cuyabeno, 1992).

Finalmente, la tendencia que parece estar tomando mayor protagonismo en los actuales momentos, es la de la creación de mecanismos prácticos y efectivos de participación como asambleas y comités de co-gestión, mediante los cuales, las comunidades vecinas, intervienen de manera directa en la gestión y el manejo de las Areas Protegidas, a través de sus propias estructuras organizativas (Fundación Natura, 1991; Ley de Areas Protegidas).

Si bien en el Ecuador, y concretamente en la Amazonía, las experiencias de este tipo son aún escasas, sobretodo debido a una impermeabilidad del Estado frente a las demandas y potenciales de las poblaciones, esta tendencia parece estar

liderando las actuales reflexiones sobre la relación entre las Areas Silvestres Protegidas y los grupos humanos. (Fundación Natura, 1992).

Con esto no queremos decir que las formas de intervención de las poblaciones locales hayan pasado por un proceso ascendente y que hoy las condiciones hayan cambiado de manera sustancial. De acuerdo a cada situación, las relaciones con las comunidades vecinas están mediadas por una serie de modalidades que fluctúan entre relaciones paternas y clientelares hasta mecanismos estatuidos de participación, en los que los pobladores poseen espacios y canales que les permiten intervenir de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones. Como ejemplos, citamos el caso de los Cofanes en la Reserva Faunística Cuyabeno y el caso de la FCUNAE y la ONHAE en el Parque Nacional Yasuní, quienes firmaron un Convenio con el INEFAN. Este Convenio garantiza el derecho de las comunidades indígenas al uso de los recursos naturales, mientras demuestren una práctica de manejo que garantice, al mismo tiempo, tanto la integridad de los territorios como las de las Areas Naturales Protegidas (INEFAN, et. al., 1992).

Cabe señalar que esta última situación se verifica en contadas ocasiones y no se ha constituido en una experiencia de exitos garantizados, ya que, en muchas ocasiones, los intereses y concepciones de los diferentes grupos participantes no han podido llegar a conciliarse. Estado, Organizaciones no Gubernamentales, Empresas Privadas y Organizaciones Locales suelen estar alentados por diferentes motivaciones, lo cual dificulta y resta eficiencia a los procesos conjuntos de planificación y gestión.

Otro aspecto importante que se debe mencionar es la tendencia a mistificar lo indígena y descalificar la presencia de la población migrante, sobretodo en lo referente a las Areas Amazónicas. Lo indígena ha sido visto como sinónimo de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la presencia colona se ha asumido como la generadora de toda la destrucción y el manejo inadecuado de la naturaleza, como se menciona en el estudio de caso de la Reserva Cuyabeno. Si bien estas afirmaciones pueden, en un determinado momento, haber tenido una base empírica, las condiciones actuales demuestran que la oposición colono-indígena es una simplificación insuficiente para explicar las variaciones de la relación hombre-naturaleza, o desarrollar referentes para la participación de la población rural en el manejo de las Areas Protegidas.

La generalización de la economía mercantil ha inducido a la población indígena (en mayor o menor grado), a modificar sus economías de subsistencia por estrategias productivas que buscan acceder a recursos monetarios. De igual forma, existen colonos con una larga tradición en las zonas de asentamiento y que han desarrollado estrategias de aprovechamiento sustentable y ecológicamente viable de los recursos naturales.

Consecuentemente, la heterogeneidad de las poblaciones vecinas a las Areas Protegidas, impiden generar una receta única para garantizar su participación efectiva. Si bien son válidos ciertos principios y conceptos generales, cada comunidad requiere respuestas diferentes, acordes a su situación particular. Como se mencionó anteriormente, existen indígenas poco articulados a la sociedad de mercado, otros, absolutamente integrados y con prácticas más

depredatorias que otros. De igual modo, se pueden encontrar colonos de ocupación antigua, inmigrantes recientes con o sin conciencia ambiental y con diversas estrategias de interacción con el entorno.

Otro riesgo de la co-gestión para el manejo de las Areas Protegidas es que, generalmente, estas se encuentran en lugares apartados de los centros administrativos, por lo que la presencia estatal y de otras organizaciones de apoyo es muy escasa. Lo anterior explica el hecho de que las organizaciones locales vean en las agencias de conservación a potenciales instituciones de desarrollo rural, se creen demasiadas expectativas, y busquen solucionar sus carencias a través de los recursos y posibilidades que ofrecen las entidades encargadas del manejo de una determinada área de protección.

Si bien es cierto que el Manejo de las Areas Protegidas debe enmarcarse dentro de las políticas de desarrollo regional y global, además de ofrecer alternativas que busquen mejorar la calidad de vida de las comunidades locales, no se puede esperar que puedan solucionar todos los conflictos y carencias de las poblaciones en condiciones de marginalidad. En este caso, el problema más grave es que las poblaciones que viven dentro o en las inmediaciones de las Areas Protegidas se encuentran, en la mayoría de los casos, en condiciones precarias, y requieren ejercer una mayor presión sobre los recursos naturales. Por lo tanto, mientras no se les proporcione alternativas para mejorar sus condiciones de vida, el discurso conservacionista resulta estéril y superficial.

