

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES
CONVOCATORIA 2007-2009**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES**

**UN CASO DE TENSIONES SOCIALES GENERADO POR LAS POLÍTICAS
AMBIENTALES: REFUGIO DE VIDA SILVESTRE “MANGLARES EL MORRO”**

LADY MARIA SOTO NAVARRETE

JULIO 2010

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES
CONVOCATORIA 2007-2009

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON MENCIÓN EN ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES

UN CASO DE TENSIONES SOCIALES GENERADO POR LAS POLÍTICAS
AMBIENTALES: REFUGIO DE VIDA SILVESTRE “MANGLARES EL MORRO”

LADY MARIA SOTO NAVARRETE

ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE

LECTORES: ALEXIS RIVAS

IVAN NARVAEZ

JULIO 2010

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE
ECUADOR

Programa de Estudios Socioambientales

Convocatoria 2007 – 2009

Título: Un caso de tensiones sociales generado por las
políticas ambientales: refugio de vida silvestre “Manglares
El Morro”.

Alumna: Lady Soto Navarrete

Director: Guillaume Fontaine

Quito, 5 de abril de 2010

Dedicatoria

A Ti mi Señor, por la vida y por guiar siempre mis pasos.

A mis padres Cruz y Francisco, y a Byron mi hermano.

Agradecimiento

Al profesor Guillaume Fontaine por las lecciones impartidas y por la dirección para la elaboración de esta tesis. Al biólogo Mario Hurtado Gualán y al oceanógrafo Mario Hurtado Domínguez, por el apoyo incondicional que me brindaron en mis estudios de maestría. Al EcoClub Los Delfines y a la comunidad del Puerto El Morro. A mi familia y amigos, por el cariño que me dio fuerzas para lograr mi objetivo. A Vidal Ayala, por la compañía y por ayudarme a entender que es ante la Presencia de Otro, a quien debo responder.

Tabla de contenido

Introducción	7
Antecedentes	8
Estado del problema	10
Determinación y caracterización del Área de Influencia.	12
Hipótesis.....	20
CAPITULO I. La conservación en Ecuador	22
1.1. Categorías de conservación a nivel latinoamericano.....	22
1.2. Política de conservación en Ecuador.....	23
1.2.1 Constitución del Ecuador	24
1.2.2 Política Ambiental Nacional	25
1.2.3 Políticas básicas para el uso sustentable y la conservación de la biodiversidad	27
1.2.4 Políticas del sistema nacional de áreas protegidas	28
1.2.5 Dirección de planificación y políticas ambientales	30
1.3. Instrumentos de conservación	31
1.3.1 Descripción de la problemática actual del Sistema Nacional de Áreas Protegidas... ..	32
1.3.2 Gestión de la estrategia nacional de biodiversidad.....	36
1.4 El financiamiento del sistema nacional de áreas protegidas	37
CAPITULO II. Marco teórico y conceptual.....	42
2.1 Gobernanza	42
2.2 Organizaciones, instituciones y regímenes internacionales	50
2.3 La cogobernanza	52
CAPITULO III. Sobre la gestión ambiental.....	56

3.1	Caracterización socioeconómica del Recinto Puerto El Morro.....	56
3.2	Iniciativa de solicitud de creación del área protegida	58
3.3	Procedimiento del Plan de Manejo ambiental.....	59
3.3.1	Gobernanza en áreas protegidas co-manejadas	59
3.3.2	Co-manejo	60
3.3.3	El comité de gestión	63
3.3.4	El Plan de Manejo Ambiental	63
3.3.5	De la administración del refugio de vida silvestre “Manglares El Morro”	67
CAPITULO IV. Interacción entre actores.....		70
4.1	El conflicto por la categoría asignada	70
4.2	El conflicto entre actores.....	71
4.3	Análisis de las interacciones	73
4.4	Metodología aplicada.....	74
4.5	Interpretación de los datos obtenidos en campo.....	74
CONCLUSIONES		78
BIBLIOGRAFÍA.....		82
ANEXOS.....		88
Anexo 1. Mapas		89
Anexo 2. Tablas		92
Anexo 3. Figuras		96
Anexo 4. Fotos		103

SIGLAS

AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
CAAM	Comisión Asesora Ambiental
CI	Conservación Internacional
CONAJUPARE	Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador
CONCOPE	Corporación de Consejos Provinciales
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y de Areas Naturales y de Vida Silvestre
EN	En Peligro
FAP	Fondo de Áreas Protegidas
FEMM	Fundación Ecuatoriana para el Estudio de Mamíferos Marinos
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAE	Ministerio de Ambiente Ecuador
PMA	Plan de Manejo Ambiental
REVISMEM	Refugio de Vida Silvestre Manglares El Morro
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
TULAS	Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria

Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad analizar cómo los actores locales de una comunidad costera, como lo es el recinto Puerto El Morro, se apropian de un modelo de gestión ambiental impulsado por dos instituciones ambientales, a raíz de la declaratoria de un área protegida aleñada a la comunidad, el refugio de vida silvestre Manglares El Morro.

Como parte del análisis se pretende también indagar el por qué la limitación del área protegida desata tensiones sociales; qué consecuencias tienen estas tensiones para la relación entre la comunidad y los actores exógenos; y qué capacidad tiene la población local de enfrentar esas tensiones.

En el capítulo I, se hace una revisión sobre la política de conservación en Ecuador especialmente en lo que refiere al sistema nacional de áreas protegidas.

En el capítulo II, se presenta información teórica que permite tener las herramientas necesarias para lograr entender las dinámicas que se dan alrededor del conflicto. Se abordarán temas sobre las áreas protegidas, las categorías planteadas por la UICN y las establecidas a nivel nacional. Además, se opta por incluir a la gobernanza dentro del estudio, planteada como una vía de salida al conflicto y se evidencia cómo la ausencia de la misma puede ser la causa del conflicto. Otros temas que se analizan, son las redes de políticas públicas, las interacciones entre actores, la cogobernanza, y las herramientas para analizar la gobernabilidad.

En el capítulo III, se enfoca la gestión ambiental. Básicamente se aborda al comanejo o manejo participativo y a la gobernanza en áreas protegidas comanejadas. También se muestra la caracterización socio-económica del recinto.

En el capítulo IV, se analizan la interacción entre los actores locales y exógenos del refugio de vida silvestre “Manglares El Morro” (REVISMEM), cómo y con qué mecanismos se resolvió el conflicto; y en qué medida es aplicable el marco teórico.

Antecedentes

El área colindante del refugio de vida silvestre “Manglares El Morro”, es el recinto Puerto El Morro; el cual pertenece a la parroquia rural El Morro, cantón Guayaquil, provincia del Guayas. Está localizado a 106 kilómetros de Guayaquil, a una hora y media de viaje aproximadamente. El clima es desértico tropical, con una precipitación anual de 500 mm y la temperatura oscila entre 23° y 25° centígrados. El relieve es irregular y gran parte de la población está asentada en las riberas del estero, el cual constituye el recurso hidrográfico más importante por cuanto es la principal fuente de sustento de la población. El estero es un ramal del canal del Morro que alimenta a las camaronerías del sector y en sus aguas transitan embarcaciones de bajo y medio calado. (Fundación Pedro Maldonado y PMRC, 1998 en Duarte y Soto, 2006)

El 80% de la población del recinto Pto. El Morro se dedica a la pesca artesanal, pescan corvina, (*Cynoscion albus*), lisas, (*Mugil curema*), bagres, (*Arius kesslei*), cazón (*Nasolamia velox*), roncadores (*Anisotremus caesius*). También se dedican a la recolección de cangrejos, como el Cangrejo rojo (*Ucides occidentales*) y conchas (*Anadara tuberculosa*). (Jiménez y Bearez, 2004 en Duarte y Soto, 2006). La pesca está destinada al consumo familiar y a la venta, para lo cual se dirigen hacia Playas donde comercializan su producto.

De acuerdo a la página web¹, creada por el EcoClub Los Delfines, en donde se muestra información del refugio de vida silvestre Manglares El Morro y del recinto Puerto El Morro, algunas artes de pesca utilizadas en el lugar son las siguientes: Enmalle o lisero; Trasmallo; La caña; Atarraya; Cordel o línea de mano; Red estacada; y Trampa de jaibas.

Por otro lado, la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador según el Ministerio del Ambiente (MAE, 2000) identificó dentro de sus políticas la conservación y recuperación de ecosistemas frágiles y amenazados como el manglar, tres regiones de atención especial entre ellas el Golfo de Guayaquil por el aporte de sus bienes y servicios

¹ La página web estuvo disponible hasta el mes de Septiembre de 2008, al momento información relevante del lugar está disponible en www.puertoelmorro.blogspot.com

ambientales. Esta región es el mayor complejo estuarino del país y de la costa occidental de Sudamérica. En este contexto, la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador, plantea como visión al año 2020, la conservación y la utilización sustentable de los recursos naturales del país, e identifica cinco “Regiones de Atención Especial”, reiterando la importancia del Golfo de Guayaquil en términos de Biodiversidad por la presencia del 81% del ecosistema de manglar del país (122.437 hectáreas), definiendo tres líneas de acción: el control de la contaminación, el desarrollo de pesca sustentable y el manejo integral de manglares. (Matamoros *et al.*, 2006)

Cabe recalcar que los manglares a nivel nacional están protegidos como “Bosques Protectores” desde 1986² y como Patrimonio Natural de dos Áreas Protegidas incluidas en el SNAP. Por otro lado, con el acuerdo anteriormente citado, mediante Reforma introducida³ en la Ley 74, Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, publicada en el R.O. 495 de 7 de Agosto de 1990, se incorporan los manglares al Patrimonio Forestal del Estado; el mismo que está fuera del comercio, no es susceptible de posesión o cualquier otro medio de apropiación, y sobre él no puede adquirirse el dominio ni ningún otro derecho real por prescripción; y solamente podrá ser explotado mediante concesión otorgada en sujeción a la Ley y al Libro V del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (TULAS) de la Gestión de los Recursos Costeros.

Se logró identificar que dentro de la región de atención especial del golfo de Guayaquil los remanentes más importantes de la formación vegetal manglar, están en la provincia del Guayas, en las Islas Escalante y Mondragón entre los Esteros Salado y Río Guayas y frente al canal de Jambelí. Justamente, al suroeste de la Isla Escalante y al noroeste de la Isla Puná, a la entrada del canal del Morro, existen las denominadas “Islas Manglecitos”, sitio que se caracteriza por concentrar lo que sería la mayor población permanente de fragatas (*Fregata magnificens*) del Ecuador incluyendo las Islas Galápagos y una población importante de delfines buefos (*Tursiops truncatus*) (FEMM, 2008). En su zona de

² Acuerdo Ministerial 498 publicado en el Registro Oficial # 591 del 24 de diciembre de 1986.

³ Según el Art. 22 del Capítulo II De la Ordenación, Conservación, Manejo y Aprovechamiento del Manglar Régimen, Definición y Competencia.

influencia (Canal del Morro) se han reportado 36 especies de aves de las cuales el rascón cuellirifo (*Aramides axilaris*) está considerada como una de las más amenazada bajo la categoría “en peligro” (EN) y 5 especies de árboles de manglar. (Matamoros *et al.*, 2006)

Estado del problema

A mediados del 2004 e inicios del 2005, Fundación Natura con el auspicio del Programa de Pequeñas Donaciones del Banco Mundial ejecutaron el proyecto: “Programa de formación de líderes comunitarios en Ecoturismo y Gestión Ambiental Local, para el recinto Puerto El Morro”, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la población del recinto, fortaleciendo la actividad ecoturística y la gestión ambiental (Carvajal, R. *com pers*). Esto evidencia las nociones en temas ambientales que poseen un grupo de la población, los cuales en su mayoría forman parte del Eco Club Los Delfines, así como de los líderes comunitarios. Previo a esta capacitación, la población ya mostraba interés por el turismo, el mismo que era desarrollado empíricamente y por la conservación, reconociendo así el potencial de la flora y fauna del lugar.

Según Matamoros, *et al.*, (2006), en el mismo año, las organizaciones de base del recinto Puerto El Morro, representadas por los presidentes del Ecoclub Los Delfines, del Comité de Desarrollo Comunitario, de la Asociación de Pescadores de Puerto El Morro y de la Junta Parroquial El Morro enviaron un oficio al Ministerio del Ambiente para que se estudie la oportunidad de declarar área protegida a las Islas Manglecito y las zonas aledañas a los ramales cercanos al recinto y parte del Canal del Morro; por la necesidad de conservar una población de fragatas, otras especies de aves, una rica fauna marina y la presencia de una importante población residente de delfines bufeos.

La respuesta del MAE fue positiva, ya que mediante Acuerdo Ministerial No. 266, del 12 de septiembre de 2007 se declaró: Refugio de Vida Silvestre, con la denominación “Refugio De Vida Silvestre Manglares El Morro” las 10.130,16 hectáreas⁴ ubicadas en el

⁴ Según el MAE (2008b), el Refugio de Vida Silvestre está conformado por 11.807 hectáreas, habiendo así una contradicción con el acuerdo ministerial No. 266 que contiene la información oficial.

Recinto Puerto El Morro que incluyen, el bosque de mangle, bajos⁵, el espejo de agua de esteros y canales naturales.

En la actualidad las actividades de las cuales depende la economía de los habitantes del recinto, son principalmente: i) la pesca artesanal, ii) la recolección de moluscos y crustáceos y iii) actividades recreativas (relacionadas al eco-turismo como observación de aves y paseos en botes para observación de delfines). Cabe recalcar que el área circundante se encuentra en su mayoría ocupada por la industria camaronera.

Debido a la cercanía de Pto. El Morro con el área protegida, ya que se encuentra a menos de 100 metros de la población (medidos en fotos satelitales), se puede apreciar que ésta comunidad está directamente afectada por la creación del área.

Puede parecer que la categoría de manejo asignada para este lugar, está mal aplicada ya que se trata de una zona intervenida por el hombre en la cual se realizan las actividades descritas anteriormente. Específicamente para el “refugio de vida silvestre”, son usos permitidos la conservación, la investigación, la educación y la recreación, según la Ley Forestal de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

El conflicto surge por la creación del área protegida, ya que existe una contradicción entre el uso permitido según la ley y la realidad del recinto. La falta de información y claridad de la autoridad competente sobre las implicaciones, así como la ausencia de un proceso de educación ambiental juegan un rol muy importante sobre la población del recinto, puesto que en un área protegida de esta categoría (refugio de vida silvestre) no se admite la pesca ni cualquier tipo de extracción, por tomar un ejemplo.

Desde luego surgen varias preguntas abordadas en la presente investigación. ¿Cuál es la relación entre las actividades económicas y la creación del área de conservación? ¿Quiénes están involucrados y cuáles son sus intereses? ¿Cuáles son las responsabilidades que asumen los actores en la perspectiva de desarrollo y conservación?

⁵ Se denomina bajos a una elevación del fondo marino que usualmente impide flotar a las embarcaciones de mediano y alto calado. (Oceanógrafo Mario Hurtado, com pers.)

Según expertos consultados en el tema de áreas protegidas, (Biólogos Mario Hurtado y Camilo Martínez, *com. Pers.* 2008), se ha podido notar la preocupación a nivel generalizado de los conflictos que se crean al momento de incorporar nuevas áreas protegidas al SNAP, ya que en algunos casos puntuales la categoría de manejo no es compatible con los usos reales de la zona. Por lo expuesto anteriormente, es necesario realizar un Plan de Manejo Ambiental que sea compatible con las actividades de los habitantes y la categoría de manejo que ha sido asignada, para lo cual se necesita la participación de la población en la elaboración del mismo y que formen parte en la toma de decisiones.

Cuando un área natural es considerada como apta para su inclusión en el SNAP, se lo hace con la finalidad de salvaguardar y preservar la flora y la fauna del lugar, así como todo factor endógeno y exógeno que tenga que ver con el área a proteger. Además, de acuerdo a la legislación vigente, estos proyectos deben ser claramente socializados con las comunidades directamente afectadas, ya que se debe incorporar a los habitantes en la toma de decisiones dentro del área protegida.

El presente estudio pretende analizar en qué forma ha cambiando la situación (económica, cultural, social y ambiental) de la población del recinto Puerto El Morro después de la declaración de Refugio de Vida Silvestre y en qué manera afecta a la realización de sus actividades normales. También, pretende analizar de qué forma la población del recinto participa en la toma de decisiones con respecto al área protegida y cuál es su nivel de educación ambiental.

En resumen, y de acuerdo a los conflictos que se han registrado históricamente desde los comienzos del SNAP, este estudio de caso podría dar lugar a guía que permita la fácil identificación de conflictos con poblaciones aledañas las futuras zonas que van a ser protegidas.

Determinación y caracterización del Área de Influencia.

El área de influencia del refugio de vida silvestre “Manglares El Morro” (**Mapa No. 1 en Anexo 1**), está constituido por las poblaciones más cercanas al área protegida: Ayalán,

Puerto El Morro, El Morro, Villamil Playas, Data, Posorja, Bellavista, Bajada, Cauchiche y Subida Alta, como se aprecia en el **Mapa No. 2 en Anexo 1**. De estas, las parroquias de El Morro, Posorja y Puná son las que están en el área de influencia directa del área protegida. El recinto Puerto El Morro se encuentra a una distancia de 1 km.

Como se pudo observar anteriormente y para motivos de la siguiente caracterización se toma en cuenta que el área de estudio es parte del Golfo de Guayaquil. El Golfo de Guayaquil es considerado como el estuario más grande, importante y complejo del Ecuador, debido a una sumatoria de aspectos físicos, económicos, sociales y ambientales que se encuentra a lo largo de la costa sudamericana (Carrera de la Torre *et al.*, 1993; Cucalón, 1996; CAAM, 1996). El Golfo de Guayaquil propiamente dicho tiene una extensión de 13.701 km² (CAAM, 1996), y depende principalmente de la cuenca del Guayas (32.130 km²) y del río Jubones (1.827 km²), identificados como 2 de los 5 sistemas hidrográficos más importantes de Ecuador (Cucalón, 1996; CAAM, 1996).

El Golfo de Guayaquil se caracteriza por la gran productividad biológica de sus aguas, su condición de hábitat de una biota rica y diversa que sostiene las más importantes pesquerías del país, la presencia de manglares en todos los bordes del estuario, las aportaciones de material orgánico transportado por los ríos que descargan en él, la influencia de varias corrientes marinas, la convergencia de diferentes masas de agua, las predominantes condiciones estuarinas mezcla de ambiente marino y fluvial, la gran extensión y poca profundidad de la plataforma interna, y muchos otros factores biofísicos que individualizan y destacan. A ello debe añadirse que el Golfo es depósito de hidrocarburos (petróleo y gas natural) y tiene un gran potencial turístico por los atributos que encierra el sistema estuarino, sus islas y canales. Por lo tanto, el área del Golfo de Guayaquil es considerado como la unidad ambiental marino-costera más importante de la costa continental del Ecuador y un invaluable patrimonio natural de la nación (Cucalón, 1996; CAAM, 1996).

Tómese en cuenta que en el área de influencia del Golfo se encuentra asentada el 45% de la población nacional con el más grande potencial agropecuario del país, produce el 67,9% de todos los productos alimenticios nacionales con producción anual superior a las 50.000 toneladas (incluida la casi totalidad del cacao, el arroz y la soya, y el 73% del maíz duro),

el 88% del cultivo de banano, y el 89,6% del camarón de exportación. Posee el 39% del hato⁶ ganadero nacional, tiene más del 50% en la producción industrial y manufacturera del país, así como de establecimientos industriales, e importantes proyectos de riego, control de inundaciones, etc. (CAAM, 1996). Por último sus recursos marinos sostienen las principales actividades pesqueras y acuícolas del país.

Pero, así mismo, el área del Golfo de Guayaquil presenta la más grande y grave concentración de problemas ambientales, sociales y económicos del país (CAAM, 1996).

Por otro lado, en el trabajo de ESPOL (2002) se establece que en el área de estudio, de acuerdo a la clasificación del clima de Papadakis, el suelo en general es caracterizado por un suelo tropical ecuatorial semiárido que se identifica por la ausencia de lluvias por aproximadamente 9 meses, con una precipitación media anual de 400 mm. Así mismo, la clasificación del clima de Koppen indica que el área de estudio recae en la clasificación de Estepario (BG). Esta clasificación se identifica por época lluviosa con una explosión herbácea.

De acuerdo a datos disponibles en la pagina web del Sistema de Información y Censo Agropecuario (SICA), existen datos históricos de climatología en una estación ubicada en Playas, la cual está a aproximadamente 20 minutos de Puerto El Morro. A continuación una breve descripción de los datos registrados en la estación meteorológica ubicada en las siguientes coordenadas: latitud. 2° 37' S y longitud 80° 23' (**Tabla 1 en Anexo 2**)

Los datos muestran temperaturas medias máximas de 26,6 °C en el mes de marzo, siendo la temperatura máxima para ese mes de 33,2 °C, y la temperatura mínima de 20,6 °C. Por otro lado, el mes más frío históricamente es el mes de septiembre, llegando a registrarse una temperatura media de 22,3 °C, en ese mismo mes se registran datos de temperatura que oscilan entre los 16,2 – 32,6 grados Celsius. (**Figura 1 en Anexo 3**)

⁶ Según el diccionario Océano Uno (1990), se define al hato como “cierto número de ganado mayor o menor”.

El viento registra su velocidad menos intensa en el mes de marzo, con una velocidad promedio de 2,9 m/seg, mientras que el mes con vientos más fuertes históricamente es el mes de septiembre, con una velocidad promedio de 4,3 m/seg. **(Figura No. 2 en Anexo 3)**

La humedad relativa media para el mismo período de tiempo se comporta de la siguiente manera: el mes que menos humedad registra es el mes de abril, con un porcentaje de 77% (siendo un porcentaje alto), tomando en cuenta que este mes es considerado como mes de transición de acuerdo a caracterizaciones hechas por Cucalón (1996 en CAAM 1996). El mes de julio en cambio registra los porcentajes de humedad más altos, llegando a observarse un porcentaje del 80%. Todo el año se manejan altos porcentajes de humedad en el área de estudio. Sin embargo cabe anotar que las lluvias son estacionales. **(Figura No. 3 en Anexo 3)**

La precipitación en la estación de playas muestra que históricamente las lluvias se presentan entre los meses de enero a abril, siendo el mes de marzo el que más precipitación media muestra (n = 135,7 milímetros), lo cual contrasta con la clasificación climática de Papadakis (n = 400 milímetros). **(Figura No. 4 en Anexo 3)**

La flora presente en el área de influencia del refugio de vida silvestre, incluye manglar y matorral seco de tierras bajas, según el sistema de clasificación de la vegetación propuesto por Sierra *et al.* (1999). El matorral seco litoral y el bosque espinoso tropical, de acuerdo a Valverde *et al.* (1979), reportan la siguiente vegetación predominante: desde el nivel de la más alta marea; *Ipomoea pescaprae*, *Coldenia paronychioide*, *Acacia guarang*, *Sporobulus virginicus*; en el área salitrosa de topografía plana; *Rhizophora mangle*, *Batis marítima*, *Criptocarpus pyriformis*, *Maytenus octogona*, *Salicornia fruticosa*, *Scutia spicata*, y *Conocarpus erectus*; hacia el interior; *Randia spinosa*, *Valesia glabra*, *Capparis ovalifolia*, *Prosopis juliflora*, *Cordia lutea*, *Diodia rígida*, *Arabidaea pubescens*, *Macranthosephon longiflorus*.

