UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y COMUNICACIÓN

ESCUELA DE DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE INTERNACIONALISTA

COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS. EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL ECUADOR (SNAP): UN PATRIMONIO AL SERVICIO DE LA NACIÓN

INTI MALKI VIRACOCHA GARCÍA

DIRECTOR DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:

AB. FRANCISCO BUSTAMANTE, MsC

QUITO, ENERO 2018

RESUMEN

En esta presente investigación se analiza la propuesta del establecimiento de Áreas Protegidas como un mecanismo de conservación y protección al medio ambiente, considerando, el aporte de la cooperación internacional en las acciones que emprende el Ministerio del Ambiente (MAE) dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (SNAP).

En el Capítulo I, se ofrece una revisión histórica del financiamiento al desarrollo sostenible a raíz del fracaso de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (CEPAL, 2010)**.** A través de esta revisión se comprende, tanto, el interés por frenar los impactos ambientales, como; la adopción de nuevas alternativas de ejercer cooperación adicionales a la tradicional Norte-Sur. Así mismo, se presenta la propuesta internacional del establecimiento de Áreas Protegidas y su financiamiento, como una opción para alcanzar el desarrollo ambientalmente sostenible. Con esta propuesta, en el Capítulo II, se propone un estudio de la gestión ambiental del Ecuador a partir de la revisión a detalle (poniendo especial atención en el elemento financiero) de las potencialidades y limitaciones del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (SNAP), y; cómo esta se constituye en una herramienta para alcanzar el desarrollo sostenible dentro del país. Por último en el Capítulo III, se abre la puerta al debate en torno a la conceptualización del desarrollo sostenible y su logro a través del establecimiento de Áreas Protegidas dentro de un país en vías de desarrollo dependiente de la extracción de recursos naturales. Del mismo modo, se analiza la reestructuración de la visión de la cooperación internacional a partir del año 2007 y como ésta no ha alcanzado a afianzarse de la Cooperación Sur- Sur (CSS) y Cooperación Triangular (CTR) como nuevos mecanismos de financiamiento y apoyo para el fortalecimiento del SNAP.

PALABRAS CLAVE

Áreas Protegidas, conservación, cooperación internacional, financiamiento, política ambiental, Ecuador.

ABSTRACT

This research analyzes the proposal of the establishment of protected areas as a mechanism for conservation and protection of the environment, considering, the contribution of international cooperation in the actions undertaken by the *Ministerio del Ambiente del Ecuador* (MAE) within the National System of Protected Areas of Ecuador (SNAP).

Chapter I, provides a historical review of financing for sustainable development as a result of the failure of Official Development Assistance (ODA) (CEPAL, 2010). Through this review it is understood, both, the interest in curbing environmental impacts, and the adoption of new alternatives to exercise cooperation, in addition to the traditional North-South. The international proposal for the establishment of protected areas and their financing is also presented as an option for achieving environmentally sustainable development. From this approach, Chapter II, a study of the environmental management of Ecuador is proposed from the detailed review (with particular attention to the financial element) of the potentials and limitations of the National System of Protected Areas of Ecuador (SNAP), and; as this constitutes a tool for achieving sustainable development within the country. Finally, Chapter III, opens the door to the debate on the conceptualization of sustainable development and its achievement through the establishment of protected areas within a developing country dependent on the extraction of natural resources. In the same way, the restructuring of the vision of international cooperation is analyzed starting in 2007 and as it has not yet been able to take hold of the CSS and CTR as new financing mechanisms and support for strengthening the SNAP.

ÍNDICE

Resumen…….. i
Índice General……. iii
Índice de Gráficos……..... vi
Índice de Anexos…… vii
Lista de Acrónimos …….. viii
Declaración de Autoría y Honestidad Académica…….x
Autorización de Derechos de Propiedad Intelectual……xi
Agradecimientos……..xii
Dedicatoria…… xiii
Introducción……...1

CAPÍTULO I

Las Áreas Protegidas: Un paso largo hacia la conservación y el Desarrollo Sostenible

1.1- ANTECEDENTES

1.1.1.- Comprendiendo la Cooperación Internacional: la CSS y CTR como nuevas alternativas…….....12

1.2.- RECONFIGURACIÓN DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD): NUEVOS MECANISMOS PARA EL FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO SOSTENIBLE…….....16

1.2.1.- Formas de financiamiento adoptados a nivel mundial en favor de la naturaleza…….....19

1.3.- ÁREAS PROTEGIDAS

1.3.1.- Las Áreas Protegidas como alternativa para alcanzar el Desarrollo Sostenible……..... 22