El propio Banco Mundial, junto con la Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos y el Fondo Mundial para la Naturaleza, en un documento reciente, definen a la participación popular en el manejo de Areas Protegidas como "la capacidad de fortalecer a la gente para movilizar sus propias capacidades, ser actores sociales más que sujetos pasivos, manejar los recursos, tomar decisiones y controlar las actividades que afectan sus vidas" (Brandon, K, y Wells, M 1992).

Si bien este discurso puede parecernos muy progresista, es necesario considerar que se aleja considerablemente de las prácticas reales de manejo, ya que los principales conflictos por el uso de recursos, al interior de las Areas de Conservación, se producen por las urgencias económicas de nuestros Estados, impuestas por estos mismos organismos internacionales, para cumplir con las obligaciones de la Deuda Externa. Esto explica la presencia de concesiones petroleras y auríferas en dichas áreas, y los permanentes problemas de las agencias estatales con las comunidades locales por efectos de la contaminación, los conflictos de tenencia de la tierra y los efectos sociales que generan estas actividades de gran escala. Como es evidente, situaciones de esta índole deterioran las posibilidades de interacción y relacionamiento con los grupos humanos afectados.

Lo anterior confirma que el discurso de la participación puede ser empleado como mecanismo demagógico de legitimación, no sólo por parte del Estado, sino por organismos internacionales con determinados intereses, para quienes la conservación de la biodiversidad puede constituir una prioridad de valor

estratégico, más allá del bienestar de las comunidades locales o las necesidades nacionales de desarrollo, pero que, a la vez, no pueden ignorar por una parte, las preocupaciones y avances teórico-metodológicos que se han hecho sobre el manejo de Areas Protegidas, y por otra, las emergentes demandas de las propias poblaciones locales.

4. LAS POBLACIONES AMAZÓNICAS Y EL MANEJO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

En el caso específico de la Amazonia, los conflictos antes mencionados se verifican de manera privilegiada debido a las particulares características de la región y a las estrategias y políticas que han venido guiando el manejo de las Areas Protegidas.

Es así como las acciones de las Areas Silvestres bajo protección no se han enmarcado dentro de una dimensión regional y en el marco de una política de desarrollo global. Esto ha redundado en la falta de participación, no sólo de las comunidades, sino de las autoridades e instituciones locales, por lo que la gestión sobre dichas Areas se ha planificado y ejecutado bajo iniciativas y concepciones extrarregionales.

Por otro lado, se debe considerar que en la Amazonía, y concretamente en lo que se refiere a la responsabilidad sobre las Areas Protegidas, convergen, como ya se dijo, una serie de intereses contrapuestos, que limitan las posibilidades de lograr

una participación de la población local en las acciones de manejo. Así, el Estado por ejemplo, ha tenido, generalmente, conductas desacertadas con las poblaciones vecinas a las Areas, ya sea debido a conflictos de tierras, o por restricciones relativas al acceso a los recursos. En este caso, la confrontación ha ocupado el espacio que debería ocupar la participación.

En lo que se refiere a las organizaciones no gubernamentales, nacionales o internacionales, se debe decir que cada una tiene diferentes orientaciones y formas de intervención y que por lo general, disponen de recursos, que para los estándares locales, son abundantes, y les otorgan un fuerte poder de negociación. Sin embargo, los problemas operativos y políticos a los que se enfrentan, y su necesidad de ganar prestigio y asegurar la continuidad de su gestión, hacen que los espacios de participación que se crean, sean más bien empleados como instrumentos de legitimación de su propio accionar más que canales efectivamente democráticos para la toma de decisiones, o mecanismos reales de co-gestión.

Un ejemplo interesante para ilustrar lo que acabamos de decir, es que el proceso de elaboración del último plan de manejo para la Reserva Faunística Cuyabeno, en la Provincia de Sucumbíos, requirió de la concurrencia de una fundación privada, contratada por el Estado; esta, a su vez, creó un grupo consultivo conformado por técnicos y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, en ningún momento se consideró la participación de las organizaciones indígenas y colonas involucradas y tampoco de las instituciones oficiales y privadas que operan directamente en la zona.

Otro aspecto importante, para el caso amazónico, es que todas las Areas Protegidas de la región están habitadas ya sea por pueblos indígenas y/o por campesinos migrantes, que ejercen diversos grados de presión sobre los recursos naturales. Esta situación ha dado lugar, como ya se mencionó, a una mistificación del mundo indígena y a la descalificación de las formas de aprovechamiento de los recursos naturales por parte de la población colona, incluso frente a las modalidades productivas empresariales.

Además, se ha generado todo un discurso sobre la necesidad de generar alternativas de producción y consumo acordes a los propósitos de la conservación, que han conducido a la formulación de una serie de proyectos en esta línea, como el Jardín Etnobotánico con componentes productivos que ha propuesto la Fundación Sinchi Sacha con la participación de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza - OPIP -, o varios proyectos de desarrollo ecoturístico.