Matamoros *et al.* (2006) reportan en el área de influencia regional, del refugio de vida silvestre “Manglares El Morro”, la presencia de 5 especies de mangle: dos especies de mangle rojo (*Rhizophora mangle*, *Rhizophora harrisoni*), una de mangle negro (*Avicennia*

germinans), un mangle blanco (*Laguncularia racemosa*) y el mangle jeli (*Conocarpus erectus*). El mangle rojo, hembra o gateado (*Rhizophora harrisonii*) tiene de 5 a 32 flores en su inflorescencia lo que es clave para diferenciarlo del mangle rojo macho (*Rhizophora mangle*), también presente en la zona y que posee de 2 a 4 flores en su inflorescencia (Hilgert, N., y E. Cardenas 2004). El mangle blanco (*Laguncularia racemosa*) tiene flores en forma de campanita y sus frutos verdes tienen forma de copa. El mangle jeli (*Conocarpus erecta*) que se lo llama también “mangle botón” debido a la forma que tienen sus semillas de forma casi redonda, tiene flores pequeñas y verdosas. Por último, el mangle negro (*Avicennia germinans*) tiene flores pequeñas y blancas y sus semillas tienen forma triangular a manera de habas que al caer se fijan en el lodo.

Debido a la abundante presencia de manglar, es necesario describir más a fondo la importancia de este ecosistema. Los manglares o bosques de mangle son hábitats asociados que crecen en la franja localizada en la frontera entre las aguas marinas y la tierra firme, generalmente en la zona entre mareas de estuarios, lagunas y pantanos costaneros, por lo que presentan un agua salobre. Frecuentemente se inundan de agua de mar durante las mareas altas (Gang y Agatsiva, (1992) en Mera, 1999). Los manglares son hábitats altamente complejos y productivos que cumplen una serie de servicios ecológicos como la prevención de la erosión costanera, proveen alimentación y protección a mamíferos y aves y son el lugar adecuado para la anidación, la cría y la alimentación de una amplia gama de organismos acuáticos y específicamente marinos (Diemont, 1995 en Mera, 1999). La complejidad de la cadena de alimentos en los manglares y ecosistemas adyacentes implica relaciones de interdependencia entre poblaciones naturales aparentemente distantes. Por ejemplo, grandes cantidades de peces y aves dependen de las hojas de los mangles que, al caer y descomponerse, inician una cadena productora de alimentos (Parsons, 1992 en Mera, 1999).

Sin embargo, los manglares en el Ecuador han estado sujetos a una intensa degradación. Los datos de la Propuesta para el Manejo del Ecosistema de Manglar en el Ecuador (DIGEIM, 1994) identifican varias causas de la pérdida del manglar. La expansión de la frontera camaronera es sin duda la principal responsable de la tala de mangle en el Ecuador.

Aunque existe controversia respecto a las cifras de conversión de manglares a camaroneras, se puede decir con seguridad que ninguna otra causa ha tenido un efecto tan crítico, como se señalará en las secciones siguientes. La expansión de la frontera agrícola y ganadera habría sido, en el pasado, otra causa importante de la pérdida de manglar (10.000 has convertidas a cultivos agrícolas y 40.000 has a zonas ganaderas) a nivel nacional. Desafortunadamente estas aproximaciones son realizadas en base a referencias históricas y estimaciones que no tienen un soporte metodológico equivalente al estudio multitemporal del CLIRSEN. El desarrollo urbano y otras áreas son otras causales identificadas para la pérdida del manglar. A 1994 el estudio precitado estimó que aproximadamente entre 3.000 y 5.000 ha del manglar han sido convertidas a ciudades y centros poblados en toda la costa.

El manglar ha sido identificado como el hábitat crítico más representativo y vulnerable del ecosistema estuarino, de cuyas múltiples funciones ecológicas depende una gran diversidad de especies no comerciales y comerciales, particularmente aquellas que sostienen a las principales pesquerías artesanales (peces, crustáceos y moluscos) y a la acuicultura (camarones).

La diversidad de especies en el ecosistema de manglar es muy alta, pero poco estudiada en el Ecuador. Para este estudio y debido a las similitudes, se toma como referencia el Plan de Manejo de Reserva Ecológica Manglares Churute (INEFAN/Fundación Natura/ECOLAP, 1996). Respecto a ciertas especies representativas del manglar, en este hábitat existe una estratificación de la biocenosis, según nichos ecológicos bien diferenciados. Por ejemplo, enterrados en el fango viven bivalvos tales como las conchas, (*Anadara* sp.) y en madrigueras vive el cangrejo rojo (*Ucides occidentalis*); sobre la superficie del fango habitan gasterópodos. En las raíces aéreas del manglar viven los ostiones (*Cassostrea columbiensis*) y crustáceos tales como los cirripedos (*Balanus* sp.), y cangrejos de la familia Graspidae. En las ramas y follajes de los bosques también se encuentran caracoles del género *Littorina*. Además, en la hojarasca producida por el manglar vive gran densidad de organismos detritívoros. En la zona de transición, entre el manglar y los canales de los esteros vive el mejillón *Mytella guayanensis*, enterrado en un suelo desprovisto de vegetación y afectado por las altas y bajas mareas del estuario. Algunos peces existentes

son los robalos (*Centropomus armatus* y *Centropomus unionensis*) la lisa (*Mujil curema*) el chame (*Dormitator latifrons*) el bagre (*Bagre panamensis* y *Netuma platypobon*) el sábalo (*Brycon* sp.) el bocachico (*Ichthyolephas humeralis*) y la corvina (*Cynoscion* sp. e *Isopisthius* sp.).

Por otro lado, el estudio de alternativas de la Reserva Ecológica Cayapas Mataje indica (ECOCIENCIA/INEFAN, 1995) que los vertebrados terrestres están igualmente bien representados. Las aves forman el grupo mejor representado, tanto por la gran diversidad de especies residentes como por aves migratorias que utilizan los manglares y humedales como hábitats de invernación. Se registran 44 especies de aves, incluyendo 4 especies amenazadas, y al menos 19 especies de aves migratorias (Ortíz *et al.*, 1990). Los mamíferos (24 especies registradas), si bien residen en los bosques de tierra firme, se desplazan hacia las zonas de manglar en busca de alimento, por lo que dependen de los ecotonos entre los bosques de mangle y los bosques de tierra firme para cumplir sus funciones vitales. Los anfibios y reptiles, aunque no se reportan como abundantes ni diversos en las áreas de manglar, son importantes en las áreas adyacentes. Entre los reptiles más representativos se registran al menos 5 especies entre las cuales se incluye una especie en peligro de extinción (el lagarto, *Crocodylus acutus*).

En el Plan de Manejo Ambiental de “Manglares El Morro” (2008), que se encuentra en revisión para su aprobación, se detalla que se han identificado 10 especies de mamíferos, en el campo, pertenecientes a 7 familias y 10 géneros, donde el avistamiento más común fue del delfín nariz de botella *Tursiops truncatus*. Estudios realizados desde mediados del 2005 hasta septiembre del 2006, en el área cercana a Puerto El Morro y las Islas Manglecito, revelan 4 zonas de concentración de esta comunidad donde se han foto-identificado alrededor de 25 individuos por sus marcas en la aleta dorsal (Pedro Jiménez, Com. pers.). Mientras que para la zona ubicada alrededor de los Farallones y Posorja, se han registrado aproximadamente 75 individuos como parte de registros de foto-identificación realizada en diferentes años (Pedro Jiménez, Com. pers). Con estos antecedentes, se puede estimar de manera preliminar en 100 individuos, la población de bufeos de la zona.

Las 4 especies de zarigüeyas identificadas en esta investigación están reportadas para esta región geográfica, y de éstas, *Marmosa robinsoni* está distribuida sólo en la costa ecuatoriana (Tirira 2007). Los didélfidos pueden tolerar cambios en el hábitat y se adaptan fácilmente a ellos, pues son organismos de costumbres generalistas (Tirira 1999).

Se dio un registro visual del venado de cola blanca *Odocoileus virginianus* y se puede observar al murciélago pescador *Noctilio leporinus*, pescando cerca de piscinas camaroneras.

Así mismo, en el PMA, mediante entrevistas a actores del área protegida, se logra reportar la posible existencia de 4 especies más dentro del refugio o en sitios colindantes. El hormiguero de chaleco *Tamandua mexicana* (Andrés Anastacio⁷ y Eloy Saavedra⁸ Com. pers.), es raro de observar, pues comúnmente es atacado por perros. La presencia de otra especie endémica de bosque seco también se confirma, el perro de pampas *Lycalopex sechurae* (Andrés Anastacio⁹ Com. pers.), que tolera modificaciones al hábitat, aunque en este caso aparece en las listas rojas como “casi amenazado” (Tirira 2001), y datos insuficientes en UICN (Asa y Cossíos 2004). Por último la presencia de la nutria *Lontra longicaudis*¹⁰ que es una especie muy evasiva según las versiones de pescadores, ubicada como “amenazada” en la “categoría vulnerable”.

De acuerdo a Albuja, et al. (1980), el área regional corresponde al Piso Tropical Suroccidental, en la clasificación de pisos zoogeográficos del Ecuador. Esta región es

⁷ Andrés Anastacio tiene 23 años, trabaja en camaronera y conforma el Ecoclub Los Delfines de Puerto El Morro; afirmó haber observado el espécimen siendo atacado por perros en la camaronera donde labora, colindante a Puerto EL Morro.

⁸ Eloy Saavedra tiene 40 años es botero y pescador, es natural de Subida Alta de la Isla Puna e indica que ocasionalmente se observa a la especie en zonas boscosas de la Isla.

⁹ Confirma que ha observado a la especie circulando por la camaronera donde labora, colindante a Puerto El Morro y que la misma toma una postura sumisa ante los perros domésticos (guardianes).

¹⁰ Alberto Cruz de 47 años, es originario de Puerto El Morro (Secretario de la Asociación de Pescadores Forjadores del Futuro de Pto. El Morro), se dedica a la pesca de concha y captura de cangrejo desde los 12 años aproximadamente, afirma haber observado hace poco tiempo (no dio referencia exacta de tiempo), huir a 1 individuo de él (en sus actividades) corriendo sobre el sedimento (marea baja) y logrando esconderse en el manglar, por la Isla Verde en el sector del Estero Cascajal.

también considerada para otros autores como la región tumbesina y la ecoregión de Guayaquil.

En el estudio para el establecimiento del refugio de vida silvestre “Manglares El Morro” (Matamoros, et al. 2006) se reporta un total de 36 especies de aves, se destacan: el rascón cuellirufu (*Aramides axillaris*) por estar amenazada de extinción, bajo la categoría “en peligro” (EN), la garza rosada, paleta de pico o espátula (*Ajaia ajaja*) con una pequeña población en la Islita y una gran población de fragatas (*Fregata magnificens*) en la Isla Manglecito, con aproximadamente 6.000 individuos. En relación a mamíferos se destaca el delfín nariz de botella o bufeo (*Tursiops truncatus*).

Hipótesis

Es probable que la inclusión al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) del refugio de vida silvestre “Manglares El Morro” provoque cambios en el estilo de vida de la población del recinto Puerto El Morro, especialmente por la implementación de estrategias de subsistencia, que inciden en la gestión ambiental del entorno y de todos los pobladores que habitan alrededor del área protegida. La principal causa de estos cambios es que las actividades productivas del recinto no son compatibles con la categoría de manejo asignada al área protegida, y así entran en conflicto por los usos permitidos de la misma. Es necesario entonces identificar el o los conflictos existentes para evaluar los cambios que se están generando y determinar si estos son positivos o negativos desde el punto de vista económico, ambiental y social.

Además, es posible que la respuesta institucional por parte del Ministerio del Ambiente no responda a la petición de la población. Ello implicaría entonces que la categoría no cumple con los fines esperados por la población local.

Por otro lado, los actores clave del recinto, involucrados en todo el proceso desde la petición hasta la declaratoria del área protegida, han participado activamente con el equipo técnico en la toma de decisiones, por lo cual, es posible que asuman una perspectiva de desarrollo y conservación acorde a sus necesidades, sin dejar de lado el concepto de sustentabilidad.

CAPITULO I. La conservación en Ecuador

1.1. Categorías de conservación a nivel latinoamericano

La historia de las áreas protegidas de América Latina inician en 1876 cuando en México fue creada la Reserva Forestal Desierto de los Leones (Moore, 1993), y luego en 1896, la Reserva Forestal El Chico. Paulatinamente se comenzaron a crear áreas protegidas en todos los países latinoamericanos. Sin embargo, no fue sino hasta los años sesenta que la creación de áreas protegidas comenzó en gran escala, debido a dos factores: i) la mayor importancia del movimiento conservacionista, y ii) el notable crecimiento de la población en todo el mundo, que generó un aumento en la presión sobre los recursos naturales y las tierras que se consideraban como "baldías" (Moore, 1993).

Posteriormente, en 1978, la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN), propuso categorías de protección y manejo para las áreas protegidas, las cuales fueron modificadas en Australia en 1990 y revisadas y reafirmadas en Caracas en 1992, por recomendaciones del congreso sobre parques nacionales y áreas protegidas y el consejo de la UICN¹¹.

La definición de área natural protegida comúnmente aceptada por los países de la región es la de la UICN que tiene su origen en el taller sobre categorías de manejo organizado durante el congreso mundial de parques nacionales y áreas protegidas en Caracas 1992:

“Una superficie de tierra y /o mar especialmente consagrada a la protección y al mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados, y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces” (UICN, 1994).

¹¹ Las categorías creadas por dicha entidad son las siguientes: Categoría I: Reserva natural estricta / Área natural silvestre, Categoría II: Parque nacional, Categoría III: Monumento natural, Categoría IV: Área de manejo de hábitat/especies, Categoría V: Paisaje terrestre y marino Protegido; y Categoría VI: Área protegida con recursos manejados.

Si bien todas las áreas naturales protegidas cumplen los requisitos generales contenidos en esta definición, los criterios para establecerlas obedecen a diferentes objetivos, lo cual se refleja en distintas necesidades de manejo.

Los principales objetivos de manejo son los siguientes según la UICN (1994): protección de zonas silvestres, preservación de las especies y la diversidad genética, mantenimiento de los servicios ambientales, protección de características naturales y culturales específicas, investigación científica, turismo y recreación, educación, utilización sostenible de los recursos derivados de ecosistemas naturales, mantenimiento de los atributos culturales y tradicionales.

1.2. Política de conservación en Ecuador

Con la declaración del Parque Nacional Galápagos, como la primera área protegida en 1936 se marca el inicio de las acciones de conservación en el Ecuador y es así como las políticas y estrategias de conservación fueron ganando importancia desde entonces. Sin embargo, la carencia de un marco normativo y político así como de la puntualización del ente regulador en materia ambiental, fue un obstáculo para que la conservación sea manejada eficazmente.

Entre la década de los 60 y 70 las competencias de gestión de las áreas protegidas manejadas por el Ministerio de Agricultura (MAG) se traspasaron al Ministerio de la Producción, para luego recaer nuevamente bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura.

En 1991, se creó el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (INEFAN), adscrito al MAG, consolidándose así una lógica de manejo de los recursos forestales y de la flora y fauna silvestres. Años más tarde, la Comisión Asesora Ambiental (CAAM), adscrita a la Presidencia de la República, formuló la base política para la creación del Ministerio del Ambiente, el cual fue instaurado en 1996 y asumió desde entonces el rol de autoridad ambiental responsable de la coordinación, unificación, ejecución y supervisión de las políticas en materia ambiental. De esta manera se fusiona el INEFAN a dicha entidad para evitar la dispersión de programas, gastos y esfuerzos.

A inicios de 1993 el Ecuador suscribió el Convenio de Biodiversidad Biológica (CDB) que fuera discutido en el marco de la conferencia de las Naciones Unidas para el medioambiente en Río de Janeiro

1.2.1 Constitución del Ecuador

La Constitución Política del Ecuador promulgada en 1998 dio paso a la institucionalización del SNAP en el país, al declarar “el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales” (Art. 86, numeral 3) y precisar el derecho soberano del Estado ecuatoriano sobre la diversidad biológica, las reservas naturales, las áreas protegidas y los parques nacionales (Art. 248).

La Constitución vigente aprobada mediante consulta popular, contiene así mismo dos artículos relevantes para la presente investigación. El primero es el artículo 14, del capítulo segundo, de los derechos del buen vivir, sección segunda, del ambiente sano:

*Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.*

Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

A nivel general, la constitución establece que todos los residentes en Ecuador tienen derecho a desenvolverse en un ambiente sano. Este artículo es el punto de partida en el tema ambiental, ya que se incluyen los ejes principales en materia de conservación ambiental.

En el capítulo segundo, de la biodiversidad y recursos naturales, sección tercera, del patrimonio natural y de ecosistemas, el artículo, 405 puntualiza lo referente a las áreas protegidas:

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

Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.

1.2.2 Política Ambiental Nacional

Según circular No. 0003-2009-SPA-MAE, con fecha 15 de Junio de 2009 suscrito por Evelyn Zapata, Subsecretaria de Planificación Ambiental, se dio a conocer la aprobación de la Política Ambiental Nacional con sus respectivas estrategias, compuesta de seis políticas las cuales se refieren a lo siguiente. La primera, indica que se debe articular el acuerdo nacional para la sustentabilidad económica y ambiental mediante la incorporación de la variable ambiental en el modelo económico y en las finanzas públicas; la adaptación del sector productivo a las buenas prácticas ambientales; la implementación de mecanismos de extracción/explotación sustentable de recursos naturales renovables y no renovables y finalmente incentivando actividades productivas rentables de bajo impacto ambiental. Esto quiere decir que el tema ambiental debe ser considerado e incluido en todas las actividades del sector público y/o privado, relacionadas al desarrollo del país. Por otro lado, la contemplación de incentivos debe ser bien canalizada y caracterizada para un aprovechamiento máximo de esos recursos.

La segunda política, plantea el uso eficiente de los recursos estratégicos para el desarrollo sustentable: agua, aire, suelo, biodiversidad y patrimonio genético, para lo cual es necesario el manejo integral de los ecosistemas; la conservación y el uso sustentable del patrimonio natural, basado en la distribución justa y equitativa de sus beneficios; y la implementación temática ambiental en la Estrategia Nacional Territorial. Es indispensable que el aprovechamiento de los recursos disponibles en Ecuador sean utilizados correctamente desde el punto de vista ambiental.

La tercera política, se direcciona a gestionar la adaptación al cambio climático para disminuir la vulnerabilidad social, económica y ambiental. Para lograr esta política es necesario mitigar los impactos del cambio climático y otros eventos naturales y antrópicos en la población y en los ecosistemas; implementar el manejo integral del riesgo para hacer frente a los eventos extremos, asociados al cambio climático; y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores productivos y sociales. Para dar viabilidad a esta política es necesario identificar las zonas de alto riesgo y elaborar planes de prevención y contingencia de riesgos.

La cuarta política, propone prevenir y controlar la contaminación ambiental para mejorar la calidad de vida, para lo cual es necesaria la prevención de la contaminación y mitigación de sus efectos, así como la reparación del ambiente y el manejo integralmente de los desechos y residuos. Aquí es clave la elaboración, implementación y seguimiento de planes de manejo ambiental, así como la aprobación de dichos estudios para la obtención de licencias ambientales para todas las actividades productivas.

La quinta política, señala que se debe insertar la dimensión social en la temática ambiental para asegurar la participación ciudadana. Esto se lo logrará manejando integralmente la conflictividad Socioambiental, fortaleciendo las capacitaciones ciudadanas para el manejo sustentable de los recursos naturales y reconociendo la interculturalidad del Ecuador en su dimensión ambiental. El ámbito social es un factor muy importante dentro del desarrollo ambiental, razón por la cual está incluido en esta política, para así asegurar el correcto uso de los recursos. Es necesaria la retroalimentación mediante la participación de la ciudadanía directamente afectada.

Finalmente la sexta política, propone fortalecer la institucionalidad para asegurar la gestión ambiental. Para lo cual es necesario actualizar y aplicar de manera efectiva la normativa

ambiental; implementar una justa y participativa gobernanza ambiental; coordinar la cooperación y participar en la dinámica internacional ambiental; y gestionar la investigación, información, educación, ciencia y tecnología en temas ambientales. Esta última política, probablemente es la que da mayor realce a la Política Ambiental Nacional ya que incluyen varios elementos que son no solo importantes sino también claves para lograr un adecuado manejo ambiental en el país.

1.2.3 Políticas básicas para el uso sustentable y la conservación de la biodiversidad

En la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad 2001 – 2010 (MAE, s/f), se enlistan las políticas nacionales que establecen el marco conceptual y guía para las acciones de los distintos sectores de la sociedad con respecto al uso sustentable y conservación de la diversidad biológica del Ecuador. Además, presenta cuatro líneas estratégicas de las cuales la segunda es relevante al estudio de caso y será detallada en lo posterior.

Con relación a las políticas nacionales, la cuarta política está relacionada con el SNAP, indicando que:

El SNAP será fortalecido y contendrá muestras representativas y funcionales de todos los ecosistemas del país. En el patrimonio natural de áreas protegidas quedarán exentas las actividades mineras, nuevas concesiones petroleras, obras de infraestructura de alto riesgo, extracción comercial de madera, forestación industrial y actividades agrícolas, ganaderas y acuícolas no sustentables. (MAE s/f)

De lo expuesto con relación a la cuarta política, se constata en la realidad que dentro de algunas áreas protegidas se realizan actividades de alto impacto ambiental bajo el argumento que las mismas son sustentables pero en muchos casos esto no es comprobado.

La segunda línea estratégica, propone: asegurar la existencia, integridad y funcionalidad de los componentes de los: ecosistemas, especies y genes. La cual requiere de estrategias específicas de conservación *in-situ*, dentro y fuera de las áreas protegidas. Algunas prioridades en este sentido son las propuestas desarrolladas para el manejo de los bosques y la disminución de la deforestación, el establecimiento de una propuesta nacional de

corredores ecológicos; la atención especial a los ecosistemas de páramos y humedales; y, la restauración de ecosistemas que cumplen funciones críticas para las poblaciones. En este marco, es prioritario aplicar en todos los resultados de la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad 2001 – 2010, el denominado “Enfoque Ecosistémico” y desarrollado en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica; lo cual implica, entre otros aspectos, realizar acciones específicas que tomen en cuenta sus efectos sobre los ecosistemas. (MAE s/f)

1.2.4 Políticas del sistema nacional de áreas protegidas

Las políticas del SNAP, han sido promulgadas o elaboradas de tal manera que son aplicables a todas las categorías de manejo del sistema en mención. Por lo tanto, no existen políticas especiales para cada área en particular.

El Ministerio del Ambiente (MAE 2006), es el ente rector del sistema nacional de áreas naturales protegidas, quien define las directrices y normativas generales en coordinación con los diferentes actores involucrados y es el administrador del patrimonio de áreas naturales del estado; mientras que la administración de los otros subsistemas: gobiernos seccionales, comunitarios y privados, es ejercida por las entidades que se definan y organicen para tal efecto. Las áreas protegidas de los subsistemas que integran el SNAP, son administradas y manejadas en sujeción a los respectivos estudios de alternativas y planes de manejo, aprobados por el Ministerio del Ambiente. Con relación a las diferentes unidades de conservación que integran el SNAP, la administración y manejo de las mismas se realizarán de acuerdo con la categoría de manejo y sus objetivos de conservación. La gestión del sistema nacional de áreas naturales protegidas implementará los instrumentos necesarios para un efectivo manejo y administración, que contemple mecanismos de transparencia de información y rendición de cuentas. Sin perjuicio de la responsabilidad que el Estado tiene para el financiamiento del patrimonio de áreas naturales, la gestión del sistema nacional de áreas naturales protegidas, bajo el liderazgo de la autoridad ambiental nacional, aprovechará mecanismos e instrumentos financieros públicos y privados nacionales e internacionales que provean recursos permanentes y estables en el largo plazo. El turismo, como instrumento de gestión que contribuye a la conservación del sistema

nacional de áreas naturales protegidas, se desarrollará con apego a los planes de manejo, en el marco de evaluaciones de impacto y con la participación de poblaciones locales, en la operación de sus actividades y en la distribución de sus beneficios. Sobre este punto cabe recalcar que además existe el reglamento especial de turismo en áreas naturales protegidas¹². La gestión del sistema nacional de áreas naturales protegidas se sustentará en procesos de investigación y monitoreo biológico, ecológico, social y económico, regulados por el Ministerio del Ambiente. Se fomentará la aplicación de incentivos económicos, tributarios y de otra índole, dirigidos a propietarios privados, comunidades locales y otros, a fin de propender a la integralidad del sistema nacional de áreas naturales protegidas y al mantenimiento de los servicios ambientales. Se impulsarán alternativas de desarrollo sustentable en las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas como mecanismo para fortalecer los procesos de participación social en la gestión del sistema nacional de áreas naturales protegidas, mitigar conflictos y contribuir a la distribución justa y equitativa de beneficios. La gestión del sistema nacional de áreas naturales protegidas reconoce la necesidad de realizar los procesos de consulta previa con los actores sociales involucrados para la declaración de nuevas áreas protegidas. El Ministerio del Ambiente, dentro de las políticas del SNAP, indica que se reconocen distintos mecanismos de participación para el manejo de las áreas protegidas para lo cual sería necesario unificar criterios sobre la índole de los mismos. La gestión del sistema nacional de áreas naturales protegidas armonizará su accionar con los objetivos de desarrollo del milenio.

En general las políticas del SNAP reflejan el uso y la importancia de las herramientas y definiciones propuestas en el marco teórico de esta investigación. Un aspecto importante a considerar con relación a las áreas protegidas ecuatorianas es el marco jurídico que guía, constriñe y determina la gestión de las mismas¹³, las cuales no serán detalladas ya que no son parte de la finalidad de este estudio.

¹² Expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 3045. RO/ 656 de 5 de Septiembre del 2002.

¹³ Dentro del marco jurídico se incluye la Constitución Política del Estado, la Ley de Gestión Ambiental, la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, la Ley para la Preservación de Zonas de Reservas y Parques Nacionales, la Ley de Turismo, Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, la Ley

1.2.5 Dirección de planificación y políticas ambientales

La dirección de planificación y políticas ambientales del Ministerio del Ambiente (**Figura No 7 en Anexo 3**), según el suplemento del R.O. 509 de fecha 19 de Enero de 2009, en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, es la encargada de coordinar la formulación de la planificación ambiental nacional e institucional; liderar la formulación de políticas ambientales y sectoriales; liderar el proceso de descentralización ambiental; liderar la formulación de la proforma presupuestaria articulada a la planificación institucional; implementar la planificación institucional; y, efectuar el seguimiento y evaluación de las políticas, planes nacionales e institucionales y de convenios internacionales. Este órgano administrativo está representado por el Director de Planificación y Políticas ambientales. Con la implementación de esta nueva dirección se cubre un gran vacío dentro de la administración del MAE. Mediante la misma, es predecible decir, que el cumplimiento de las políticas ambientales podrá ser medido, cuantificado y cualificado para un mejor seguimiento.

Esta misma dirección es la encargada de generar y brindar los siguientes productos y servicios; primero, las políticas ambientales y sectoriales¹⁴; segundo, los planes ambientales¹⁵; tercero, los planes institucionales¹⁶; cuarto, la proforma presupuestaria; quinta, el sistema nacional descentralizado de gestión ambiental (descentralización y desconcentración ambiental); sexto, el plan nacional de ordenamiento territorial; séptimo, los convenios internacionales¹⁷; octavo, el sistema de seguimiento y evaluación de planes;

para la Conservación de Uso Sustentable de la Biodiversidad, la Ley de Modernización del Estado, el Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas, el Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social y el Convenio de Descentralización. (Rivas, 2006).

¹⁴ Patrimonio natural, calidad ambiental, participación ciudadana, manejo de conflictos, género, recursos hídricos y otros que sean necesarios para la gestión institucional

¹⁵ Plan ambiental ecuatoriano, plan de prevención y riesgos, plan nacional forestal, plan estratégico del sistema nacional de áreas protegidas, plan de gestión de los contaminantes orgánicos persistentes, plan de gestión del recurso hídrico entre otros.

¹⁶ Plan operativo, plan estratégico, plan plurianual.

¹⁷ Convenciones ambientales internacionales, Ej.: CDB, Ramsar, Cites, Basilea, etc.

noveno, el sistema de seguimiento de convenios internacionales; y finalmente, décimo el sistema de manejo de conflictos. Como se puede ver la dirección de planificación y políticas ambientales tiene a su haber diez competencias, las cuales cubren un gran espectro debido al alcance de sus responsabilidades

1.3. Instrumentos de conservación

En el caso del Ecuador, el artículo 67 de la ley No. 74 (R. O. No. 418)¹⁸ del 10 de septiembre del 2004, Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, diferencia las siguientes categorías: a) Parques nacionales; b) Reserva ecológica; c) Refugio de vida silvestre; d) Reservas biológicas; e) Áreas nacionales de recreación; f) Reserva de producción de fauna; y, g) Área de caza y pesca. Previo al establecimiento de las categorías citadas, en 1976 se creó el SNAP a partir de la Estrategia Preliminar para la Conservación de las Áreas Silvestres Sobresalientes del Ecuador, con el propósito de conservar la biodiversidad y el acervo histórico cultural, además de los vestigios, yacimientos y asentamientos arqueológicos del país (GEF, INEFAN, 1998).

Hasta marzo del 2008, el SNAP constaba de 36 áreas protegidas¹⁹, 34 localizadas en la parte continental y 2 en el Archipiélago de Galápagos, teniendo así una cobertura territorial del 19% del total de la superficie del país. (MAE, 2008)

A diciembre de 2009, el número de áreas protegidas asciende a 40, de las cuales el 28% está representado por la categoría de reserva ecológica que corresponde a 11 áreas protegidas (**Figura No. 8 en Anexo 3**); los parques nacionales y los refugios de vida silvestre cuentan con 9 áreas cada una (23%); y la reserva geobotánica tan solo cuenta con 1 área protegida de esta categoría (3%).

Las nueve áreas protegidas identificadas bajo la categoría de refugio de vida silvestre, están distribuidas de la siguiente manera: tres en la provincia de Esmeraldas, dos en Manabí, uno

¹⁸ Inicialmente era el Art 70 Ley No. 74. RO/ 64 de 24 de Agosto de 1981 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

¹⁹ El SNAP está conformado por 40 áreas protegidas a la fecha.

en Guayas, uno en El Oro, uno en Pichincha, y uno en Morona Santiago. De las cuales, solo dos áreas tienen elaborado el PMA, Paschocha y Manglares El Morro.

Puntualizando en la categoría de interés para el presente estudio, es necesario tomar la definición publicada en los términos técnicos contenidos en la ley No. 74 publicada en el R. O. No. 418²⁰ del 10 de septiembre del 2004, el artículo 107 de la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, en donde se define al refugio de vida silvestre, “como el área indispensable para garantizar la existencia de la vida silvestre, residente o migratoria, con fines científico educativos y recreativos”.

Para el área de Manglares El Morro, se escogió la categoría de refugio de vida silvestre, debido a que la misma pretende identificar un sitio que tenga características especiales, que se encuentran en el área protegida en mención. Como su nombre lo indica, gran parte del área protegida es un área de manglar en la cual se encuentra la avifauna representativa de este ecosistema así como los delfines que son especies símbolos del lugar. Con todo esto se consideró que la categoría era la más apropiada. (Matamoros, com pers 2009). Una particularidad de esta zona, es la Isla donde hay más de 4.000 aves de fragatas, la cual constituye un refugio, la categoría de manejo era la más óptima y parecida y los objetivos de ella a la realidad del área protegida. (Pozo, com pers 2009).

1.3.1 Descripción de la problemática actual del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

La creciente presión por el aprovechamiento de recursos naturales ha desplazado a un plano secundario el fortalecimiento del SNAP, lo que se traduce en problemas que se extienden desde la baja asignación presupuestaria, para enfrentar eficientemente las demandas de la conservación, hasta las limitaciones para cumplir con los compromisos internacionales adquiridos por el país. De acuerdo con un último estudio sobre las necesidades de financiamiento (MAE, 2006), el panorama actual refleja un déficit de 3'587.668,00 dólares anuales para cubrir un escenario básico que permita la administración, control y vigilancia

²⁰ Inicialmente era el Art 70 Ley No. 74. RO/ 64 de 24 de Agosto de 1981 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

y la planificación participativa en la gestión de las áreas protegidas, y de \$ 9'505.894 para lograr un escenario integral en el que, además de lo anterior, se ejecuten programas de investigación, manejo de recursos naturales y monitoreo ambiental, desarrollo comunitario y educación ambiental, y turismo y recreación.

En este contexto, es posible concluir que el mantenimiento del SNAP ha sido apreciado por el Estado como un gasto y no como una inversión. Pese a los avances, no ha sido posible demostrar de manera sistemática y consistente el aporte de las áreas protegidas al desarrollo del país. Esto se refleja, por ejemplo, en la ausencia de cuentas nacionales que incorporen los beneficios directos e indirectos que proporciona el SNAP a la economía nacional o en la escasa atención que se concede al aprovechamiento de las potencialidades que podría ofrecer el fomento del turismo nacional e internacional en las áreas protegidas. (MAE, 2006)

La posibilidad de generar ingresos propios tampoco ha sido optimizada. El Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (TULAS) contiene más de nueve categorías por el pago de derechos y tasas, además de regulaciones para la administración por terceros. En la práctica, sin embargo, no existe una efectiva aplicación de estas regulaciones. Desde el punto de vista social, al momento de la declaratoria de muchas áreas, la conservación ha enfrentado desafíos ocasionados por el desconocimiento de la presencia de pueblos indígenas y afroecuatorianos, comunidades locales y propietarios privados dentro de los límites del área de interés. Uno de los principales factores que ha dificultado el acercamiento entre poblaciones locales y áreas protegidas es la tenencia de la tierra, pues han surgido conflictos que se expresan en la afectación de derechos ancestrales de pueblos, nacionalidades y comunidades locales sobre la tierra y territorios ocupados tradicionalmente, así como de derechos de propietarios privados con presencia anterior a la declaratoria. Las disposiciones de la ley forestal, que prohíben todo derecho real sobre el patrimonio de áreas naturales del Estado, han representado, en la práctica, innumerables pugnas en su administración. (MAE, 2006)

El SNAP es una herramienta fundamental de conservación que ha permitido mantener importantes espacios naturales del país. Sin embargo, el sistema enfrenta serias limitaciones

como la sub-representación de ciertos ecosistemas críticos, aspectos deficitarios de manejo, de gestión y de financiamiento de las áreas protegidas actuales, y presiones ocasionadas por obras grandes de infraestructura o efectos negativos directos e indirectos por la explotación petrolera, minera; y proliferación de monocultivos en un número considerable de hectáreas (MAE s/f).

Debido a esto es necesario primero, fortalecer la representatividad de ecosistemas aún no incluidos en las áreas protegidas actuales, para lo cual es necesario mejorar los procesos de planificación, gestión, monitoreo y financiamiento del SNAP actual. Segundo, es necesario establecer procedimientos para mejorar el proceso de declaratoria, delimitación y manejo de áreas protegidas por parte de los gobiernos seccionales, personas o grupos particulares para áreas privadas y para los pueblos indígenas y afroecuatorianos y comunidades locales, en tierras comunitarias. Consolidar la terciarización y participación ciudadana en la gestión de las áreas protegidas se revela como una prioridad. Este proceso ha sido ya iniciado por ejemplo, en el Parque Nacional Cajas en Cuenca. El denominado Informe Galápagos, desarrollado entre la WWF, Fundación Natura y la Fundación Darwin, constituye un excelente ejemplo para avanzar en el monitoreo de las áreas protegidas. Se propone desarrollar informes similares para otras áreas, iniciando con el Parque Nacional Machalilla y la Reserva de Producción Faunística de Cuyabeno. Tercero, se ha constatado que 71% de las tierras del SNAP pertenece al Estado, mientras que el 29% pertenece a particulares (MAE et al, 2000 en MAE s/f). Además, existen conflictos por la tenencia de la tierra como consecuencia de que muchas áreas fueron establecidas sin tomar en cuenta la existencia previa de territorios de pueblos indígenas, afroecuatorianos y de comunidades locales, razón por la cual resulta indispensable manejar adecuadamente estos conflictos, para lo cual se deberá iniciar este proceso en la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno. Cuarto, no existen mecanismos que permitan una conexión funcional entre las áreas protegidas actuales para mantener procesos evolutivos y de intercambio genético. Sin embargo, se han generado varias iniciativas aisladas para definir corredores ecológicos, especialmente por parte de ONGs especializadas. Por lo tanto, es menester desarrollar una propuesta nacional de corredores ecológicos. Quinto, es prioritario promover el uso sustentable de la biodiversidad en las zonas de amortiguamiento. Además de potenciar el ecoturismo y el

desarrollo de negocios complementarios, se buscará conciliar los intereses de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y de las comunidades locales, con los objetivos de conservación de las áreas naturales protegidas, a través de la identificación conjunta de alternativas económicas sustentables que aseguren su participación en los beneficios derivados del uso sustentable de la biodiversidad existente en los territorios que habitan y que se superponen, o son aledaños, a las áreas protegidas. Para esto, en el patrimonio de áreas naturales del Estado: a) Se permitirá que las comunidades locales desarrollen usos de los recursos naturales y culturales que sean compatibles con la conservación del sitio. Estos usos serán normados a través de los planes de manejo de las áreas protegidas y sistemas de licencias de uso; b) Se potenciará el desarrollo de actividades productivas rentables y compatibles con la conservación de los sitios, en las áreas de amortiguamiento contiguas; c) Se impulsará la terciarización en la provisión de bienes y servicios en las áreas protegidas (mantenimiento y limpieza de senderos, por ejemplo), y se dará preferencia a proveedores locales; d) Se establecerán los mecanismos para que una parte de los ingresos generados por las áreas protegidas (patentes de operación turística, tarifas de ingreso de visitantes, licencias de uso de recursos, entre otros) se invierta en el desarrollo de las comunidades interiores y aledañas a las áreas protegidas, en coordinación con las organizaciones que los representan y de acuerdo con los planes cantonales o provinciales correspondientes; y, e) Se incentivará la adopción de mecanismos similares en las áreas protegidas privadas, que potencien oportunidades de trabajo de las comunidades locales. Y finalmente, sexto, no se desarrollarán actividades de minería, extracción comercial de madera, forestación industrial nuevas, sistemas intensivos de agricultura, ganadería o acuicultura, pesca industrial y actividades petroleras en las áreas protegidas (MAE, s/f).

De acuerdo a MAE (2006) los problemas del SNAP están relacionados a la exclusión de SNAP de varios ecosistemas de alta prioridad para la conservación. La mayoría de investigaciones que se realiza en las áreas protegidas del SNAP no está vinculada con las necesidades de manejo, lo que no permite evaluar el cumplimiento de los objetivos de conservación ni contribuye a la toma de decisiones. No se dispone de un Plan Estratégico del SNAP actualizado y socializado que oriente las decisiones políticas en los próximos años. La diversidad biológica aún no es reconocida como un recurso estratégico para el

desarrollo sustentable. Se carece de un marco político y legal específico que regule de manera integral el SNAP. Las políticas del SNAP no han sido definidas de forma oficial o se hallan dispersas en diversos instrumentos. Esto incide en: 1) una falta de eficacia jurídica, ya que la mayoría de las políticas existentes no se concreta en instrumentos vinculantes; 2) una alta generalidad en sus “mandatos”, lo cual dificulta su implementación práctica; y 3) un generalizado incumplimiento de las mismas. Aún no se cuenta con normativa específica que regule de manera integral al SNAP y brinde respuestas a los vacíos existentes.

Existen conflictos de tenencia de la tierra en áreas protegidas del PANE. Hay limitada capacidad de gestión de la Autoridad Ambiental Nacional para un manejo administrativo integral del SNAP. No hay suficientes instrumentos para generar y gestionar recursos financieros orientados a la sostenibilidad financiera del SNAP. Se nota una falta de decisión política para el cumplimiento de la normativa técnica y legal vigente respecto al aprovechamiento de los recursos naturales dentro del SNAP. Existe un bajo nivel de participación de los actores sociales e institucionales en el manejo de las áreas protegidas. No existe reconocimiento por parte de las autoridades y la población en general de los servicios ambientales que generan las áreas protegidas. Hay recursos económicos y humanos limitados para la adecuada gestión del SNAP.

1.3.2 Gestión de la estrategia nacional de biodiversidad

La Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB), es una responsabilidad del conjunto de actores de la sociedad ecuatoriana, del sector público y privado, del gobierno central y de los gobiernos locales. Si bien este carácter general de las responsabilidades es el reflejo de la integralidad de la ENB, es necesario identificar compromisos específicos. Los temas de conservación y manejo de la biodiversidad son de responsabilidad del Estado, el cual es representado por el gobierno y, de manera particular, por el Poder Ejecutivo. El Presidente de la República es la autoridad que define las políticas y ejerce la autoridad ambiental a través del Ministerio del Ambiente. En consecuencia, la autoridad ambiental del Estado ecuatoriano constituye el primer responsable directo del desarrollo y ejecución de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y está obligado a desplegar y adoptar un conjunto de

acciones y medidas para articular las distintas responsabilidades específicas del sector público y privado, en función de su cumplimiento (MAE, s/f).

1.4 El financiamiento del sistema nacional de áreas protegidas²¹

Según Matamoros (com pers, 2009), con relación al financiamiento de la política pública, el Estado no delega competencia en este tema; sin embargo, todo el proceso que involucra la declaratoria de un área protegida desde su identificación hasta la implementación del PMA, implica programas de costos elevados por lo que se recurre al apoyo de ciertas instituciones para su financiamiento, pero quien coordina y está al frente de dichos estudios es el MAE. Existen ONG que están legalmente establecidas en el país y tienen como parte de sus actividades apoyar este tipo de situaciones. Con FEMM, FNCG y CI, el Ministerio de Ambiente ha trabajado en varias ocasiones y la colaboración de estas ONG ha sido de gran ayuda.

En el año 2006, como parte de la elaboración del estudio de necesidades de financiamiento del sistema nacional de áreas protegidas (MAE, 2006), se estableció una línea base de financiamiento a partir de la cuantificación de los recursos financieros empleados durante el año 2003, para cada una de las 31 áreas continentales de carácter estatal que en ese entonces conformaban el SNAP²². Durante el 2003, el SNAP continental requirió 2'705.788,00 dólares. En porcentajes, del total invertido un 35% fue financiado por recursos fiscales, 31% por ingresos generados por las áreas protegidas (es decir, la venta de especies valoradas para el turismo), 9% por el Fondo de Áreas Protegidas (FAP), y el 15% restante de convenios con empresas privadas y otras fuentes. El 70% de estos ingresos fue destinado únicamente a gasto corriente (MAE 2005 en MAE, 2006). A pesar que el Estado cubre con la mayor aportación al presupuesto del SNAP, esto no es suficiente como se refleja en los datos ya mostrados.

²¹ Este capítulo sintetiza los hallazgos del Estudio Análisis de las Necesidades de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Ministerio del Ambiente (2005).

²² Se excluyen la Reserva Marina y el Parque Nacional Galápagos, ya que no son parte de la problemática de falta de financiamiento

El 72% de los gastos corresponde a inversiones directas en las áreas (programas y actividades) y el 28% a gastos sistémicos (coordinación, asesoramiento técnico, gastos administrativos). El gasto corriente del Estado en las áreas protegidas ascendía a 1'787.389,00 dólares para el año 2003. De ellos, el 48% corresponde a personal de planta central y de distritos regionales, el 42% a gastos sistémicos en planta central y distritos regionales, el 9% a gastos operativos y el 1% a mantenimiento de equipos e infraestructura. Aunque el financiamiento del Estado privilegia los gastos en personal, de todas maneras ha servido para el apalancamiento de fondos de donantes, organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional, los cuales se orientan hacia infraestructura, servicios profesionales, mantenimiento y gastos operativos; en este sentido, existe una complementariedad en el financiamiento (MAE 2005 en MAE, 2006).

Esta situación contrasta con las deficiencias en términos de inversiones. Para el año 2004, se estimaba que el valor acumulado del inventario de bienes y equipos del SNAP, tomando en cuenta las depreciaciones y valores de mercado, ascendió a 1'341.978,00 dólares. De este total, el 69% corresponde a infraestructura, 17% a medios de transporte y el 14% a equipamiento básico. En su gran mayoría, la infraestructura fue construida durante los años 90 y se encuentra en la mitad de su vida útil, por lo que se hace necesario contar con recursos para su mantenimiento y reparación.

Apenas cinco áreas protegidas (Parque Nacional Machalilla, Parque Nacional Sumaco Napo-Galeras, Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas, Parque Nacional Podocarpus y Parque Nacional Yasuní) concentraban en el año 2003, el 56% del inventario de bienes y equipos del SNAP. En el otro extremo, las áreas Isla Corazón, Parque Lago, Manglares El Salado, Arenillas e Isla Santa Clara, disponían de un inventario promedio de 2.020,00 dólares. Otras áreas no tenían infraestructura ni medios de transporte, a la fecha de la elaboración de dicho informe. En cuanto a personal, cabe destacar que, pese a que la mayor parte de los recursos se utiliza en gasto corriente, el personal con que cuentan las áreas protegidas resulta insuficiente. En ese mismo año, 277 personas trabajaban directamente en las áreas protegidas continentales, 158 financiadas por el MAE y 119 con recursos de proyectos y no todas las áreas protegidas contaban con personal asignado. De las 26 áreas

protegidas con personal asignado, las mejor atendidas eran la Reserva Ecológica Cayambe Coca (34 personas) y el Parque Nacional Cajas (22 personas) (MAE 2006).

El rango de gastos operativos por persona era bastante amplio, desde cero dólares en las áreas que no tenían personal, hasta 7.157,00 dólares²³ de la Reserva Ecológica Mache Chindul. Según los datos reflejados en el Estudio de Necesidades de Financiamiento, se determinó que las 31 áreas protegidas continentales requerían para su operación de un presupuesto anual de 6'293.455,00 dólares para un escenario de manejo básico de áreas protegidas, y 12'211.681,00 dólares para un escenario de manejo integral de áreas protegidas, lo que quiere decir que, en las condiciones actuales, dichos montos determinan una brecha de financiamiento de 3'587.668,00 dólares anuales en el escenario básico y 9'505.894,00 dólares para el escenario integral. Este último supone un crecimiento de 3,5 veces el monto actual de inversiones en el Sistema” (MAE, 2005 en MAE 2006).

Un tema que puede ahondar los problemas de financiamiento que soporta el SNAP es el de la transferencia de competencias ambientales²⁴ en el marco del cumplimiento de la Ley de Descentralización. El acuerdo del Ministerio del Ambiente con el Consejo Nacional de Modernización, la Corporación de Consejos Provinciales (CONCOPE), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador (CONAJUPARE), establece que, a partir de julio de 2006, el Ministerio del Ambiente transferirá a diversos gobiernos seccionales las competencias de calidad ambiental y varias sobre manejo de bosques y plantaciones forestales. Los ingresos generados por las competencias forestales (3'000.000,00 dólares anuales) se han orientado a pagar algunos de los gastos corrientes del Ministerio del Ambiente, como remuneraciones y servicios. Al carecer de esos fondos a partir de enero de 2007, es posible que se afecte la capacidad de autogestión del sistema nacional de áreas protegidas, al destinar un porcentaje mayoritario de sus ingresos a cubrir gastos corrientes de otras direcciones y unidades de este Ministerio.

²³ El informe no especifica la periodicidad de los gastos por persona.