Sin embargo, dichos proyectos no han contado con la participación de las comunidades beneficiarias y, por una serie de razones (falta de recursos, de técnicos, de experiencias previas que garanticen su éxito, etc.) aún no han sido puestos en práctica.

En consecuencia, podemos decir que la intervención de las poblaciones locales en el manejo de las Areas Protegidas de la Amazonia ecuatoriana ha sido hasta hoy sumamente precaria, por lo que requiere de una reorientación integral de las concepciones y políticas de manejo, además de espacios que garanticen y

redimensionen la participación comunitaria.

5. ELEMENTOS PARA PENSAR EN UN MANEJO PARTICIPATIVO DE LAS AREAS PROTEGIDAS DE LA AMAZONIA ECUATORIANA

En primera instancia, es necesario considerar que la gran diversidad que caracteriza a las poblaciones vecinas a las Areas Protegidas hace imposible establecer reglas únicas que garanticen su participación efectiva. Sin embargo, nos parece útil hacer ciertas consideraciones generales que sugieran posibles alternativas para un manejo co-gestionario y participativo de dichas Areas.

Como se señaló, uno de los principales problemas que enfrenta el manejo de las Areas Naturales de la Amazonia es la excesiva concentración en los procesos de toma de decisiones, por lo que sería necesario crear subsistemas regionales de Areas Protegidas que permitan la descentralización en el manejo y den lugar al establecimiento de comités de gestión que involucren a las organizaciones locales y a las instituciones regionales (organismos seccionales, consejos provinciales, organizaciones populares, indígenas y no gubernamentales, autoridades de salud, educación, colonización, etc.). Esto va a permitir integrar el manejo de las Areas Protegidas a las dinámicas de desarrollo regional, además de garantizar una gestión interinstitucional e intersectorial que tome en cuenta las necesidades de la región y de las poblaciones beneficiarias.

A esto debe sumarse, por una parte, la conformación de instancias formales que garanticen la participación y se conviertan en espacios de expresión y canalización de demandas y opiniones de las comunidades locales (comités, asambleas, etc.), y por otra, el establecimiento de marcos legales apropiados que garanticen el acceso racional y controlado de las poblaciones vecinas, a los recursos naturales necesarios para su reproducción biológica y cultural. Es importante así mismo, que las bases jurídicas se modifiquen para dar lugar a una gestión más democrática en la que se involucre la participación real de las organizaciones populares y no gubernamentales, e incluso el sector productivo del país, pero que, a la vez, evite que se expropie el rol del Estado como regulador y administrador de la biodiversidad, en tanto recurso natural y económico estratégico.

Sin embargo, la existencia de una institucionalidad que otorgue canales y mecanismos formales de participación, no es suficiente. Es imprescindible además, otorgar a la participación comunitaria una base conceptual que involucre su dimensión política, sus alcances y limitaciones, para impedir que se convierta en un recurso aleatorio para legitimar decisiones, y pueda transformarse en un componente orgánico de las instancias de planificación, ejecución y evaluación de planes y programas para las Areas Protegidas.

Un nuevo marco conceptual de lo que significa un manejo participativo de las Areas Protegidas, debería contribuir a redimensionar la oposición indígena-colono y pensar en estrategias de participación que consideren las diferentes condiciones culturales, económicas y organizativas de la población, además de sus formas de relacionamiento con el medio, sus estrategias productivas y sus niveles de

vinculación a la sociedad nacional.

Paralelamente se debería mantener programas de educación ambiental y capacitación como estrategia permanente de activación de las fuerzas locales y soporte, para optimizar la participación popular en el manejo de las Areas Protegidas.

Finalmente, es necesario poner en práctica proyectos demostrativos, capaces de ofrecer alternativas de desarrollo que tengan viabilidad ecológica y económica y que otorguen credibilidad al discurso conservacionista frente a las poblaciones locales.

El problema de la participación en el manejo de las Areas Protegidas Amazónicas es sumamente complejo en la medida en que nos plantea problemas sobre cuál es la participación deseable y cuál es la posible, en el marco de las condiciones actuales de la región. Al parecer, la diversidad de situaciones y grupos humanos presentes en la Amazonia, hacen necesario superar la retórica de la participación para entender sus limitaciones y potencialidades. En la gestión ambiental, la participación se revela, no obstante, como un mecanismo fundamental para lograr un acceso equitativo y democrático a los recursos naturales y los servicios ambientales.

CAPITULO III - NOTAS

15. Nos referimos a la Ley Forestal y de Areas Naturales Protegidas de 1978, a la Estrategia Nacional de Conservación de 1976, y a los primeros planes de manejo que se elaboraron.
16. Hacemos alusión a los grupos humanos que se encontraban en las Reservas antes de las declaratorias, como los Cofanes y los Siona en la Reserva Cuyabeno, y a los Quichuas y Huaorani en el Parque Nacional Yasuní, por citar algunos ejemplos significativos.
17. Nótese que no se aborda aquí temas como el bienestar de la población, sus derechos de propiedad y uso de los recursos naturales, ni tampoco se emplea el término "participación"; en su lugar se habla de "integrar a los habitantes al manejo", lo cual querría decir que los pobladores deben ser funcionales a las tareas de conservación y no viceversa.