²⁴ No incluye la transferencia de las competencias de administración y manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

El Fondo de Áreas Protegidas (FAP) y otros fondos²⁵, apoyaba hasta el año 2003 el financiamiento de 10 áreas protegidas seleccionadas²⁶ con aproximadamente 50.000,00 dólares anuales por área. Considerando las tasas de interés vigentes (5% anual), el FAP genera alrededor de 600.000,00 dólares al año para ser invertidos en las áreas protegidas en Ecuador. Aunque importantes, estos recursos resultan insuficientes para atender las necesidades de financiamiento del SNAP; por ello, la estrategia incluye la capitalización del Fondo de Áreas Protegidas a \$ 18'000.000 (2012) y \$ 35'000.000 (2016). (MAE, 2006)

La información del estudio de necesidades de financiamiento del sistema nacional de áreas protegidas (MAE, 2006), que se detalló previamente es una herramienta muy útil para los estudios de áreas protegidas, sin embargo es lamentable que no se cuente con datos cronológica disponible desde el año 2003 hasta la presente fecha para determinar cuales han sido las variaciones en presupuesto del SNAP a lo largo de la serie de tiempo en mención.

En conclusión, con la creación de la dirección de planificación y políticas ambientales, junto con las políticas ambientales existentes ya expuestas, se puede apreciar que el Ecuador cuenta con las herramientas necesarias para llevar a cabo un manejo sustentable de sus áreas protegidas tanto individual como integralmente. La debilidad de todas estas herramientas existentes evidencian la falta de aplicabilidad en las áreas protegidas y la desigualdad en la distribución del presupuesto general para el SNAP, llegando a registrarse como se dijo anteriormente, AP que no cuentan con personal ni administrativo ni de control y vigilancia. Los recursos para implementar el control y la vigilancia son muy altos debido a las necesidades operacionales ya que en muchas ocasiones hasta la accesibilidad a las áreas es complicada.

²⁵ Que no son especificados y/o identificados en el documento referencial.

²⁶ Las áreas protegidas seleccionadas que tienen financiamiento del Fondo de Áreas Protegidas (FAP) son: Parques Nacionales Machalilla, Sangay, Yasuní, Sumaco Napo Galeras y Podocarpus; Reservas Ecológicas Cotacachi-Cayapas, Mache-Chindul, Manglares Cayapas Mataje y Reservas de Producción Faunística Cuyabeno y Chimborazo.

Otro aspecto que se puede apreciar, es que el marco normativo y de políticas interno y externo es aplicable en la unidad de análisis ya que se evidencian que las leyes nacionales o generales son compatibles a nivel local. Una vez enlistadas las políticas ambientales y los instrumentos, se tiene una base para poder analizar la problemática que surge en el refugio de vida silvestre Manglares El Morro, a raíz de la implementación de dichas políticas, lo cual será detallado en el capítulo IV.

CAPITULO II. Marco teórico y conceptual

En el primer capítulo, se constató que el tema ambiental en el Ecuador ha tomado fuerza en los últimos años, pero aún hay vacíos y falencias en muchos aspectos por lo que se debe prestar especial atención a las áreas sensibles a nivel nacional. Específicamente en relación a las áreas protegidas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), se deben concertar algunos conceptos que ayuden a un mejor entendimiento, análisis y manejo, sobre el estado actual de las mismas, como la gobernanza, las políticas públicas, y la interacción de actores.

2.1 Gobernanza

Como se detalló previamente en la introducción, se observan problemas de interacción de actores, y se opta por incluir a la gobernanza, ya que la solución a dichos problemas es viable a través de la misma. Por esta razón, es necesario profundizar sobre este tema, para lo cual se ha recurrido a varias definiciones, que no son las únicas pero para la presente investigación son las más relevantes.

James March y Johan Olsen, expresan que la gobernanza es en donde existe una relación necesaria entre la adaptación pragmática de las evoluciones de los contextos políticos y la renovación de valores de acción colectiva y de los rituales de decisión. (1989 en Gaudin 2002, pág. 35).

Desde la década pasada, el concepto de gobernanza ha crecido en importancia, describiendo las estructuras y procesos usados por una variedad de actores sociales para influenciar y tomar decisiones en materia de preocupación pública. Esencialmente, la gobernanza retrata la forma en que la gente interactúa y crea políticas y reglas para guiar su comportamiento. La gobernanza no es un sinónimo de gobierno, es más que un grupo de cuerpos oficiales, o de personas trabajando, como cuerpo administrativo gubernamental. (Abrams, et al. (2003) pág. 11). La gobernanza es la interacción entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones en asuntos públicos y cómo los ciudadanos y otros actores se manifiestan. Este concepto se aplica a las áreas protegidas en todos los niveles (nacional, regional y mundial). La gobernanza trata sobre el

poder, las relaciones y la rendición de cuentas, quién tiene influencia, quién decide y cómo se rinden cuentas” (Abrams et al., 2003: 25).

Fundamentalmente, la gobernanza está relacionada al poder, las relaciones y las responsabilidades: quién tiene influencia, quién decide, y cómo los responsables mantienen dicha responsabilidad. Puede ser usada en diferentes contextos – global, nacional y local, social e institucional; ocurre si la gente se organiza si misma – formal o informalmente – para desarrollar reglas y relaciones con otros en la persecución de sus objetivos y metas. Los tipos de actores involucrados pueden ser variados, incluyendo agencias del gobierno y ministerios en varios niveles, autoridades tradicionales y elegidas localmente, comunidades locales e indígenas, ONG, empresas y corporaciones, cuerpos internacionales, organizaciones profesionales, organizaciones religiosas, autoridades militares, oficiales políticos, entre otros. (Abrams, et al. 2003: pág 11)

La gobernanza es un concepto relativamente nuevo en el campo de la conservación en áreas protegidas. Una puesta específica de gobernanza depende de una combinación de políticas explícitas e implícitas, prácticas e instituciones que afectan a la vida pública. En el contexto de un área protegida, la gobernanza cubre un amplio rango de temas – desde la política hasta la práctica, desde el comportamiento hasta el significado, desde inversiones hasta impactos. Esto está crucialmente relacionado con el alcance de los objetivos de las áreas protegidas (efectividad de manejo), determina la compartición de costos y beneficios relevantes (manejo equitativo), es la clave para prevenir y resolver conflictos sociales, y afecta la generación y sustenta el soporte público. (Abrams, et al. (2003), citado por Borrini-Feyerabend, Grazia. 2007: pág. 2). Esta es la definición que se utilizará para el desarrollo de la presente investigación, al ser la más acertada.

Para el Banco Mundial (BM, 1994), la gobernanza es definida como *la manera en la cual el poder es ejercido en la administración de la economía y de los recursos naturales de un país*. Esto incluye tres aspectos: i) el proceso por el cual los gobernantes son electos, monitoreados y reemplazados; ii) la capacidad del gobierno de formular e implementar efectivamente políticas; y, iii) el respeto de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas entre ellos. De esta

manera el Banco promueve la “buena gobernanza” por medio de una relación institución-Estado.

Se dejará de lado, el concepto proporcionado por el BM ya que se basa en percepciones y subjetividades al momento de formular los indicadores para medir los niveles de gobernanza en cada país.

Según la UICN, *la gobernanza ambiental internacional comprende el cuerpo de las reglas e instituciones internacionales*. Sin embargo, la implementación de objetivos internacionales toma lugar en el nivel nacional. La gobernanza de las áreas protegidas es ejercida sobre un amplio espectro de opciones de manejo que deben ser firmemente anclados dentro de un apropiado marco legal y político diseñado para responder a las diferentes metas y prioridades, y debe estar presente así como integrado en lo local, estatal, regional y aún más en los niveles globales de la sociedad civil. (Jeffery, 2004: 14- 16)

En el plan de manejo ambiental (PMA) del refugio de vida silvestre “Manglares El Morro”²⁷, existe un capítulo dedicado a la gobernanza en donde se entiende a la misma como:

La manera en que se tratan los *procesos y relaciones* que determinan: a) quién ejerce la *autoridad* sobre un área, b) cómo se toman las *decisiones*, c) cuáles son las *relaciones de poder* entre los actores, d) cómo se rinden cuentas, y a quién, e) cuáles son las reglas para la toma de decisiones, f) cómo se establece el acceso a la información y participación de los procesos de toma de decisiones y, g) cómo se median las diferencias. Un sistema de gobernanza adecuado permite obtener los resultados y cumplir los objetivos que se han planteado como metas (FFLA (2008) en MAE 2008a).

Las definiciones expuestas en este capítulo sobre la gobernanza tienen varios elementos en común con la versión del PMA que son analizados a continuación. Con relación a los procesos, la Fundación Futuro Latinoamericano los encasilla en su trato, mientras los otros

²⁷ Sin publicar. El documento está en revisión para su aprobación y publicación. Se cuenta con el consentimiento de funcionarios del MAE para utilizar información debidamente citada.

conceptos definen a la gobernanza como la descripción y la interacción de los mismos. En cuanto a la toma de decisiones los conceptos no son contradictorios, sin embargo el aporte de FFLA es más abierto mientras que las otras definiciones son más específicas, puesto que se refieren a la toma de decisión en el aspecto público.

La palabra gobernanza circula en francés en varios episodios desde el siglo XIII (Gaudin 2002 pág 10). Se podría hablar de tres vías sucesivas para la gobernanza: la medieval, la clásica y la moderna, las cuales no serán detalladas al no ser consideradas relevantes en la presente investigación. Al principio, gobierno y gobernanza tienen la misma base etimológica: la acción de pilotar algunas cosas. A fines de la edad media, los términos gobierno y gobernanza se equivalían y se empleaban alternativamente. (Gaudin 2002 pág 27-28)

En Estados Unidos, país nuevo y marcado por el pragmatismo, la gobernanza encuentra un lugar más central en los círculos universitarios, comprendido en la filosofía. Ahí se impregnarán notablemente los primeros trabajos de análisis metodológico de políticas públicas (a partir de los años 1930) y a propósito del pilotaje pragmático de las organizaciones y en particular de las empresas en donde se suscitará el empleo de un término (mientras tanto caído en desuso en francés) la gobernanza. A partir de ese momento, la idea de gobernanza va a avanzar largamente. Pasará de un campo del conocimiento a otro movilizado por los sociólogos de las organizaciones, de los Estados Unidos y en los países escandinavos, que llevan tradicionalmente un ojo atento sobre el análisis de la empresa y del manejo. No es sino hasta los años 1990 que la idea de gobernanza va a conocer su tercera vía y se difunde en el análisis de las políticas públicas. (Gaudin 2002 pág 29-30)

En 1997, en la ocasión de la traducción española de un libro sobre la reforma del sistema de las Naciones Unidas, la necesidad se impuso de utilizar un término específico para resolver aquello que fue un dolor de cabeza para los traductores de la ONU. De este modo, fue redescubierto el término gobernanza, definido por la Real Academia de la Lengua Española como la acción y el efecto de gobernar o de gobernarse, en donde el sentido greco-latino se

enriquecía del aporte de la economía y de la economía política anglosajona. (Fontaine, 2009 pág 4)

Existen dos aspectos de la gobernanza que son importantes mencionar y profundizar: la referencia de acción y la categoría de análisis. Lo importante sobre todo es comprender cómo las primeras intuiciones sobre los procesos de gobernanza son centrados sobre las preguntas más fundamentales. La idea de una gobernanza política moderna dibujará en efecto la esencia de su inspiración en dos direcciones de búsqueda contemporáneas. Inspirándose de una parte, de la gobernanza de las instituciones políticas multiniveles, y por otra parte refiriéndose a la gobernanza de empresa. La primera, se basa en trabajos elaborados entre 1970 – 1980, relativos a las situaciones de cooperación y de concurrencia entre actores públicos, así como a la negociación de multiniveles. Los trabajos resultantes de este tipo de gobernanza, dieron prioridad al estudio de medios concretos de control de la acción pública: la gobernabilidad, es decir la capacidad de gobernar y de encontrar las condiciones prácticas de control de la acción pública, reenviada a la coordinación empírica entre actores y a poner coherencia de sus iniciativas.

La interdependencia de los actores y la retroalimentación forman parte de los arreglos sectoriales inscritos en el sistema de negociación generalizada. Las interacciones entre la sociedad civil y el poder político, a partir de ciertas políticas públicas negociadas sobre el ambiente, deben ser consideradas al momento de tomar decisiones o elaborar políticas, puesto que de esta manera ambas partes ganan en función de sus intereses. (Brend Marin s/f; Kooiman (1993) en Gaudin, 2002 pág. 36).

La gobernanza, es un problema de gestión, así lo define Gaudin (2002: 70 - 72). La buena gobernanza presentada como un estilo de acción política óptimo, está conformada de tres elementos esenciales: una legibilidad aumentada de la acción pública, más accesible para todos los ciudadanos; una responsabilidad real, pasando por las evaluaciones técnicas y financieras; y la movilización de competencias reales gestionarias en la ejecución de programas de ayuda.

Se pueden distinguir tres niveles de significación. Primero, la gobernanza es un llamado directo al realismo de la negociación moderna; segundo, es un llamado a la responsabilidad; y tercero la gobernanza, pasa a ser el principio de un nuevo humanismo mundial y un orden político global. (Gaudin 2002, pág 105 - 106)

Algunas veces, la palabra reemplazará pura y simplemente la expresión “política pública”. A partir de entonces, se reemplazará sin problema, gobierno (moderno, renovado, más abierto, más eficaz, etc.) por gobernanza. Gaudin concluye afirmando que la gobernanza propone perspectivas de análisis o que prescribe estilos de acción, sobre los informes entre economía y política. (Gaudin 2002: 109 - 110)

Puesto que la política juega un rol muy importante dentro de la gobernanza, se debe también incluir a las redes de política pública. El análisis de redes de políticas públicas²⁸ como herramienta, propuesta por Rod Rhodes y cuyo objetivo es caracterizar los flujos y los nudos de relaciones entre los individuos en un grupo social, es conectada por él mismo posteriormente a las reflexiones políticas más generales. Seguido a esto, se considera al Estado como una colección de redes interorganizacionales, conformada por participantes sociales y gobernantes, sin actor soberano en posición de gobernar. En esas condiciones, el conjunto de redes de políticas públicas, en relación de cooperación pero también de concurrencia, constituye un dispositivo nuevo de control de la acción pública. (Gaudin, 2002: 42). Aquí se puede observar la importancia de las interacciones en dos esferas. La primera sería entre los habitantes del recinto Puerto El Morro y FNCG, y segundo entre dichos habitantes y el Ministerio del Ambiente en relación al Estado ecuatoriano.

Rhodes caracteriza la gobernanza como «redes autoorganizadas e interorganizacionales», ya que el Estado cede, abandona el modelo jerárquico de gobierno, y resitúa a la baja sus capacidades de gobierno. En este nuevo modelo en red, el Estado pasa a ser un actor más y las relaciones entre actores se desarrollan de manera multilateral.

²⁸ Las redes de política son un conjunto de vínculos institucionales formales e informales entre el gobierno y otros actores estructurados alrededor de intereses y creencias negociadas compartidas en la formulación e implementación de política pública. (Rhodes, 1997)

La gobernanza como la de la acción pública en redes, es una práctica racional de cooperación no predefinida y siempre dispuesta a reinventar, a la distancia de refuerzos jerárquicos del pasado y de los procedimientos rutinarios. (Gaudin, 2002, pág. 43) Esto se ve claramente reflejado en las áreas protegidas de SNAP del Ecuador, puesto que a pesar de existir una ley marco que rige a nivel nacional, siempre habrá variaciones en función de las realidades de cada área protegida. Aún cuando éstas pertenezcan a una misma categoría, los conflictos posibles en cada una variarán en función a las sensibilidades de los actores y la realidad de cada lugar.

Así pues, como apunta Rhodes, el gobierno en red se caracteriza por cuatro elementos: a) la interdependencia entre organizaciones, b) las continuas interacciones entre los miembros de la red por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos comunes, c) las interacciones basadas en la confianza y reguladas por la negociación entre los participantes y, finalmente, d) un significativo grado de autonomía del Estado que, aunque ha perdido su posición hegemónica, puede dirigir de forma indirecta el proceso. Estos elementos se verán reflejados en el cuarto capítulo.

Las redes de políticas públicas, se ubican a lo largo de un continuo, según el grado de integración entre sus miembros y la distribución de recursos entre ellos, las cuales oscila entre: a) red de comunidades sobre las políticas altamente integradas, de un lado, y las redes de problemas débilmente integradas, por el otro; b) redes profesionales; y, c) redes intergubernamentales y redes de productores, que se dan entre el centro y los gobiernos subnacionales (Rhodes, 1986). En este caso de estudio, es aplicable el primer grado de integración.

La negociación y la dependencia mutua son los elementos de análisis de la teoría de redes de políticas públicas (Rhodes y Marsh, 1992). En otras palabras, no es posible hacer un correcto análisis de la teoría en mención sin primero contar con acuerdos antes, durante y después de un proceso determinado.

La gobernanza según Young (1994), surge como:

Preocupación social siempre que los miembros de un grupo encuentran que son interdependientes, en el sentido que las acciones de cada uno incide en el bienestar de los otros. La interdependencia, es probable que se convierta en una fuente de conflicto cuando los esfuerzos de los miembros individuales del grupo, para alcanzar sus metas, interfieren con los esfuerzos de los otros para conseguir sus propios fines. Ésta da lugar a los problemas de acción colectiva, en el sentido que los actores dejan a su propio dispositivo en un mundo interdependiente que sufre frecuentemente pérdidas conjuntas, como resultado del conflicto o no pueden cosechar ganancias conjuntas debido a la incapacidad de cooperación.

Esta preocupación planteada por Young, no es palpable en este estudio de caso, ya que el conflicto no surge por la interdependencia de los actores locales. Sin embargo, sería muy útil analizar si en el recinto los problemas de acción colectiva tienen lugar y en qué medida y si se dan sin producto de dicha interdependencia.

Algo importante que también acota Young acerca de la gobernanza, es que ésta involucra el establecimiento y el funcionamiento de instituciones sociales, en el sentido de reglas del juego que sirven para definir las prácticas sociales, asignar roles, y guiar las interacciones entre los ocupantes de esos roles, capaces de resolver conflictos, facilitar cooperación o más generalmente, aliviar los problemas de la acción colectiva en un mundo de actores interdependientes.

Young recomienda clasificar a los problemas ambientales en grupos e indica que existen varias formas de hacerlo, los cuales están relacionadas con los sistemas físicos, biológicos, o conjuntos de tierra, agua y atmósfera. Los cuatro grandes segmentos son: de los comunes, de los recursos naturales compartidos, de las externalidades transfronterizas y de las cuestiones vinculadas. Esta clasificación, a pesar de la importancia de la misma no será profundizada al no ser relevante en el estudio de caso.

En conclusión la gobernanza no es considerada ni planteada en este estudio como la panacea a los conflictos, más bien es un paradigma²⁹. Es decir, es la realidad de la unidad de análisis lo que le da utilidad a dicho concepto.

2.2 Organizaciones, instituciones y regímenes internacionales

Confundir a las organizaciones, las instituciones y los regímenes internacionales es algo bastante común, sin embargo se tratan de tres categorías analíticas distintas (Ruggie en Young 1994). Un régimen es más concreto que un orden, puesto que el orden se refiere a un componente funcional o sectorial de un régimen. Un régimen satisface los criterios de principios reguladores, normas, reglas y procesos de toma de decisión de acuerdo a las expectativas de los actores que convergen alrededor del régimen. Las instituciones³⁰, por otro lado, son entidades palpables en cuarteles generales, membretes, procedimientos de votación y generosos planes de presión.

Young, por otro lado, distingue entre instituciones sociales y organizaciones formales, definiendo a las primeras como prácticas sociales consistentes en roles fácilmente reconocibles agrupados en reglas o convenciones que gobiernan las relaciones entre los miembros de la sociedad sin estar escritas en algún código de conducta. Por otro lado, caracteriza a las organizaciones como entidades materiales localizadas en emplazamientos físicos que cuentan con oficinas, personal, equipo y presupuesto.

A diferencia de lo que indica Ruggie en relación a las instituciones, para Young son el conjunto de reglas o convenciones formales e informales, que definen una práctica social, asignan roles a los participantes individuales en la práctica, y guían interacciones entre los ocupantes de esos roles.

Es necesario detenerse, para introducir algunos términos que serán profundizados más adelante. Un sistema de gobernanza es una institución especializada en tomar decisiones colectivas en materia de preocupación común a los miembros de un grupo social distinto.

²⁹ Según Thomas Kuhn, un paradigma es un modelo, una matriz de significado, una forma particular de ver la realidad o el mundo.

³⁰ Las instituciones para Ruggie representan lo que para Young serían las organizaciones formales.

Un régimen es un sistema de gobernanza destinado a tratar con un grupo más limitado de cuestiones o con una simple área. Los gobiernos son organizaciones establecidas para hacer e implementar elecciones colectivas en escenarios sociales específicos. (Young, 1994)

Según Young, hay dos mecanismos a través de los cuales las instituciones sociales o los sistemas de gobernanza afectan el curso de la toma de decisión interactiva entre dos o más actores humanos en una variedad de escenarios. Uno es el modelo de acción colectiva, que abarca construcciones que dibujan sobre el capital intelectual de elección económica y pública y trata actores como tomadores de decisión basando sus elecciones sobre cálculo utilitario. El otro es el modelo de práctica social.

El modelo de acción colectiva se enfoca en el comportamiento de los miembros del régimen tratados en su mayor parte como actores unitarios cuyas identidades, algunas veces descritas en términos de premisas de rol o funciones de utilidad, anteriores y en general no se ven afectados por la participación en acuerdos institucionales específicos. En el régimen internacional, los actores son los Estados que son miembros que firman acuerdos, convenios, tratados y declaraciones formales.

El modelo de práctica social difiere en cuanto a las asunciones acerca de la identidad y naturaleza de los actores. Mientras que los Estados pueden ser miembros de muchos regímenes internacionales en términos formales, los actores cuyo comportamiento da lugar a los problemas ambientales y cuyas respuestas son críticas para solucionarlos incluyen típicamente corporaciones, organizaciones no gubernamentales e individuos.

En el modelo de acción colectiva, se asume que los actores se orientan en función de una lógica de las consecuencias, en la cual sus elecciones son basadas sobre esfuerzos para evaluar beneficios y costos asociados con opciones individuales, mientras que el modelo de práctica social se basa en la lógica de conveniencia (March y Olsen, 1998). Por otro lado, los modelos de acción colectiva comparten los principios de utilitarismo, es justo decir que los modelos de práctica social constituyen una familia más extensa que incluye varias ramificaciones distintas. (Young, 1999)

Con todo lo previamente expuesto, se puede indicar que el mecanismo de la práctica social es el más adecuado para la unidad de análisis, lo cual será analizado y profundizado en el capítulo cuatro.

Es importante mencionar las consideraciones de Gaudin (2002, pág. 45), sobre la existencia de tres características de la decisión colectiva sobre las cuales se debe prestar atención, las cuales son : i) la cooperación entre actores, públicos y privados; ii) el despliegue de interacciones continuas en la definición de la conducta de las políticas; y iii) la adopción de reglas de juego negociadas y colectivamente elaboradas, sin limitarse a los informes preestablecidos de dependencia o jerarquía. Estas consideraciones le darán gran soporte a la investigación en curso, puesto que son varias las organizaciones de base en el recinto y precisamente la toma de decisión es colectiva y lo fue, evidentemente, en las gestiones requeridas en la declaración del área protegida.

2.3 La cogobernanza

Para manejar la complejidad de las interacciones de gobierno desde la perspectiva del diseño de la teoría socio-política del gobierno y la gobernanza, Kooiman (2004: 180 - 181) recomienda que se deben agrupar a las interacciones de gobierno en tres tipos diferentes de gobierno³¹: autogobierno, cogobernanza y gobierno jerárquico.

Solo se considerará a la cogobernanza, puesto que es la que interesa en el presente estudio. Para Kooiman la cogobernanza:

Conlleva la utilización de formas organizadas de interacción para los propósitos de los gobiernos. En el gobierno, en el ámbito socio-político, son formas clave de gobierno horizontal: los actores cooperan, se coordinan, se comunican sin un actor de gobierno central o dominante. Para conceptualizar la 'cogobernanza' como un modo de gobierno se puede intentar, en primer lugar, con conceptos tales como la coordinación, la cooperación y la colaboración.

³¹ En su libro *Governing as governance*, los tres diferentes tipos de gobiernos son presentados también como modos de gobernanza.

Cabe recalcar que es necesario contemplar la posibilidad de combinar mecanismos representativos y participativos en algunos casos, como lo expresa Fung (2006), teniendo en cuenta que la configuración óptima de las instituciones de toma de decisión varía a través de los dominios políticos. Los problemas que involucran a actores interdependientes que tienen diversos intereses, valores y experiencias, tales como algunos tipos de manejo de recursos naturales y desarrollo de problemas económicos, algunas veces se resisten a los métodos y mecanismos de arriba hacia abajo y del estado-centrado, lo cual es aplicable a investigación propuesta.

Con relación a cómo manejar o cómo gobernar el conflicto, March y Olsen (1995, pág 78) indican lo siguiente:

Las instituciones de políticas, son instituciones para negociar con inconsistencias o irregularidades entre identidades y preferencias. Los individuos y los grupos se confrontan en elecciones, revoluciones, burocracias, legislaturas, en las esquinas de las calles, con ensayos y discursos. Mantener la civilización en tales confrontaciones es una responsabilidad de la gobernanza. Esa responsabilidad es ejercida a través de tres actividades principales: interceder en las irregularidades, dar forma o formar discursos, y ocuparse de las preferencias e identidades inaceptables.

La propuesta de March y Olsen, es importante para el presente estudio ya que permite analizar en qué medida es aplicable a la unidad de análisis y cómo evoluciona el conflicto mediante las mismas. Esto será desarrollado en el capítulo IV.

Las herramientas de análisis propuestas por Coppedge (2001, pág. 212), permitirán comprender mejor la interacción en los actores locales e institucionales. Además introduce el término de gobernabilidad³², la cual es el grado en el cual el sistema político se institucionaliza. Según Huntington (citado en Coppedge idem), la institucionalización es el proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad.

³² Gobernanza y gobernabilidad según algunos autores tienen el mismo significado.

La gobernabilidad debe definirse en términos de poder, el cual se entiende como el grado en el que un grupo es capaz de utilizar ciertos recursos políticos para su propio beneficio: cargos públicos, ideas e información, factores de producción (trabajo, tecnología y materias primas junto con el capital), fuerza violenta, grupos de activistas y autoridad moral. (Coppedge, idem)

En el caso de América Latina los actores estratégicos son el gobierno, el ejército, la burocracia y las empresas estatales, las cuales son conocidas colectivamente como el *Estado*; las asociaciones de empresarios, los sindicatos y las confederaciones de trabajadores, las organizaciones de agricultores, la iglesia y otros grupos de interés a los que se los conoce colectivamente como la *sociedad*; y los partidos políticos que intentan ser un mediador entre el Estado y la sociedad. La gobernabilidad es el grado en que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a una o más fórmulas estables y mutuamente aceptadas.

Coppedge sugiere una serie de pasos para analizar la gobernabilidad. El primer paso a seguir, es identificar a los actores estratégicos en el nivel apropiado de análisis en el país y durante el periodo concreto. Segundo, se debe considerar a los actores no estatales. Coppedge menciona a los siguientes aspectos de institucionalización: la inclusión, las luchas de poder, la negociación y la formalización. Tercero, es preciso analizar la gobernabilidad intraestatal del sistema de partidos, disgregando el estado de sus componentes y establecer los recursos y la estabilidad de cada uno. Cuarto, pensar en cómo los recursos y la solidez de cada actor estatal y del sistema de partidos afecta a sus relaciones con otros actores estatales, considerando la inclusión, las luchas de poder dentro del Estado, la negociación de fórmulas y la formalización de las fórmulas. Finalmente basándose en el cuarto y el quinto paso, se debe realizar una valoración más sofisticada de los recursos y de la solidez del Estado. La importancia de seguir esta serie de pasos, se ve reflejada al final del proceso de declaratoria, como se verá en el capítulo III, al minimizarse la cantidad de conflictos debido a que cada ítem va cubriendo fases importantes de todo el proceso.

Siguiendo la línea de la institucionalización, las instituciones que tratan explícitamente con cuestiones ambientales son comúnmente conocidas como regímenes ambientales o de recurso. (Young, 1999)

Lo expuesto hasta el momento, son herramientas, conceptos y propuestas que permiten comprender y responder la pregunta central de esta investigación, sobre cómo los actores locales del recinto Puerto El Morro, se apropian a un modelo de gestión ambiental, impulsado por dos instituciones ambientales a raíz de la declaratoria de un área protegida. En este segundo capítulo, solo se muestran aquellos conceptos que se aplicarán o conectarán con la realidad de la unidad de análisis en los capítulos posteriores.

CAPITULO III. Sobre la gestión ambiental

El presente capítulo, tiene como finalidad enfocarse en la gestión ambiental, básicamente en abordar al co-manejo o manejo participativo y a la gobernanza en áreas protegidas comanejadas, los cuales no sustituyen al término de gobernanza.

3.1 Caracterización socioeconómica del Recinto Puerto El Morro

La población del recinto Puerto El Morro está dentro del área de influencia indirecta del refugio de vida silvestre “Manglares El Morro”. El recinto pertenece a la parroquia El Morro, que está bajo la jurisdicción político-administrativa del cantón Guayaquil, provincia del Guayas, cuya caracterización, en base de los datos del censo del año 2001, se resume a continuación³³.

La población es de 4.011 habitantes (52,8 % hombres y 47,2 % mujeres) que corresponde a un 0,2 % del cantón Guayaquil. La población económicamente activa (PEA) es del 35% y la población en edad de trabajar (PET) del 73,4 %. La pobreza por necesidades básicas insatisfechas es del 93,6 % y la pobreza extrema del 55,9 %, que superan los indicadores cantonales (52,6 %, pobreza y 23,1% extrema pobreza). Se registran 257 madres del quintil 1 y 85 madres del quintil 2, lo cual equivale al 18,1 % de la población femenina registrada para El Morro. Se observa un alto porcentaje de hacinamiento en los hogares (43,1 %) en relación con el indicador cantonal y nacional ((26,5 % y 26,4 %, respectivamente). Los servicios básicos en las viviendas, registran porcentajes por debajo de los indicadores del cantón y la nación: agua entubada por red pública, 27,9 %; red de alcantarillado 29,6 %; servicio de recolección de basura 25,7 %; servicio eléctrico 85,1 %; servicio telefónico 10,1 %; déficit de servicios residenciales básicos en las viviendas, 49,8 % (**Figura No. 4 en Anexo 3**).

³³ Se tomaran en consideración los datos de la parroquia El Morro, ya que no constan los datos únicamente del recinto.

En cuanto a educación, el analfabetismo en la población sobre los 15 años es del 10,9 %, la cual supera el promedio nacional (9 %) y es más del doble del indicador cantonal (4,8 %). En las mujeres el analfabetismo (12 %) es más alto que en los hombres (10%). En cuanto a la infraestructura educativa, se registran 7 planteles primarios y ningún plantel de educación secundaria. Otros indicadores relevantes se encuentran igualmente por debajo de los del cantón y la nación: índice de escolaridad (4,8 años); primaria completa (39,9 % de la población sobre los 12 años); secundaria completa (6,7 % de la población sobre los 18 años), instrucción superior (3,5 %) (**Figura No. 5 en Anexo 3**).

Respecto a salud, no se registran establecimientos de salud con internación, por lo que no hay información relativa a las tasas de mortalidad neonatal e infantil. Lo que existe es la presencia de un sub-centro de salud, y una tasa de 2,5 establecimientos de salud sin internación por 10.000 habitantes que supera la tasa cantonal (1,2 establecimientos de salud sin internación por 10.000 habitantes) e iguala la tasa nacional (2,5 establecimientos de salud sin internación por 10.000 habitantes).

En cuanto a Puerto El Morro, recinto de la parroquia El Morro, los datos proceden de un estudio realizado por Duarte y Soto (2006), que resume a varias fuentes bibliográficas. La población es de 1.712 personas (829 mujeres y 893 hombres) y 353 viviendas. Un estimado del 80% de las viviendas están construidas de bloque, ladrillo y cemento; el 15% son de construcción mixta y el 5% de madera y caña. La energía eléctrica procede del sistema nacional interconectado y atiende al 90% de la población. No cuenta con un sistema de agua potable, por lo que se abastecen de tanqueros. En cuanto a educación, se reportan 2 escuelas y una guardería. La escuela fiscal “Jorge Yúnez Huésped” que cuenta con los 6 grados y un jardín de infantes, que para el año del estudio (2006) registró un total de 120 alumnos, con un total 4 profesores de los cuales 2 son fiscales y 2 son pagados por los padres de familia. La escuela particular se denomina “San Agustín” y contó con 30 alumnos. El INNFA implementó una guardería que acoge a 70 niños que son atendidos por 5 madres cuidadoras y 2 que se ocupan de la preparación de los alimentos. La deserción escolar alcanza el 15%, siendo su principal causa el trabajo infantil para apoyar el sustento familiar. El porcentaje de analfabetos es del 3%.

La infraestructura de salud, está compuesta por un sub-centro de salud, una unidad móvil y un consultorio privado. El sub-centro funciona desde 1998 y cuenta con un médico, una obstetriz, y dos enfermeras. Tiene un botiquín equipado con insumos para primeros auxilios y medicina genérica.

En cuanto a expresiones culturales, se menciona conmemoraciones religiosas tales como: la fiesta de las Cruces (velado de una cruz en un patio y fiesta) el 3 de mayo; la fiesta del Señor de la Buena Esperanza, el 24 de julio; y la fiesta patronal de Cristo Rey el 28 de octubre.

Los datos sobre la actividad pesquera proceden de un estudio realizado por el Instituto Nacional de Pesca –INP- (Solís y Mendívez, 1999), cuya información está resumida en la **Tabla 1 en Anexo 2.**

3.2 Iniciativa de solicitud de creación del área protegida

A mediados del 2004 e inicios del 2005, Fundación Natura con el auspicio del Programa de Pequeñas Donaciones del Banco Mundial ejecutaron el proyecto: “Programa de formación de líderes comunitarios en Ecoturismo y Gestión Ambiental Local, para el recinto Puerto El Morro”, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la población del recinto, fortaleciendo la actividad ecoturística y la gestión ambiental (Carvajal, R. *com pers*). Esto evidencia las nociones en temas ambientales que poseen un grupo de la población, los cuales en su mayoría forman parte del Eco Club Los Delfines, así como de los líderes comunitarios. Previo a esta capacitación, la población ya mostraba interés por el turismo, el mismo que era desarrollado empíricamente y por la conservación, reconociendo así el potencial de la flora y fauna del lugar.

Según Matamoros, *et al.*, (2006), en el mismo año, las organizaciones de base del recinto Puerto El Morro, representadas por los presidentes del Ecoclub Los Delfines, del Comité de Desarrollo Comunitario, de la Asociación de Pescadores de Puerto El Morro y de la Junta Parroquial El Morro enviaron un oficio al Ministerio del Ambiente para que se estudie la oportunidad de declarar área protegida a las Islas Manglecito y las zonas aledañas a los ramales cercanos al recinto y parte del Canal del Morro; por la necesidad de conservar una

población de fragatas, otras especies de aves, una rica fauna marina y la presencia de una importante población residente de delfines bufeos.

La respuesta del MAE fue positiva, ya que mediante Acuerdo Ministerial No. 266, del 12 de septiembre de 2007 se declaró: Refugio de Vida Silvestre, con la denominación “Refugio De Vida Silvestre Manglares El Morro” las 10.130,16 hectáreas³⁴ ubicadas en el Recinto Puerto El Morro que incluyen, el bosque de mangle, bajos³⁵, el espejo de agua de esteros y canales naturales.

3.3 Procedimiento del Plan de Manejo ambiental

Antes de analizar el procedimiento que se llevó a cabo para la realización del PMA del REVISMEM, es necesario introducir dos temas claves sobre la gestión ambiental como lo son la gobernanza en áreas protegidas co-manejadas y el co-manejo.

3.3.1 Gobernanza en áreas protegidas co-manejadas

Según lo discutido en el Congreso de Durban, (Borrini-Feyerabend (2004), citado por Madrigal y Solís, 2004, pág 30), uno de los cuatro tipos de gobernanza en un área protegida es el área protegida co-manejada.

En un área protegida co-manejada la autoridad, la responsabilidad y el control del manejo del área protegida son compartidas de diversas formas entre una pluralidad de actores, que pueden incluir una o más instituciones de gobierno, comunidades locales, propietarios privados u otros. Los actores reconocen la legitimidad de cada actor para participar en el manejo del área protegida y pueden coincidir con los objetivos de conservación de la categoría de la UICN correspondiente.

Otra definición de esta categoría es la de Borrini-Feyerabend (2007: 3), en donde los mecanismos y procesos institucionales complejos, son empleados en este tipo de

³⁴ Según el MAE (2008b), el Refugio de Vida Silvestre está conformado por 11.807 hectáreas, habiendo así una contradicción con el acuerdo ministerial No. 266 que contiene la información oficial.

³⁵ Se denomina bajos a una elevación del fondo marino que usualmente impide flotar a las embarcaciones de mediano y alto calado. (Oceanógrafo Mario Hurtado, com pers.)

gobernanza para compartir autoridad y responsabilidad entre una pluralidad (formal e informal) de actores autorizados gubernamentales y no gubernamentales.

3.3.2 Co-manejo

El término co-manejo también denominado manejo participativo, manejo conjunto, manejo compartido, manejo por múltiples interesados o manejo de mesa redonda, se usa para describir una situación en la que algunos o todos los interesados pertinentes de un área protegida están involucrados en forma sustancial con las actividades del manejo³⁶. Específicamente, en un proceso de manejo participativo, la agencia que tiene jurisdicción sobre el área protegida (generalmente una agencia estatal) desarrolla una alianza con otros interesados pertinentes (principalmente residentes locales y usuarios de los recursos), que especifica y garantiza sus respectivas funciones, derechos y responsabilidades con respecto al área protegida. (Borrini-Feyerabend, 1997: pág. 12)

El co-manejo se define como el resultado del proceso participativo puesto que es también el conjunto de arreglos legales e institucionales, necesariamente flexibles y complejos, que pretende integrar, reconciliar y armonizar necesidades y aspiraciones diversas y a menudo conflictivas. El co-manejo es, además, el consorcio que se establece entre agrupaciones e instituciones del gobierno y de la sociedad civil. De la misma manera, es la cultura organizativa que facilita tanto la transparencia y la participación como el manejo descentralizado. (Lamelas, Rosa 1999: pág. 1)

Borrini-Feyerabend (2000: pág. 7), agrega las siguientes ideas al concepto de co-manejo al que reconoce como la situación en la cual dos o más actores sociales negocian, definen y garantizan entre ellos una proporción justa de las funciones del manejo, derechos y responsabilidades de un territorio dado, área de recurso natural. Un acercamiento pluralista para manejar recursos naturales, incorporando una variedad de socios en una variedad de roles, generalmente para metas finales de conservación ambiental, uso sostenible de

³⁶ Aquí entendemos 'manejo' como un proceso por el cual se identifica, adquiere y declara un sitio como un área protegida; se establecen y/o entran en operación las instituciones pertinentes; se diseñan e implementan planes; se realizan investigaciones; y las actividades y resultados son monitoreados y evaluados apropiadamente.

recursos naturales y una compartición equitativa de beneficios y responsabilidades relacionados a las áreas. Un proceso político y cultural por excelencia, buscando justicia social y democracia en el manejo de recursos naturales. Un proceso complejo, algunas veces prolongado y confuso que involucra cambios frecuentes, sorpresas, a veces información contradictoria, y la necesidad de recordar los pasos de cada uno.

Desde el punto de vista del desarrollo y la conservación, los profesionales consideran que la historia del co-manejo está enraizada en décadas basadas en campos y esfuerzos teóricos por individuos y grupos preocupados con la equidad y la justicia social, el uso sostenible de recursos naturales, y en iniciativas basadas en la comunidad (Borrini-Feyerabend 2000: pág. 8). Existen tres fases principales en un proceso de co-manejo: hacer preparativos para la sociedad (organizar), negociar planes de co-manejo y acuerdos, e implementar y revisar los planes y acuerdos (aprender haciendo). (Borrini-Feyerabend idem).

En el caso específico del presente estudio, se identificaron dos de las tres fases mencionadas. En lo referente a la primera fase, en el año 2004, Fundación Natura Capítulo Guayaquil (FNCG), realizó un taller de formación de líderes comunitarios en gestión ambiental y ecoturismo, y realizaron actividades con gestión directa con varias empresas especializadas que ayudaron a la construcción y la adecuación del centro de visitantes (Carvajal, com pers 2008). Con respecto a la segunda fase, se cuenta con las reuniones y los talleres que se llevaron a cabo para la elaboración del Plan de Manejo Ambiental (PMA). La tercera fase, no tiene lugar hasta la fecha, ya que el PMA está en revisión para su aprobación y socialización, y por ende no ha sido implementado por la autoridad competente ni revisado por la comunidad local.

En el concepto del comanejo de áreas protegidas, los actores locales – tanto instituciones públicas como organizaciones de la sociedad civil y los usuarios de los recursos naturales – son quienes asumen las responsabilidades para el manejo del área protegida, de manera conjunta y equitativa (Areas William, s/f). Tal es el caso, del presente estudio.

El comanejo se presenta en varias formas. En formas débiles, algunas veces llamada “manejo colaborativo”, lo cual quiere decir que la autoridad es quien toma la decisión y la

responsabilidad, ésta permanece en una agencia la cual es requerida – por ley o política – para informar o consultar a otros tomadores de decisión. En formas fuertes de “manejo colaborativo”, los cuerpos de tomadores de decisión múltiples son los encargados de desarrollar propuestas técnicas para la regulación y el manejo de áreas protegidas, de ser en última instancia sometidos a la aprobación de la autoridad que toma la decisión. En el manejo conjunto, varios actores participan en un cuerpo de manejo con autoridades que tienen capacidad de decisión y responsabilidad. El co-manejo es un tipo de gobernanza que conviene a las sociedades democráticas y a las situaciones complejas. Las áreas protegidas transfronterizas son un ejemplo de tales situaciones complejas, al involucrar por lo menos uno o dos gobiernos y posiblemente otros actores locales. La fuerza del co-manejo, depende algunas veces en si las decisiones requieren o no del consenso entre los participantes.

Más detalladamente Madrigal y Solís (2004: pág. 30 - 31), con relación a las diversas formas de la gobernanza en áreas protegidas co-manejas indican que, en el manejo conjunto, el Estado siempre es uno de los actores. La responsabilidad descansa en una organización gubernamental que requiere de la participación de otros actores sociales. Puede significar que existe un órgano, con participación de los diversos actores, que desarrolla y aprueba por consenso las propuestas para el manejo técnico del área protegida, las cuales son posteriormente presentadas a la autoridad legalmente competente. En el manejo colaborativo, los actores que participan comparten la toma de decisiones junto con la autoridad. Las exigencias sobre el manejo colaborativo se vuelven más fuertes cuando las decisiones deben ser tomadas por consenso; cuando no es así, el balance del poder que se refleja en la composición del órgano encargado podría transformarse de hecho en un manejo conjunto.

Con el renovado reconocimiento de áreas protegidas comunitarias, las áreas protegidas co-manejadas también han sido apreciadas de forma creciente como cruciales para el compromiso de las comunidades en conservación. La gobernanza en áreas protegidas

comanejadas es generalmente proceso-orientada³⁷ y basada en los ajustes institucionales sofisticados, combinando a menudo la toma de decisión basada en consenso por varias organizaciones en varios niveles. (Borrini-Feyerabend (2004) en Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2004: pág. 102)

En base a la información disponible del proceso de declaratoria del refugio de vida silvestre “Manglares El Morro”, es posible identificar que ésta es un área protegida co-manejada, puesto que la toma de decisión no recae en una sola persona o institución según lo observado e investigado a lo largo del desarrollo de la presente investigación.

3.3.3 El comité de gestión

Con relación a las modalidades de institucionalidad, existe una propuesta de comité de gestión en la tercera fase del PMA del REVISMEM, el cual aún está en revisión para su aprobación y por ende no ha sido socializado a la comunidad. El Ecoclub Los Delfines por su parte, continúa con su agenda regular de actividades, se reúnen los fines de semana y tienen una asamblea mensual. Sin embargo, en dichas reuniones planifican las actividades relacionadas al ecoturismo y no se toman decisiones específicas del manejo del área protegida puesto que para ello deberían estar presentes todos los sectores y actores involucrados en el comité de gestión propuesto.

3.3.4 El Plan de Manejo Ambiental

El PMA, fue realizado aproximadamente en 8 meses (entre abril y diciembre de 2008³⁸). Desde el 2006 se empezaron las gestiones referentes a la declaratoria del área protegida, y se identifican dos momentos, antes de la creación que es cuando la comunidad empezó los trámites necesarios para que se declare el área protegida; y después de la misma, que es cuando se realiza el PMA. (Carvajal, com pers, 2009).

³⁷ Es decir, que existe un organismo tomador de decisión que maneja y sabe del tema y capacita o explica a las otros tomadores de decisión)

³⁸ En algunos casos este proceso puede demorar hasta un año.

De acuerdo a Matamoros (com pers, 2009), el proceso de creación del área protegida fue interesante debido a que el refugio de vida silvestre “Manglares El Morro” nació junto con otras iniciativas que se han ido cristalizando, como por ejemplo la reserva de producción de fauna Puntilla de Santa Elena, en la recientemente creada provincia de Santa Elena y la reserva marina galeras San Francisco, en la provincia de Esmeraldas. En el caso particular de la comunidad del recinto Puerto El Morro, se considera les ha dado más confianza, puesto que la misma población sabe que tiene un área protegida y que es una expectativa de potencial mejora de las condiciones de vida³⁹ que se ve sobretodo en la actividad turística.

La experiencia del refugio de vida silvestre Manglares El Morro, en términos generales, representa un avance en lo que respecta a las áreas marinas protegidas, sobretodo al observarse una fuerte participación de los sectores que hacen actividad turística comunitaria. Este elemento, el turismo comunitario, es lo que ha hecho que esta área tenga una gran connotación a parte de las especies emblemáticas y de los manglares existentes en el lugar. (Matamoros, com pers, 2009)

Por otro lado, el criterio para involucrar a las personas que participaron en el plan de manejo (zonificación y gobernanza) fue en base a un diagnóstico socioeconómico donde se identificaron los actores principales, a los cuales se los hizo participar. Así mismo, los actores involucrados en este proceso fueron las ONG: FEMM y FNCG, que trabajaron temas ambientales, y la comunidad, que aportó en gran medida. Para este efecto, se realizaron dos talleres de zonificación, en el primero no se contaba con una delimitación del AP y la comunidad planteaban su zonificación en base a los usos y actividades que ellos realizan dentro de la misma. Se recopiló la información necesaria y se elaboró un mapa de usos actuales en base a la información proporcionada por los pobladores. El equipo encargado de la elaboración del PMA del REVISMEM, hizo su propia zonificación y se traslaparon las dos informaciones para ver que tanto calzaban y coincidieron bastante bien. Sin embargo, se identificó un problema en la zonificación en el sector de la Islita porque es

³⁹ Esto habría que evaluarlo mediante un estudio comparativo de las condiciones de vida de la población antes del 2006 que es cuando se empiezan las gestiones para la declaratoria y posterior o a partir del 2008 que es cuando ya se tiene el Plan de Manejo Ambiental a pesar que aún no esté aprobado, para determinar en que medida ha habido cambios socio-económicos sobretodo.

el sitio donde mayormente se capturan conchas, ahí hubo que ceder espacio. Al inicio estaba prohibido extraer cualquier tipo de recurso en el sector, debido a la presencia de aves marinas. Para resolver las diferencias entre los usos permitidos y los usos que la población le da al área, hubo la necesidad de abrir diálogos y comenzar negociaciones, en donde fue necesario ceder un poco pero siempre en el marco de la ley, indistintamente que se esté dentro o no de un área protegida, respetando las vedas, el tamaño de las capturas, el uso de cierto tipo de trampas, etc. Se trabajó con porcentajes para llegar a un consenso. Solo hay dos sitios donde se prohíbe la captura de cualquier tipo de recurso: la punta de la Isla manglesito, que es donde se registra la mayor concentración de aves marinas y la cual fue considerada como zona de conservación estricta (ZCE). Así mismo el sector conocido como Los Farallones, específicamente en la parte donde se encuentran las aves que es zona de pesca restringida. El turismo también se zonificó, sobretodo para la observación de los delfines. (Carvajal, com pers, 2009). De esta manera el conflicto, se pudo resolver gracias a la participación de los sectores involucrados y a la negociación.

En cuanto a la importancia del manejo participativo o comanejo, se lo ha visto reflejado en el proceso tal como lo indica Pozo (com pers, 2009), en donde la participación de los asistentes a los talleres para la elaboración del PMA del REVISMEM fue crucial para que se pueda hablar de manejo participativo y adaptativo. Por otro lado, Pozo indica que en las áreas protegidas hay que hacer un manejo adaptativo, ya que si no se involucran a los actores claves, lo que se está haciendo es un libro muy lindo pero no real, y no podrá ser implementado. En la elaboración del PMA del AP se trató de involucrar a todos los actores involucrados, convocando a todos los grupos interesados desde los gobiernos nacionales hasta la pequeña ciudadanía local.

Sin embargo, es necesario recalcar que este es un trabajo a largo plazo, tal como lo indica Matamoros (com pers, 2009), no se puede decir que el área ya se creó, que ya tiene su plan de manejo y ya se solucionaron los problemas.

Los usos actuales que da la población en el recinto Puerto El Morro son extractivos pero no de gran escala. Cuando no hay un uso extractivo de gran escala, los acuerdos de uso de un

recurso en un área protegida son más fáciles de manejarlos, porque todo el mundo cede algo. Esa es la característica del lugar. (Pozo, com pers, 2009)

Por lo general, cuando se manifiesta que se va a crear un área protegida, crecen muchas expectativas en la población. Una de ellas es que va a pasar, si se les va a quitar algo, si se les expropiará la tierra ó si las actividades que normalmente se realizan no las podrán realizar. Luego cuando se declara el área protegida y cuando comienzan a hacerse los procesos de la misma, la gente va entendiendo que realmente no es un problema la creación del área protegida. Cabe recalcar que esto no es algo que se hace en poco tiempo, ejemplo de esto son las áreas protegidas que tienen más tiempo de creación y en las cuales todavía hay mucho que trabajar en ciertos sectores, para que se entienda que es realmente un área protegida. (Matamoros, com pers, 2009)

Con relación a la implementación del PMA del REVISMEM y su ejecución, existe al momento un fondo inicial⁴⁰ para desarrollar actividades que son prioritarias. Pero el manejo de un área protegida implica mucho más que eso, es decir con estos primeros fondos lo que se espera es ir desarrollando actividades que ayuden a que el área se sustente pero esto exigirá más recursos. Hay propuestas que ya se están trabajando, con el fin de determinar el mecanismo que permita que las áreas protegidas como Manglares El Morro se puedan mantener por muchos años, porque los gastos⁴¹ que tiene un área protegida son altos. (Matamoros, com pers, 2009)

El Plan de Manejo Ambiental tiene su proceso, no es que no se ha aprobado sino que está en el proceso de aprobación, se está en los tiempos correctos. (Pozo, com pers, 2009). Así mismo, Matamoros (com pers, 2009) igualmente indica que la aprobación es un paso jurídico - legal que indica que ya tiene un número de acuerdo ministerial pero que la fase siguiente es la ejecución de las actividades que están en el Plan de Manejo Ambiental. Es parte normal del proceso que aún no se apruebe el plan, se está dentro de los tiempos porque a la vez se están haciendo otros planes. (Matamoros, com pers, 2009)

⁴⁰ Cantidad no disponible debido a que es de manejo interno del MAE

⁴¹ Aproximadamente medio millón de dólares en los costos para toda la implementación del PMA en un año.

La incorporación de la limitación del área protegida a la política nacional desde la perspectiva de la comunidad, se remite a que todo lo que es área protegida y que forma parte del SNAP en general, está dentro del marco jurídico vigente del Ecuador. Todo esto se encuentra dentro del plan nacional de desarrollo, todas estas unidades de protección tienen que incorporarse a un nivel más local, es decir, en el marco del ordenamiento de los municipios de las provincias tiene que estar ya inmersa cada área protegida. El ordenamiento territorial es también otra actividad que tiene que fortalecerse dentro del marco jurídico de los municipios. Varios municipios y consejos provinciales están avanzados en este tema, todos estos ordenamientos ya consideran los sitios que son área protegida y mucho más si el área protegida está en el territorio de un solo cantón o provincia, lo cual es más fácil trabajarlo. (Matamoros, com pers, 2009). Pozo (com pers, 2009) indica a su vez que la política del Estado es de conservación y manejo sustentable entonces la declaración de un área protegida donde se están haciendo usos de los recursos, encaja muy bien a esa política. (Pozo, com pers, 2009)

3.3.5 De la administración del refugio de vida silvestre “Manglares El Morro”

La administración de un refugio de vida silvestre, es igual que todas las áreas protegidas pertenecientes al SNAP que tienen una estructura de manejo establecida. Todas las áreas protegidas del SNAP se manejan por igual, lo que las diferencia son los objetivos específicos de conservación y la participación que varía en cada una. (Matamoros, com pers, 2009). La particularidad de administración de la zona es que los grupos de usuarios están muy fortalecidos y organizados. En otros casos, la comunidad entra recién a organizarse. Aquí es a la inversa, siendo así más fácil la gestión porque los grupos están unidos por algo muy práctico. Quieren defender su economía local, que depende en gran medida del turismo que se realiza dentro del área protegida. Mientras la población local observe que la gestión se hace para conservación y para mantener la economía del sector, apoyarán incondicionalmente. (Pozo, com pers, 2009).

En general y de acuerdo al suplemento del R.O. 509 de fecha 19 de Enero de 2009, se reformó el Libro I del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del

Ambiente, expedido mediante Decreto Ejecutivo N° 3516⁴², el organigrama estructural de las áreas protegidas está diseñado tal como se aprecia en la Figura No. 7 y como se explica a continuación: i) Ministro/a⁴³; ii) Viceministro/a⁴⁴; iii) Subsecretaría de de Patrimonio Natural⁴⁵, iv) Dirección Nacional de Biodiversidad, y; v) Unidad de áreas protegidas.

No existe información disponible, de un nivel más detallado en cuanto a la estructura de las áreas protegidas para poder hacer un análisis más profundo de la administración de las mismas.

En el caso específico del REVISMEM, la administración u organización del mismo está disponible en el PMA del REVISMEM (2008) y para el buen funcionamiento del área protegida es necesario la implementación de cinco programas de manejo: i) el Programa de Administración, Control y Vigilancia; ii) el Programa Planificación Participativa; iii) el Programa de Desarrollo Comunitario y Educación Ambiental; iv) el Programa de Turismo y Recreación; y, v) el Programa de Investigación, Manejo de Recursos Naturales y Monitoreo Ambiental.

Para fines de este estudio, se detallará el primer programa referente a Administración, Control y Vigilancia, el cual implica que se implementará la infraestructura necesaria, tanto para su área administrativa como para su control. Además del personal requerido para que cumpla con sus funciones en su ámbito de acción. En lo que respecta al personal del área administrativa se requerirá de un responsable del área protegida, así como también de un profesional por cada programa de manejo del refugio. Además, se necesitarán dos asistentes administrativos, uno que cumplirá funciones de secretariado y contabilidad básica, y el otro que será encargado de la bodega. El personal de esta oficina constará de mobiliario básico, equipo de computación y archivadores, para poder cumplir sus funciones.

⁴² Publicado en el Suplemento al Registro Oficial N° 2 del 31 de marzo del 2003

⁴³ En un cargo de gobernante, teniendo de subalternos la Dirección Nacional de Asesoría, Dirección de Comunicación Social, Subsecretaría de Planificación Ambiental y la Dirección de Auditoría Interna.

⁴⁴ También en calidad de gobernante.

⁴⁵ La figura indica Subsecretaría de de Patrimonio Cultural, pero al revisar el documento lo cita como Subsecretaría de Patrimonio Natural.

La creación de las áreas protegidas puede tener diferentes estrategias. Por lo general el MAE representando al Estado, es quien propone el establecimiento de las nuevas áreas protegidas. Sin embargo, una de las estrategias para crear el REVISMEN no fue iniciativa propia de esta institución. Fueron las organizaciones de base, quienes tomaron la iniciativa y empezaron las gestiones pertinentes con el apoyo de ONG para empezar los estudios técnicos y lograr la declaratoria del lugar.

CAPITULO IV. Interacción entre actores

En este capítulo se describen las interacciones entre los actores locales y exógenos del refugio de vida silvestre “Manglares El Morro” (REVISMEM), cómo y con qué mecanismos se resolvió el conflicto; y en que medida es aplicable el marco teórico.

4.1 El conflicto por la categoría asignada

Una de las preguntas centrales de la investigación, gira alrededor de la categoría asignada al área protegida por el organismo competente, luego del informe técnico respectivo. Como se detalló previamente en la introducción, el conflicto surge por la creación del área protegida, ya que existe contradicción entre el uso permitido según la ley y la realidad del recinto Puerto El Morro, tal como se plantea en la hipótesis.

De acuerdo a Matamoros (com pers, 2009), con relación al artículo. 107 de la ley forestal y de conservación de áreas protegidas y vida silvestre, no existe contradicción en la categoría asignada⁴⁶. Si bien es cierto el refugio de vida silvestre “Manglares El Morro”, aparentemente tendría esa situación, pero el objetivo principal de esta área protegida es el de conservar especies silvestres. Ahora, si en el lugar se realizaban cierto tipo de actividades, no se las puede impedir porque son y tienen que ser compatibles con el área protegida. En el caso que existiera alguna actividad que no sea compatible con la misma, tendrá que ser regulada una vez que se apruebe y aplique el PMA. En muchas áreas protegidas bajo esta categoría se realizan también este tipo de actividades, como lo es el uso de los recursos por parte de las comunidades.

A esto Carvajal (com pers, 2009), acota que la interpretación del uso extractivo frente a la definición de refugio de vida silvestre, se basa en el análisis de las áreas protegidas del Ecuador. Cada área protegida tiene objetivos diferentes de manejo que dependen de la categoría asignada, pero en términos generales las áreas protegidas se manejan de la misma manera. Por técnica se debe considerar las categorías tal como constan en la ley, pero cuando se va al campo se constata que al momento de hacer el PMA hay que ceder en

⁴⁶Actualmente se está trabajando en una propuesta que es el plan estratégico en la que se hace una evaluación de las categorías de manejo.

cuanto a las restricciones de los usos permitidos. En este caso particular, se formuló la propuesta de manejo del uso de los recursos tomando en cuenta a sus principales actividades: turismo y pesca. La categoría de manejo no contempla el uso extractivo dentro de los usos permitidos, sin embargo no se ha prohibido la pesca a la población. Es más el PMA, en la sección de la zonificación contempla los siguientes sectores: i) Zona de Uso Múltiple (ZUM), la cual está conformada por las siguientes sub-zonas: a) Zona de Uso Múltiple con prioridad para Conservación (ZUMc); b) Zona de Uso Múltiple con prioridad para Turismo (ZUMt) y c) Zona de Uso Múltiple con prioridad para Pesca (ZUMp); ii) Zona de Uso Turístico (ZUT); iii) Zona de Conservación Estricta (ZCE) y; iv) Zona de Extracción Acuícola (ZEA).

Por otro lado, Pozo (com pers, 2009) indica que las actividades de extracción en el área protegida no son industriales sino artesanales, toda actividad artesanal tiene su límite y su propia carga. Y hay que tener presente que la gente que está trabajando en el sector es la gente del recinto Puerto El Morro, y fueron ellos los que solicitaron la declaración. Esto no significa que la ley sea laxa indica adicionalmente Pozo. Ya que, las actividades de las cuales depende la economía del recinto, que se realizan y se realizaban antes de la declaración no dan lugar a que exista contradicción al ser estas artesanales. Si la población local está consciente de la declaración y de su importancia, entonces está consciente de conservar esta área. Por lo que una vez aprobado el PMA, se establecerán e implementarán las normas para que los actores locales se auto-regulen con la reserva.

4.2 El conflicto entre actores

Según el PMA del refugio de vida silvestre “Manglares El Morro”, (MAE, 2008) el 5 de julio de 2008 en la casa comunal del recinto Puerto El Morro, se llevó a cabo la reunión preparativa y de socialización del comité de gestión entre los actores claves del área protegida, a la cual asistieron alrededor de 60 personas, entre representantes de la comunidad, pescadores, camaroneros, operadores turísticos y ONG como FNCG, la Fundación Ecuatoriana para el Estudios para Mamíferos Marinos (FEMM), Conservación Internacional (CI) y la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA). En esta reunión se evidenciaron tensiones, pugnas de poder y celos entre algunos de los actores presentes en la

zona, en cuanto a liderazgo y derechos de acceso a la actividad turística; y también en cuanto al rol de FNCG y FEMM.

De acuerdo a la información obtenida en entrevistas, salidas de campo y con lo consultado en el PMA del REVISMEM, el principal problema que tuvo lugar estuvo ligado a una falta de comunicación, se mal interpretaron cosas que se habían dicho y que pusieron en peligro la participación del Ecoclub en el proceso de estructuración del PMA. En dicha reunión, el representante del Ecoclub Los Delfines, Sr. Figueroa, añadió que la participación que ellos tienen es producto de un proceso de 5 años y que no podían continuar con la misma si no se los tomaba en cuenta, recalando la claridad y transparencia del club. Manifestó adicionalmente, que se ha cuestionado su trabajo y se ha dicho que FNCG es quien hizo todo el proceso para la declaratoria del AP y que se trabaja entre familias, lo cual no es verdad, debido a que se tiene el mismo apellido pero son diferentes grupos de familias; que no se deja entrar a los botes que no tienen licencias ni matriculas a su muelle.

Se dilucidó que sobre los temas de manejo y capacidad de carga para quienes quieren acceder a la isla, empiezan a haber pugnas de poder y se manifiesta que se deberían plantear proyectos de desarrollo dentro del área.

El biólogo Raúl Carvajal⁴⁷ de FNCG, acotó en la misma reunión que no es cuestión de informalidad y que todavía el área protegida no tiene gobernabilidad. Indicó además que el propósito de la reunión fue para conocer la forma de organizarse y que lo sucedido en la reunión convocada por la Dirección de Ambiente del Municipio de Guayaquil fue realizada con menos de 24 horas de anterioridad, con la finalidad de establecer las actividades de cada institución en la zona, tales como la Dirección de Ambiente, la Dirección de Turismo y la Dirección de Urbanismo del Municipio de Guayaquil, el Ministerio de Ambiente, Fundación Natura y FEMM. Se manifestó que en cualquier proyecto se tiene que incluir a las comunidades y el biólogo. Carvajal pidió disculpas por algún procedimiento no adecuado o mal entendido por alguna desinformación. De esta manera, el conflicto se

⁴⁷ El Blgo. Raúl Carvajal Mata, ex - Director de Gestión Ambiental del Capital Natural Fundación Natura Capitulo Guayaquil, participó en la edición y fue responsable técnico del Plan de Manejo Ambiental.

resolvió y el Ecoclub participó con delegados normalmente en las reuniones posteriores. En este caso la institucionalización de arreglos, surge de manera formal.

De la zonificación como se indicó en el capítulo anterior, en la elaboración del PMA específicamente al momento de la zonificación de usos dentro del AP, también surgió un conflicto el cual fue resuelto como ya se explicó

4.3 Análisis de las interacciones

Se identifican dos niveles de interacciones en la presente investigación. El primero, surge entre la población del recinto Puerto El Morro y las ONG FNCG y FEMM, en la cual, fue notoria la presencia de la gobernanza, según la definición de Abrams (2003), puesto que se vio la forma en que los actores interactuaron y cómo se crearon las políticas y las reglas que guiaron el comportamiento de cada grupo de actores.

Las interacciones comenzaron con la intervención de FNCG en el recinto Puerto El Morro, especialmente con los miembros del Ecoclub. Luego de eso, surgió la propuesta de declaratoria en la que se involucraron a los actores del recinto. Afianzándose más las nociones en temas ambientales en la población. Adicionalmente, la FEMM intervino con el apoyo técnico institucional en la realización del informe para la declaratoria del área protegida.

El segundo nivel de interacción, tiene lugar entre la comunidad y el Estado representado por el MAE, teniendo como antecedente que la comunidad adquirió conocimientos ambientales productos de la primera interacción. Es por esto, que la población participó activamente en los momentos concernientes al área protegida, que ya han sido previamente evocados.

Las redes de política pública asocian al MAE, la FEMM, FNCG, el Ministerio de Turismo y las diversas organizaciones locales, tales como: el Comité de Desarrollo Comunitario, la Comuna Ancestral Puerto El Morro, la Cooperativa de Transportes de Puerto El Morro, la Asociación Socio ambiental Eco club los Delfines, la Asociación de Pescadores

“Forjadores del Futuro”, la Asociación de Botes Turísticos “Fragatas y Delfines”, y los Comités Barriales Las Cruces, Centenario, Cristo Rey, Central y Buena Esperanza.

4.4 Metodología aplicada

La metodología y técnicas que se implementaron son el método cualitativo, y se lo llevó a cabo en tres etapas. En la primera etapa se realizó la revisión bibliográfica de fuentes primarias y secundarias disponibles tanto en medio físico como en versiones digitales. La segunda etapa comprendió la investigación de campo con la finalidad de realizar el estudio de caso en el recinto. La tercera etapa consistió en la sistematización de la información recopilada para lograr un mejor manejo y facilitar el entendimiento para terceras personas.

Cabe recalcar que las herramientas de investigación a utilizadas fueron las siguientes: i) intervención sociológica, ii) entrevistas semiestructuradas; y, iii) talleres.

El trabajo de campo se lo realizó en un día, en el cual se llevó a cabo una reunión taller con actores claves del recinto Puerto El Morro, específicamente con los miembros del Eco Club Los Delfines.

4.5 Interpretación de los datos obtenidos en campo

En el taller-reunión llevada a cabo el 4 de julio de 2009⁴⁸, se llegó a la conclusión que han habido cambios en la situación (económica, cultural, social y ambiental) de la población del recinto Puerto El Morro después de la declaración de refugio de vida silvestre. Estos cambios se ven reflejados en una mayor afluencia de turistas. Por su parte, quienes brindan el servicio turístico tienen un mejor desenvolvimiento, se sienten menos tímidos hacia los turistas, hay un mayor respeto de las vedas, la comunidad se une a las mingas de limpieza, se da capacitación a las personas para no botar basura o contaminar el ecosistema de manglar y las personas se han preocupado en mejorar las fachadas de las casas.

⁴⁸ Como respaldo de la reunión se adjunta un archivo fotográfico, en el anexo de fotos.

La relación entre las actividades económicas y la creación del área de conservación, a criterio de la comunidad, se ha generado la visita de más turistas y esto da un ingreso económico más fuerte de trabajo.

Los asistentes al taller, aseguran que la creación del área protegida no afecta a la realización de sus actividades normales. Más bien les ha ayudado para poder vender los mariscos a los turistas y ya no por intermediarios. El cangrejo lo venden todos los días de 13h00 a 14h00. Hay dos vedas al año, de un mes cada una: enero – febrero y agosto – septiembre. La concha tiene una veda al año, en el mes de septiembre. En cuanto al mejillón y al ostión, estos no tienen vedas pero la comunidad se ha percatado que estos bivalvos se encuentran en menor número, ellos consideran que, la razón podría ser la contaminación producida por las camaroneras aledañas al recinto.

Frente a la pregunta sobre la forma en que la población del recinto participa en la toma de decisiones con respecto al área protegida, indican que ésta sí participa en la toma de decisiones. Las organizaciones y sus dirigentes conocían y participaron en el proceso de creación del área protegida.

Se están llevando a cabo actividades de minga de limpieza y los asistentes al taller consideran que la educación ambiental de la población llega a situarse en un 70%⁴⁹. En efecto hay personas que han colaborado muy poco con la comunidad en este tema, ya que los chanchos andan sueltos y no los encierran. Esto da un mal aspecto al recinto y no le agrada al turista. Solo cuando vienen los militares los encierran. Hay basura en la calle⁵⁰ y no reciclan bien⁵¹. El recolector de basura pasa una vez a la semana y a veces no pasa. Solo hay un recolector y esto no abastece; queman basura o la tiran al estero. En la parte alta del recinto se pusieron carteles de no botar la basura y algunos pobladores de la comunidad los

⁴⁹ Este porcentaje puede resultar algo subjetivo y no está basado en datos estadísticos, más bien representa la percepción de los asistentes al taller con relación al tema.

⁵⁰ Cabe recalcar que estas son las versiones de los asistentes a la reunión – taller. Al arribar al recinto Puerto El Morro no se tiene un panorama copado por basura

⁵¹ Lamentablemente en la provincia del Guayas, como en gran parte del país, no se cuenta con un sistema de reciclaje.

sacaron. Falta capacitación para quienes no forman parte del Ecoclub, así como apoyo de las autoridades competentes.

En el proceso de declaratoria, FNCG, les dio las pautas y las herramientas en temas ambientales específicamente a los miembros del Ecoclub, las mismas que fueron de gran ayuda para que la comunidad se interese en que se declare como área protegida al actual refugio de vida silvestre “Manglares El Morro”. Es así, que se reunieron todas las instituciones de la comunidad y se acordó una respuesta positiva, se envió un oficio con la firma de las instituciones para el ministerio del medio ambiente. Luego se reunieron las organizaciones de base de la comunidad, el MAE, FNCG, la Marina Mercante, entre otras organizaciones para elaborar el Plan de Manejo Ambiental.

A continuación se detallan los actores claves involucrados y sus respectivos intereses: i) Ecoclub los Delfines: se preocupa por la conservación y la práctica del ecoturismo; ii) la asociación Fragatas y delfines se dedica al avistamiento de aves y delfines; iii) la Junta parroquial es la encargada de velar por el desarrollo de todos sus recintos; iv) el Comité de desarrollo trabajar por la acción social; v) la Cooperativa de transporte brinda el servicio movilización de pasajeros; vi) la Escuela fiscal y particular brinda educación; vii) el INFA: se encarga de atender a la infancia; y viii) la Asociación de pescadores participa como gremio de pescadores.

Las responsabilidades que asumen los actores en la perspectiva de desarrollo y conservación, se basan en la responsabilidad de tener limpio el recinto, se convoca a la comunidad, a las escuelas, a los presidentes barriales, a las demás organizaciones y a la capitanía. Se mantiene limpio el estero y se comunica a cada organización que es prohibido talar árboles de manglar.

Ha sido notorio el cambio en la perspectiva de la población antes, durante y después del proceso desde la declaratoria del área protegida, ya que ahora se puede ver que mantienen un estándar en temas ambientales. (Carvajal, com pers, 2009)

Con todo lo expuesto en este capítulo, se puede decir que ha sido factible entender las teorías consideradas en el marco teórico ya que a medida que se ha ido desarrollando el

estudio de caso, se identificaron la utilización de muchas herramientas teóricas tal cual como se lo ha demostrado a lo largo del presente documento.

CONCLUSIONES

Como se puede apreciar a lo largo del desarrollo del presente documento, los conflictos registrados fueron manejados y no se agravaron, debido a que en todo el proceso de declaratoria y de elaboración del plan de manejo de la zona, se registró un total y abierto involucramiento de todos los actores posibles, esto fue clave para lograr todos los productos que se han dado hasta el momento. Sin embargo, el proceso de ejecución del PMA hasta la fecha de cierre de este documento todavía no comienza y existe un potencial riesgo de que surjan en ese momento conflictos sociales, ambientales y económicos por las actividades extractivas dentro del área protegida, dados por la zonificación de usos permitidos que se encuentra y forma parte del PMA del REVISMEM. Dichos conflictos potenciales estarían relacionados con restricciones en la pesca, extracción de moluscos y bivalvos, prohibición de actividades ecoturísticas (observación de aves y delfines), mal manejo de comité de gestión e imposición de la autoridad ambiental competente en cuanto a la administración del área, por citar algunos. Es por esto, que una vez implementado el PMA es necesario realizar el seguimiento respectivo para así poder evaluar la eficacia en el nivel de cumplimiento del mismo y tomar las correcciones necesarias.

Se observó que la gobernanza como herramienta para la solución a conflictos sociales, en este caso, es primordial. Cabe recalcar que la gobernanza no es considerada ni planteada en este estudio como la panacea a dichos conflictos, más bien es un paradigma. Es decir, es la realidad de la unidad de análisis lo que le da utilidad a dicho concepto.

De los cuatro tipos de gobernanza en áreas protegidas la más acertada para la presente investigación es la de la gobernanza en áreas protegidas co-manejadas puesto que los mecanismos y procesos institucionales empleados, comparten autoridad y responsabilidad entre una pluralidad de actores autorizados gubernamentales y no gubernamentales.

La información obtenida en el campo fue comprobada con la información documental. Esto específicamente con relación al PMA, lo cual indica que este documento es una

herramienta muy útil para un mejor desarrollo de las actividades dentro y en el área de influencia del AP, así como para una buena conservación del lugar.

El primer conflicto, se produjo en una reunión cuyo propósito era formar el comité de gestión, y por falta de comunicación saltó a relucir una reunión anterior convocada por la Dirección de Medio Ambiente de la M.I. Municipalidad de Guayaquil, a la cual no fueron invitados los actores locales. Dicha reunión dio a entender a los actores locales que no estaban siendo partícipes de las decisiones sobre el área protegida, una vez expuesto el conflicto se abrió el diálogo y se pudo llegar a un acuerdo y las relaciones entre las partes continuaron con normalidad. Después de esto, se registró una activa participación de todos los actores locales.

El segundo conflicto surgió al momento de elaborar la zonificación de usos del área protegida. A pesar de que en primera instancia se elaboró un mapa con las recomendaciones y conocimientos de uso en el área con los actores locales, dicho mapa no coincidió en dos lugares específicos con un segundo mapa realizado por técnicos ambientales. Estos puntos que no coincidieron tuvieron que entrar a negociaciones. La parte técnica tuvo que ceder en los dos lugares ya que había decidido prohibir todo tipo de extracción de recursos, sin embargo la población local usa esos puntos conflictivos para recolección de moluscos y crustáceos. Es necesario aclarar que antes de ceder en este caso en particular, se tomaron en cuenta todas las normativas vigentes para no caer en ninguna infracción a ellas.

Los actores locales en este caso en particular, muestran una gran participación e involucramiento de la mano de ONG como FNCG y además del Estado presentado por el MAE. FNCG en primera instancia participó en la capacitación a la población, en la formación de líderes, luego de esto, estos mismos líderes fueron quienes tomaron la iniciativa de organizarse para poder ser escuchados y al mismo tiempo proponer la declaratoria del área protegida. En la gestión de la propuesta de la declaratoria entraron en juego más actores locales y así mismo organismos interesados en dar realce al sitio e incluso en colaborar en los estudios pertinentes para poder lograr la declaratoria. Luego, al momento de elaborar el PMA del REVISMEM los actores locales tomaron un rol muy

importante en todas las reuniones de socialización y de planificación, llegando a ser los tomadores de decisiones junto con los organismos que estaban auspiciando el proyecto y del equipo técnico.

La zonificación es la que delimita el área protegida internamente y establece lugares para usos específicos, los cuales deben ser cuidadosamente respetados por los usuarios locales; es ahí en donde se pueden dar los conflictos ya que las localidades cercanas y en especial Puerto El Morro que es la población de estudio en este documento, se dedican en gran parte a la pesca artesanal; extracción de moluscos, crustáceos y bivalvos, y al ecoturismo (observación de fauna). Es así que, la intersección de áreas dentro del área protegida para extracción de recursos puede llegar a no ser compatible con los objetivos de conservación de las diferentes categorías de manejo, esta podría ser una razón por la que se pueden generar tensiones. Sin embargo, se constató según el trabajo de campo, que en el refugio de vida silvestre “Manglares El Morro” no existe contradicción en la categoría de manejo asignada, al ser artesanales las actividades productivas realizadas en el lugar.

La capacidad de la población local en temas ambientales para enfrentar las tensiones se ha incrementado según quienes han trabajado con la comunidad del recinto Puerto El Morro por varios años. Ahora tienen bases más sólidas y es notorio como se han apropiado del discurso ambiental en lo que se refiere a su entorno.

Se ha observado a medida que se ha desarrollado la presente investigación, que la gobernanza ha sido fundamental y ha estado presente en cada etapa del estudio de caso. Es probable que en algunas ocasiones los actores locales, no hayan estado conscientes que estaban haciendo uso de esta importante herramienta y que en otras oportunidades, como lo fue en el caso del taller de gobernanza llevado a cabo en las reuniones preparativas para la elaboración del PMA del REVISMEN, trataron el tema con mayor detalle. También al momento de realizar la zonificación retrata la forma en que la gente interactúa y crea políticas y reglas para guiar su comportamiento

Tal como lo indica Borrini-Feyerabend, (2007) la gobernanza depende de una combinación de políticas explícitas e implícitas, prácticas e instituciones que afectan a la vida pública.

En el caso del Ecuador, es necesario que se haga una revisión de la implementación de las políticas públicas en materia ambiental, ya que como se expone en el primer capítulo, no existe una carencia de políticas. El problema se da cuando éstas solo quedan en papel.

Es importante anotar que fue muy importante la adopción del discurso ambiental por parte de la comunidad, éste discurso despertó en la comunidad el interés de conservación, lo cual los llevo consecuentemente a realizar acuerdos entre ellos para trabajar mancomunadamente y organizados para lograr un solo objetivo.

Las tensiones que tuvieron lugar en este estudio de caso, fueron manejables y no impidieron la culminación del proceso de declaratoria, pero la implementación de políticas ambientales si puede desatar tensiones si no se consideran a los actores claves especialmente a las comunidades, y si no existe una buena relación entre los actores exógenos y los locales.

Para el bien de la comunidad solo se registraron dos conflictos y estos fueron solucionados gracias a la implementación de las herramientas adecuadas, una de ellas la gobernanza. Pero para el fin de este estudio hubiera sido más provechoso encontrar una mayor cantidad de conflictos para discutir con otros ejemplos la teoría propuesta.

Finalmente, este estudio de caso ha sido una gran oportunidad para constatar en qué medida son aplicables las teorías de gobernanza, y cómo y en qué medida las políticas ambientales, en este caso, o la falta de las mismas son clave para minimizar y resolver conflictos, así como para ayudar a la conservación de las áreas protegidas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrams, et al (2003). Evaluating governance. A handbook to accompany a participatory process for a protected area. DRAFT FOR FIELD TESTING. Parks Canada and TILCEPA—Theme on Indigenous and Local Communities, Equity and Protected Areas of IUCN CEESP /WCPA.
- Albuja, L., M. Ibarra, J. Urgilés y R. Barriga (1980). “Estudio Preliminar de los Vertebrados Ecuatorianos”. Escuela Politécnica Nacional. Quito-Ecuador.
- Areas, William (s/f). Co-Manejo de los Recursos Naturales en Redes de Participación y Coordinación. En: Política ambiental, conservación y uso sostenible de recursos naturales. Nicaragua
- Banco Mundial (1994). Governance. The World Bank's Experience. Washington, DC.
- Borrini-Feyerabend, Grazia (1996). Collaborative management of protected areas: tailoring the approach to the context. Gland (Switzerland), IUCN Issues in Social Policy.
- Borrini-Feyerabend, Grazia (1997). Manejo Participativo de Áreas Protegidas: Adaptando el Método al Contexto, Temas de Política Social, UICN-SUR Quito (Ecuador),
- Borrini-Feyerabend, Grazia (2000). Co-management of Natural Resources: Organising, Negotiating and Learning by Doing, IUCN, Yaoundé, Cameroon.
- Borrini-Feyerabend, Grazia (2004). “Governance Of Protected Areas, Participation And Equity”. En: Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Biodiversity issues for consideration in the planning, establishment and management of protected area sites and networks. Montreal, SCBD, 164 pages. (CBD Technical Series no. 15).
- Borrini-Feyerabend, Grazia (2007). The “IUCN protected area matrix”— A tool towards effective protected area systems. IUCN World Commission on Protected Areas Task Force: IUCN Protected Area Categories One of a series of papers for a summit on the IUCN categories in Andalusia, Spain May 7-11 2007.

- CAAM Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (1996). Desarrollo y Problemática Ambiental del Área del Golfo de Guayaquil. Banco Mundial, Proyecto PATRA.
- CAAM Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (1996). Sistemas Biofísicos en el Golfo de Guayaquil. Banco Mundial, Proyecto PATRA.
- Carrera de la Torre (Ed.) (1993). “La Gestión Ambiental en el Ecuador”. Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Coppedge, Michael (2001). “Instituciones y gobernabilidad democrática en América latina”. En: “Los desafíos de la gobernabilidad”, en: Antonio Camou. Editorial Plaza y Valdes. México
- Cucalón, E (1996). “Oceanografía y Sistemas Físicos en el Golfo de Guayaquil” En: Sistemas Biofísicos en el Golfo de Guayaquil. CAAM. 1-109.
- DIGEIM (1994). “Propuesta para el manejo del ecosistema de manglar en el Ecuador”.
- Duarte, María y Soto, Lady (2006). “Estudio de Factibilidad Comercial para la Implementación de Actividades Ecoturística en el Recinto Puerto El Morro”. Tesis de Pregrado. Escuela Superior Politécnica del Litoral. Guayaquil.
- ECOCIENCIA/INEFAN (1995) “Reserva Cayapas Mataje el Estudio de Alternativas de Manejo”
- ECOLAP y MAE (2007). “Guía del patrimonio de áreas naturales protegidas del Ecuador”. ECOFUND, FAN, DarwinNet, IGM. Quito.
- ESPOL (2002). “Mapas Temáticos de la Península de Santa Elena”. Centro de Estudios Estratégicos.
- Fontaine, Guillaume (2009). “Les politiques publiques comme produit de la Gouvernance”. Documento de trabajo no 021

- Fundación Pedro Vicente y PMRC (1998). "El Morro y sus recintos". Guayaquil.
- Fung, Archon (2006). "The democracy in the politics process". En Public Policy, Michael Moran et al the Oxford university handbook
- Gaudin, Jean Pierre (2002). "Pourquoi la gouvernance?" Bilbiothèque de citoyen
- GEF, INEFAN (1998). "Proyecto Plan Maestro para la Protección de la Biodiversidad Mediante el fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Guía de parques nacionales y reservas del Ecuador: Ecuador un paraíso para la vida". Quito.
- INEFAN/ NATURA/ ECOLAP (1996). "Plan de Manejo Reserva Ecológica Manglares Churute". Cuatro Tomos.
- Jeffery M. (2004). "An international legal regime for protected areas", en: J. Scanlon, F. Burhenne-Guilmin (Ed.), "International environmental governance. An international regime for protected areas", Gland: IUCN, IUCN Environmental policy and law paper, 49: 14-16.
- Jiménez Prado y Bearez (2004). "Peces Marinos del Ecuador continental". SIMBIO, NAZCA, IFEA. Quito.
- Kooiman, Jan (2004). "Governing as Governance". En: Revista Instituciones y Desarrollo N° 16 págs. 171-194. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Comte d'Urgell, 240 3-B 08036 Barcelona, España.
- Lamelas, Rosa (1999). Hacia el Co-manejo de los Recursos Naturales en una Región Costera: El CEBSE en la República Dominicana. Instituto Panos e Instituto Caribeño de Recursos Naturales.
- Luna, Rafael (1999). El comanejo de áreas protegidas en Centroamérica. Memoria del Taller Centroamericano sobre Comanejo de Areas Protegidas, realizado en Panamá, entre el 22 y el 24 de noviembre de 1999.PROARCA/CAPAS/AID

- Madrigal, Patricia; Solis Vivienne (2004). Comanejo: Una reflexión conceptual desde Coope SoliDar R.L. Costa Rica.
- March James G., Olsen Johan (1995). “Democratic Governance”, New York, Free Press.
- Matamoros et al. (2006). “Informe Técnico y Análisis de Alternativas de Manejo y Financiamiento, para la declaratoria de un área protegida en la zona de “Manglares del Morro”, cantón Guayaquil”. Guayaquil.
- Mendoza Bruzzone Roberto (2001). “Memorias del Taller Humedales marino-costeros continentales”. Ecociencia, Ministerio del Ambiente, CISP. Guayaquil.
- Mera V. (1999). “Género, manglar y subsistencia”. Quito: Abya-Yala
- Ministerio del ambiente (2000). “Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador”. Quito.
- Ministerio del ambiente (2008b). “Revisión del Avance y Situación Actual del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador (PANE)”. Ministerio del Ambiente. Quito.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador (2006). Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007 - 2016. Proyecto GEF: Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Quito, Ecuador.
- Ministerio del Ambiente, (2008a). Plan de Manejo del Refugio de Vida Silvestre Manglares El Morro. Guayaquil – Ecuador. Informe Técnico Final Ejecutado Entre el 15 de Abril al 30 de Octubre del 2008, Sujeto a revisión y aprobación del Ministerio del Ambiente del Ecuador.
- Ministerio del Ambiente, (s/f). Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador 2001 – 2010.
- Moore, Alan W. (1993). Manual para la Capacitación del Personal de Áreas Protegidas. National Park Service. Washington.

- Océano Uno (1990). Diccionario Enciclopédico Ilustrado
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes, R. (1986). *The National World of Local Government*. Londres: Allen & Unwin.
- Rhodes, R. A. W. and D. Marsh (1992). *New directions in the study of policy networks*, European Journal of Political Research.
- Rivas Toledo Alex, comp (2006). “Gobernanza de los sistemas nacionales de áreas protegidas en los andes tropicales: diagnóstico regional y análisis comparativo”. UICN. Quito.
- Sierra, R. (ed.) (1999). “Propuesta Preliminar de un Sistema de Clasificación de Vegetación para el Ecuador Continental”. Proyecto INEFAN/GEF-BIRF y EcoCiencia. Quito, Ecuador
- Solís y Mendívez (1999). *Puertos pesqueros artesanales del Ecuador*. INP.
- Tirira, D. (2007). “Mamíferos del Ecuador, guía de campo”. Ediciones Murciélago Blanco. Publicación Especial 6. Quito, Ecuador.
- Tirira, D. (ed). (1999). “Mamíferos del Ecuador”. SIMBIOE / ECOCIENCIA / UICN. Publicación especial 2.
- Tirira, D. (ed). (2001). “Libro Rojo de los mamíferos del Ecuador”. SIMBIOE / ECOCIENCIA / Ministerio de Medio Ambiente / UICN. Serie de Libros Rojos del Ecuador. Tomo I. Publicación especial sobre los mamíferos del Ecuador 4. Quito.
- Valverde et al. (1991). “Plan de Manejo de la Estación Científica y Reserva Pedro Franco Dávila”. Universidad de Guayaquil, Guayaquil.
- Young, Oran (1999). *Governance in world affairs*. Cornell University Press

Young, Oran (1994). International Governance. Protecting the environment in a stateless society. Cornell University Press

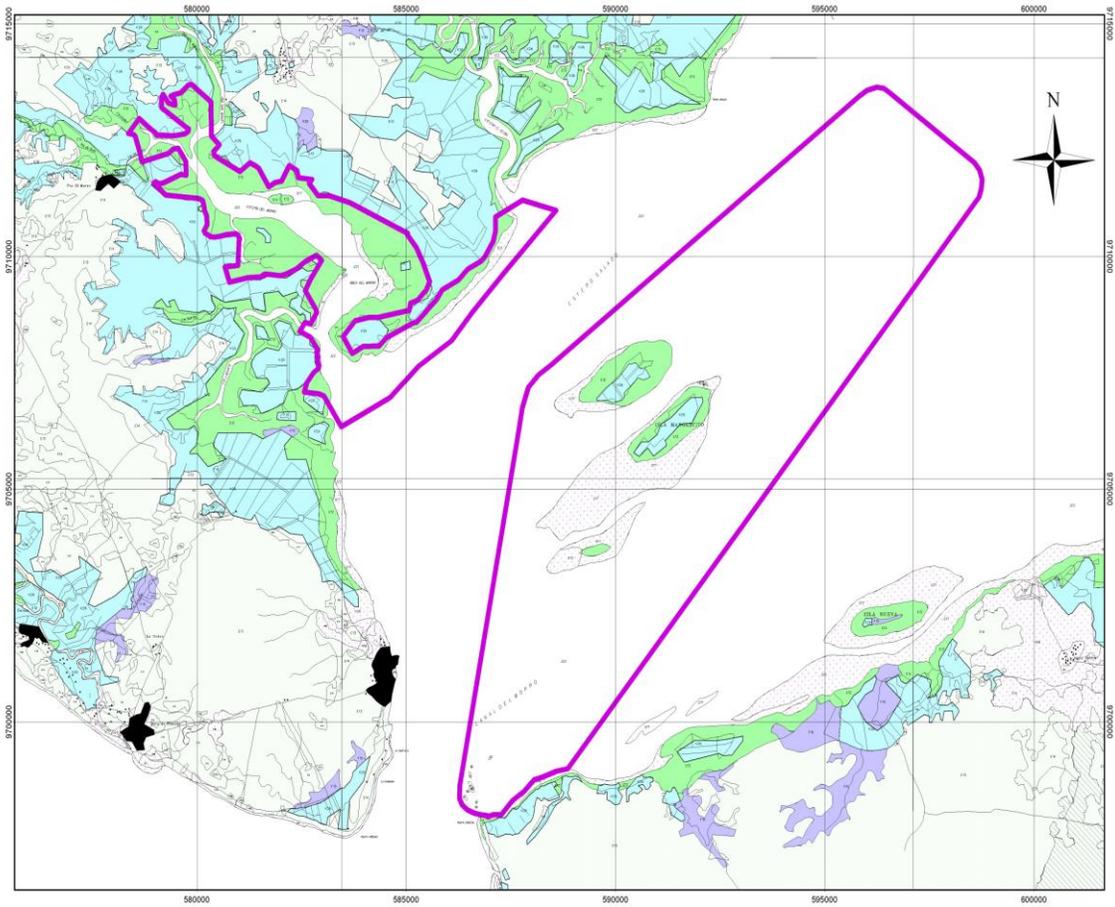
<http://www.femm.org>

<http://www.manglareselmorro.com/>

www.puertoelmorro.blogspot.com

ANEXOS

Anexo 1. Mapas



Mapa No 1. Ubicación geográfica de la zona de estudio
Fuente: Ministerio del Ambiente (2006).



Mapa No 2. Ubicación geográfica de la zona de estudio
Fuente: Ministerio del Ambiente (2006).

Anexo 2. Tablas

TABLAS

REGISTRO HISTORICO DEL PERIODO 1963 - 1978

ESTACION: PLAYAS

LATITUD: 2° 37' S

LONGITUD: 80° 23' E

ELEVACIÓN: 41m

MESES - VARIABLES	TEMPERATURA (°C)			HUMEDAD RELATIVA (%)			VIENT. (m/s)		HORAS LUZ h/día	PRECIPITACIÓN mm	EVAPORACIÓN mm
	Max.	Min.	Med.	Max.	Min.	Med.	DIA	NOCHE			
ENERO	33,5	20,2	25,7			77	3,1		5,3	97,5	
FEBRERO	36	20,4	26,3			78	3,1		5,2	83,9	
MARZO	33,2	20,6	26,6			79	2,9		5,8	135,7	
ABRIL	32,6	19,2	26,2			77	3,1		6,5	38,7	
MAYO	32	18,8	25,2			79	3,4		5,7	10,3	
JUNIO	30	18	24,0			79	3,4		4,2	5,6	
JULIO	32,4	17	24,9			80	3,7		3,6	2,1	
AGOSTO	33,0	17,1	22,4			79	4,2		3,6	1,2	
SEPTIEMBRE	32,6	16,2	22,3			78	4,3		3,9	2,5	
OCTUBRE	34,0	15,6	22,7			78	3,6		3,6	2,8	
NOVIEMBRE	33,4	18,2	23,2			79	4,1		4,8	0,9	
DICIEMBRE	33,5	18,8	24,3			78	3,9		6,1	3,2	

Tabla No. 1 Registro histórico del periódico 1963 - 1978

Tomado de: Pagina web del SICA. www.sica.gov.ec

Población total	3500 habitantes ⁵²
Infraestructura básica	Energía eléctrica y agua potable (por tanquero) y teléfono público
Población más cercana	Playas
Pescadores artesanales	600 pescadores locales
Lugar de desembarques	Playas
Número de embarcaciones	20 canoas de montaña, 10 canoas realzadas, 15 botes de madera
Tipo de motores	15 fuera de borda
Artes de pesca	Trasmallo de fondo, red de enmalle de fondo, línea de mano de fondo, red de cerco playero, red larvera

⁵² Al parecer los datos de población reportados por el INP, corresponden a la información disponible a la parroquia El Morro.

Especies capturadas	Camarón, concha, cangrejo, almeja, ostión, menudo, larvas de camarón (antes de la prohibición)
Destino de la pesca	Playas, La Libertad y Guayaquil
Servicios pesqueros	Lugares de expendio de gasolina y aceite
Cooperativas	Cooperativa Forjadores del Futuro
Flota industrial	No existe

Tabla No. 2. Puerto Pesquero de Puerto El Morro
Fuente: Solís y Mendívez, 1999. Puertos Pesqueros Artesanales del Ecuador

ÁREAS PROTEGIDAS DEL SNAP A DICIEMBRE DE 2009	
1	AREA NACIONAL DE RECREACION EL BOLICHE
2	AREA NACIONAL DE RECREACION PARQUE LAGO
3	PARQUE EL CONDOR
4	PARQUE NACIONAL CAJAS
5	PARQUE NACIONAL COTOPAXI
6	PARQUE NACIONAL GALAPAGOS
7	PARQUE NACIONAL LLANGANATES
8	PARQUE NACIONAL MACHALILLA
9	PARQUE NACIONAL PODOCARPUS
10	PARQUE NACIONAL SANGAY
11	PARQUE NACIONAL SUMACO NAPO GALEROS
12	PARQUE NACIONAL YASUNI
13	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE EL ZARZA
14	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE ESTUARIO RIO ESMERALDAS
15	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE ISLA SANTA CLARA
16	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE LA CHIQUITA
17	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE MANGLARES EL MORRO
18	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE MANGLARES ESTUARIO DEL RIO MUISNE
19	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE MARINO COSTERO PACOCHE
20	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE PASOCHOA
21	REFUGIO DE VIDA SILVESTRE ISLA CORAZON Y FRAGATAS
22	RESERVA BIOLOGICA EL QUIMI
23	RESERVA DE PRODUCCION DE FAUNA CHIMBORAZO
24	RESERVA DE PRODUCCION DE FAUNA CUYABENO
25	RESERVA DE PRODUCCION DE FAUNA MANGLARES EL SALADO
26	RESERVA DE PRODUCCION DE FAUNA MARINO COSTERA PUNTILLA DE SANTA ELENA
27	RESERVA ECOLOGIA EL ANGEL
28	RESERVA ECOLOGIA LOS ILINIZAS
29	RESERVA ECOLOGIA MACHE CHINDUL
30	RESERVA ECOLOGICA ANTISANA
31	RESERVA ECOLOGICA ARENILLAS
32	RESERVA ECOLOGICA CAYAMBE COCA
33	RESERVA ECOLOGICA COFAN BERMEJO
34	RESERVA ECOLOGICA COTACACHI CAYAPAS
35	RESERVA ECOLOGICA LIMONCOCHA
36	RESERVA ECOLOGICA MANGLARES CAYAPAS MATAJE
37	RESERVA ECOLOGICA MANGLARES CHURUTE
38	RESERVA GEOBOTANICA PULULAHUA
39	RESERVA MARINA DE GALAPAGOS
40	RESERVA MARINA GALERA SAN FRANCISCO

Tabla No. 3. Áreas protegidas del SNAP a Diciembre de 2009

Fuente: ECOLAP Y MAE 2007; Mario Hurtado, com pers

Anexo 3. Figuras

FIGURAS

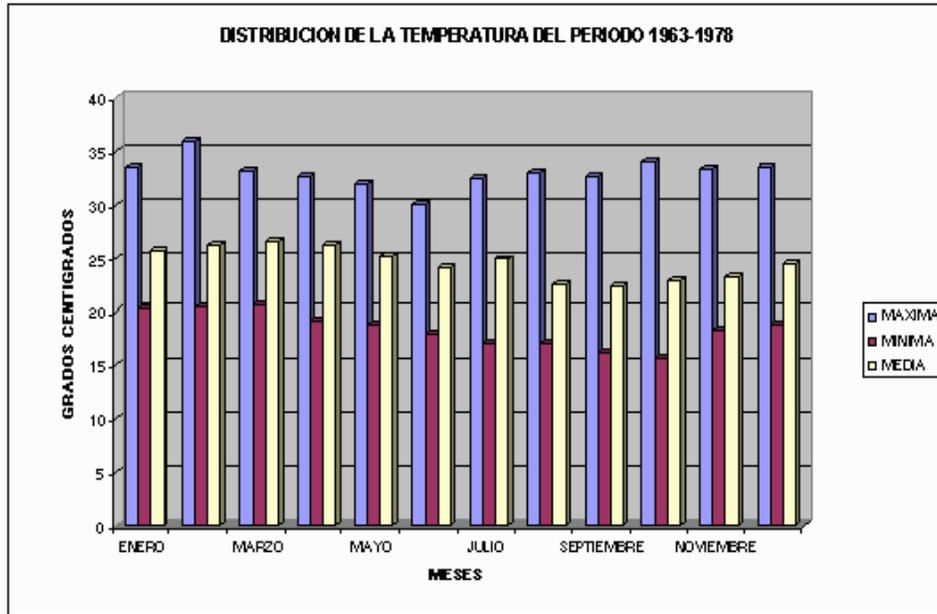


Figura No 1 Distribución de la temperatura del periodo 1963 – 1978
 Tomado de: Pagina web del SICA. www.sica.gov.ec

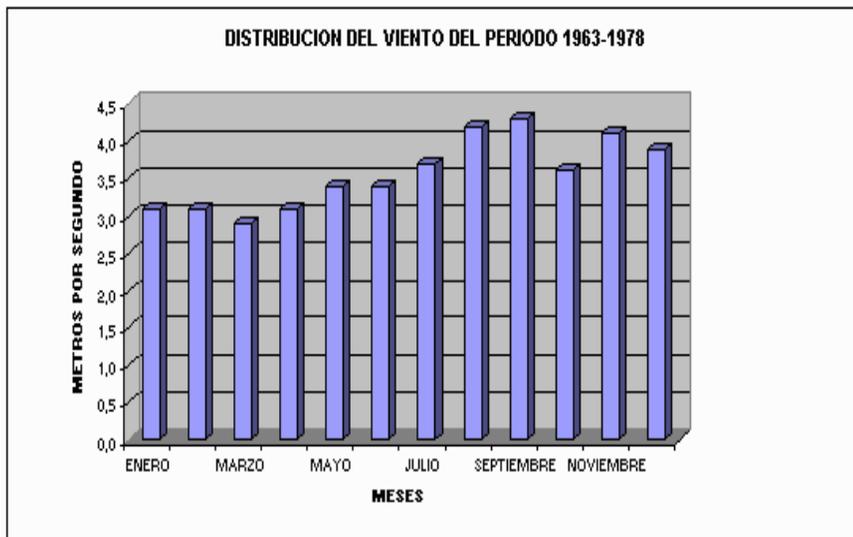


Figura No 2 Distribución del viento periodo 1963 - 1978
 Tomado de: Pagina web del SICA. www.sica.gov.ec

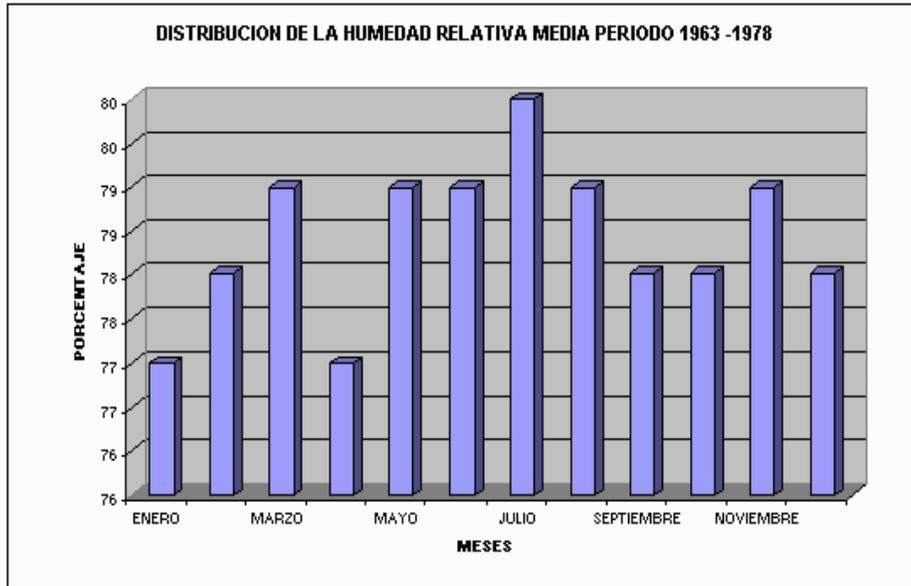


Figura No 3 Distribución de la humedad relativa media periodo 1963 - 1978
 Tomado de: Pagina web del SICA. www.sica.gov.ec

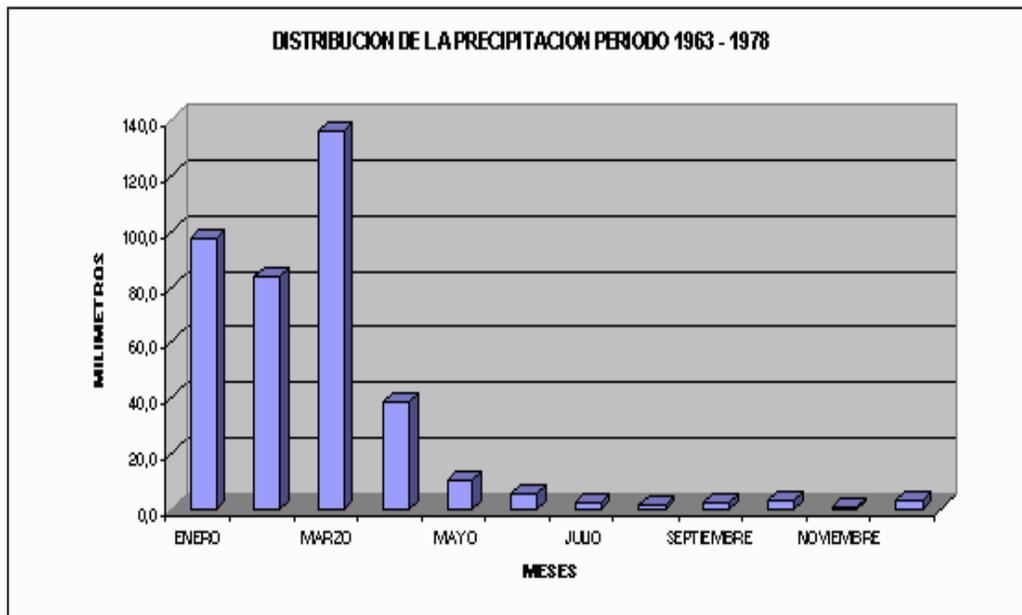


Figura No 4 Distribución de la precipitación periodo 1963 – 1978
 Tomado de: Pagina web del SICA. www.sica.gov.ec

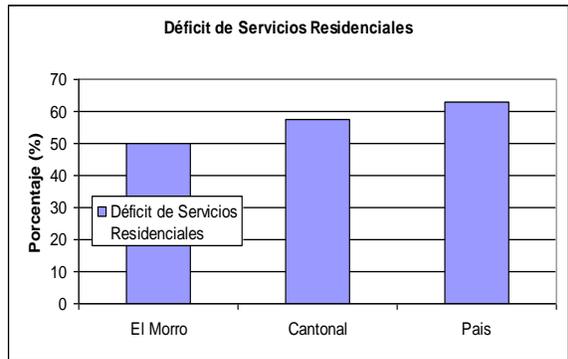
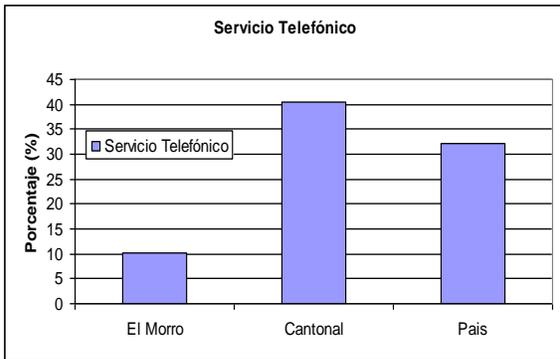
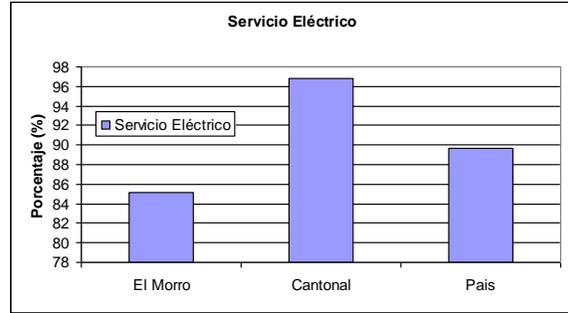
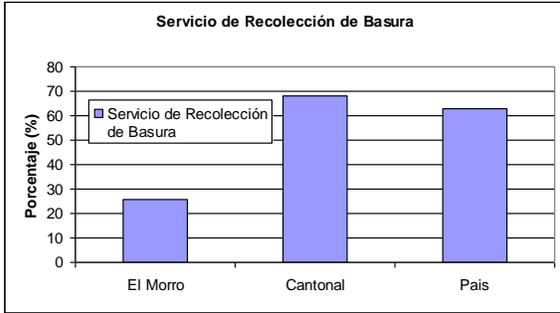
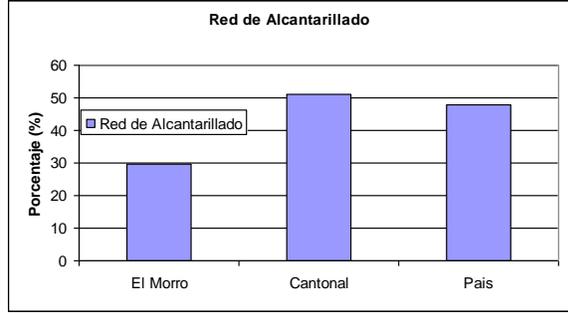
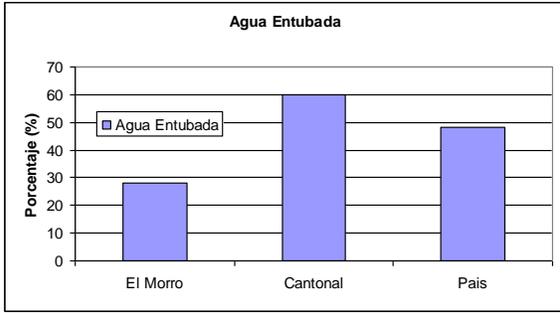


Figura No 5. Servicios Básicos de las Viviendas
Tomado de: Hurtado & Hurtado Asociados

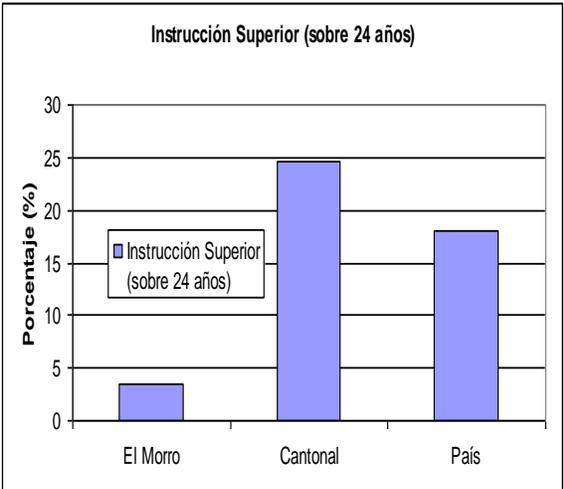
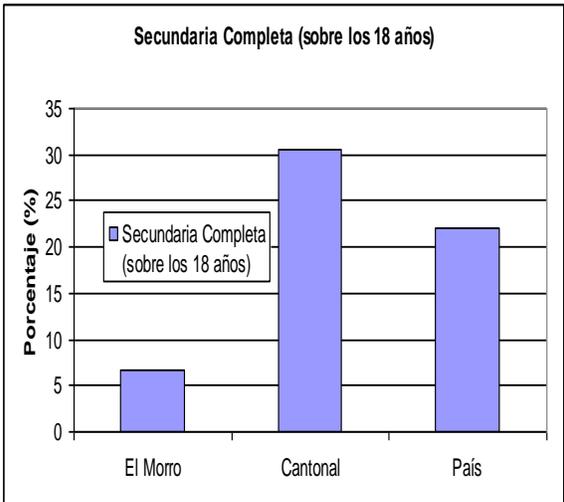
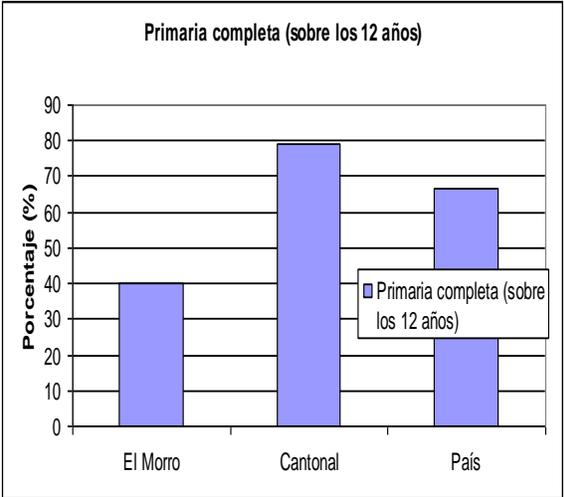
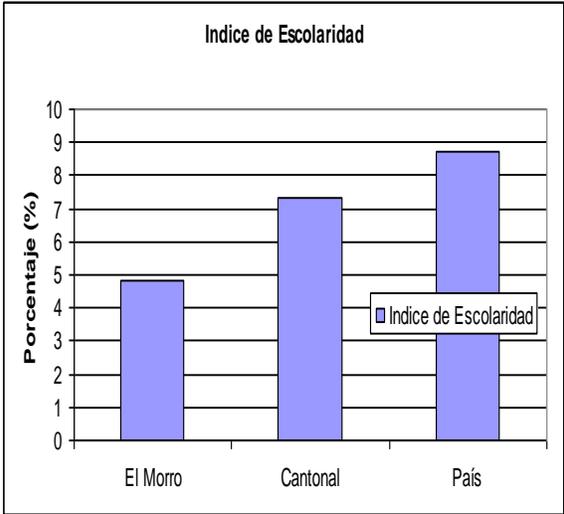


Figura No 6. Índices de escolaridad
Tomado de: Hurtado & Hurtado Asociados

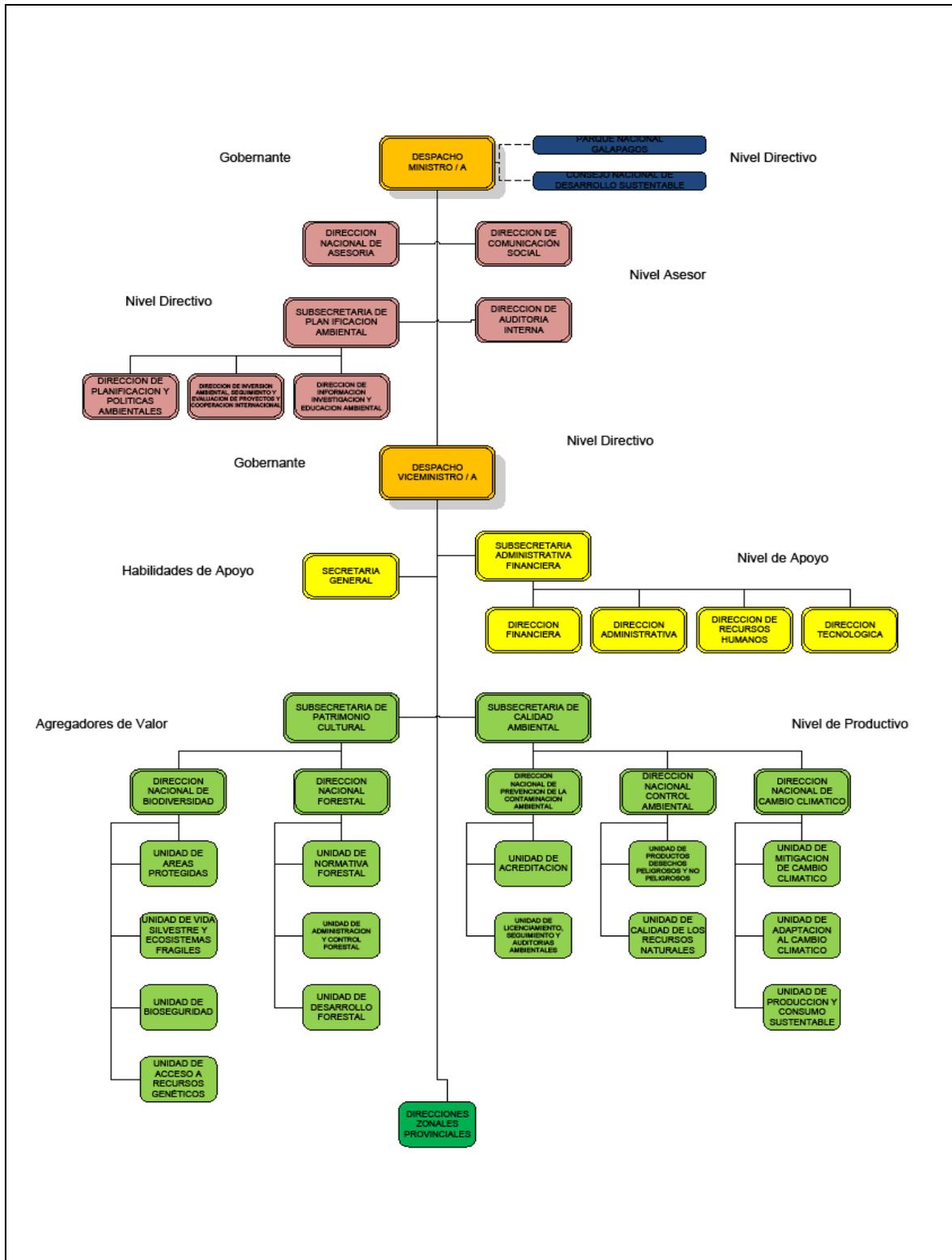


Figura No 7. Organigrama Estructural del MAE
Fuente: Suplemento R.O 509 del 19 de Enero de 2009

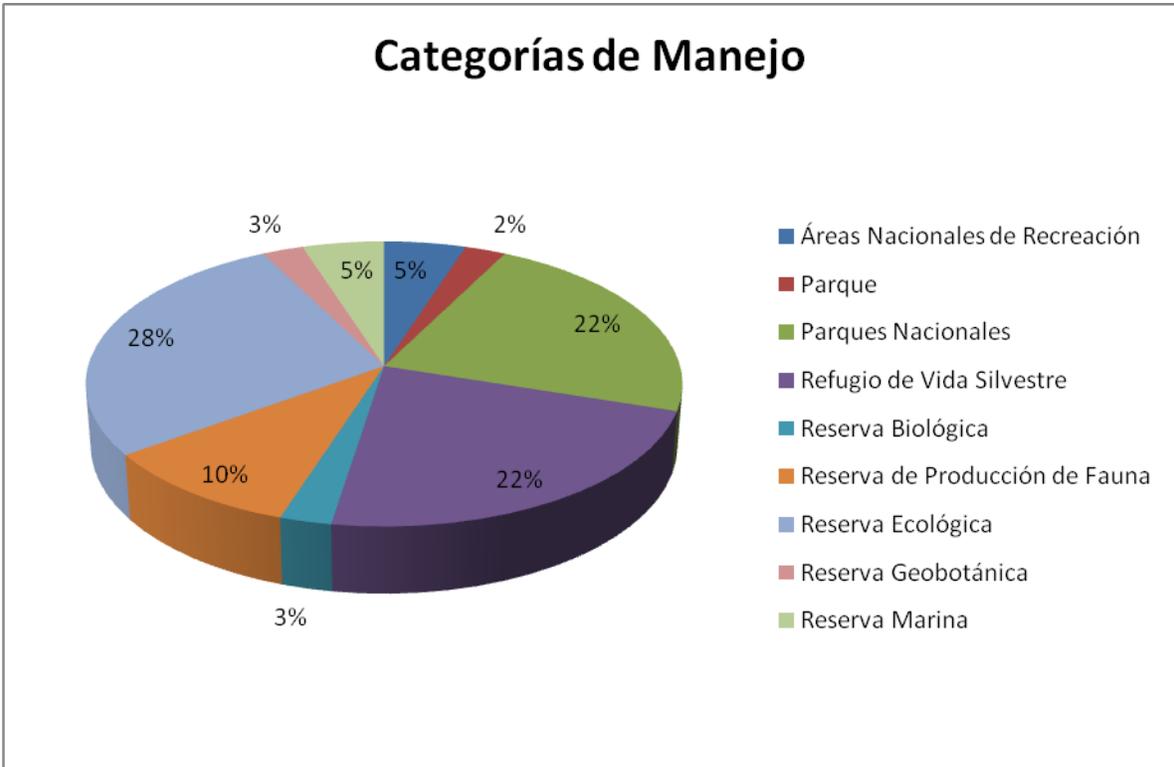


Figura No 8. Categorías de manejo del SNAP
Elaborado por: Mario Hurtado y Lady Soto

Anexo 4. Fotos

FOTOS



Foto No. 1 Reunión en Puerto El Morro
Tomada por: Hector Pérez



Foto No. 2 Reunión en Puerto El Morro
Tomada por: Lady Soto



Foto No. 3 Reunión en Puerto El Morro
Tomada por: Lady Soto