1.3.2.-Origen de las Áreas Naturales Protegidas……..... 23

1.3.3.-Definiendo Áreas Protegidas…… 24

1.3.4.-Importancia de conservar las Áreas Protegidas…… 25

1.3.5.- Financiamiento a las Áreas Protegidas...…… 27

1.3.5.1.- La Sostenibilidad Financiera…… 30

1.3.5.1.1- ¿Qué es la Sostenibilidad Financiera?..... 30

1.3.5.1.2- Elementos de la Sostenibilidad Financiera……..31

1.3.5.1.3- Camino hacia la Sostenibilidad Financiera……..32

1.3.5.1.4- Barreras para la Sostenibilidad Financiera…….....32

1.3.5.1.5.- Retos y oportunidades de la Sostenibilidad Financiera…….. 33

1.3.5.2.- El impacto de la crisis financiera mundial en los recursos financieros para Áreas Protegidas……..... 33

1.3.5.3.- Fuentes de financiación a las Áreas Protegidas….....34

1.3.5.4.- Brechas de financiamiento a la conservación de Áreas Protegidas ……..... 37

1.3.6.- Áreas Protegidas en América Latina……..... 37

1.3.6.1.- Gestión de las Áreas Protegidas en América Latina…… 38

1.3.6.2.- Mecanismos de financiamiento a las Áreas Protegidas en la región……...…….. 39

CAPÍTULO II

ECUADOR: ¿Una esperanza para la humanidad?

2-1.- LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN ECUADOR

2.1.1.- Ecuador como receptor de AOD…… 42

2.1.2.- Marco Institucional de la cooperación en Ecuador…….....42

2.1.3.- Ecuador y la Cooperación para el Desarrollo…….....43

2.1.3.1.-Tipos de cooperación adoptados en el Ecuador…….....43

2.1.4.- La cooperación no reembolsable en el Ecuador…….....45

2.1.5.- Cooperantes y medio ambiente en Ecuador…….47

2.1.6.- Reestructuración y nueva visión de la cooperación en el año 2007…….48

2.2.- ECUADOR UN PAÍS DIVERSO……..... 50

2.2.1.- DESARROLLO SOSTENIBLE Y ÁREAS PROTEGIDAS EN EL ECUADOR ……..... 51

2.2.1.1.- El Desarrollo Sostenible y Ecuador……...51

2.2.2.- La amenaza a la biodiversidad ecuatoriana: una motivación para la suscripción de convenios internacionales …….....52

2.2.3.- Cambio en la Matriz Productiva y medio ambiente…….53

2.3.- LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN EL ECUADOR…… 55

2.3.1.- Historia de las Áreas Protegidas en Ecuador……56

2.3.2.- Las Áreas Protegidas provinciales, municipales, comunitarias y privadas..... 61

2.3.2.1.- Otros mecanismos de conservación…….. 62

2.3.3.- El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)…….. 63

2.3.4.- El compromiso por el medio ambiente y su conservación: Marco Normativo para Áreas Protegidas…….65

2.4.- FINANCIACIÓN PARA ÁREAS PROTEGIDAS EN EL ECUADOR …… 69

2.4.1.- Brechas Financieras……. 70

2.4.1.1.- Brechas Financieras del SNAP entre el año 2005 y 2013…....70

2.4.2.- Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en Ecuador……..74

2.4.2.1.- La Sostenibilidad Financiera en el Ecuador……..... 74

2.4.3.-MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO PARA ÁREAS PROTEGIDAS……..…….. 77

2.4.3.1.- Fuentes de financiamiento para Áreas Protegidas en el año 2000 y 2003……..... 79

2.4.3.2.- Mecanismos de financiamiento de las Áreas Protegidas en el año 2008..... 81

2.4.3.3.- Fuentes financieras para las Áreas Protegidas en 2012-2013…….83

2.4.3.4.- Avances financieros registrados en el año 2015 en las Áreas Protegidas…….....85

2.5.- RETOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SNAP)..... 88

CAPÍTULO III

EL DEBATE Y LA CONTRADICCIÓN EN LA CONSERVACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL ECUADOR: ¿Dónde queda la Cooperación Internacional?

3.1.- El paradigma del Desarrollo Sostenible (DS)……..... 91

3.2.- Valoración del papel del SNAP en la relación conservación - DS……94

3.3.-Injusticia Legal: la vulnerabilidad de las Áreas Protegidas…….....95

3.4.- La descentralización como una oportunidad y un limitante en la gestión de Áreas Protegidas…….…… 98

3.5.- El elemento financiero: algunas debilidades en el financiamiento para Áreas Protegidas ecuatorianas……... 99

3.6.- Las Áreas Protegidas y el compromiso internacional……...102

3.7.- Al final de un largo recorrido, ¿dónde queda la Cooperación Internacional?..... 110

Conclusiones…… 117

Bibliografía…….. 122

Anexos…….. 131

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribución de las fuentes de financiamiento del SNAP (2003)…….80

Gráfico 2: Distribución de las fuentes de financiamiento del SNAP (2008)…….81

Gráfico 3: Composición de los recursos de cooperación bilateral y ONG…….....84

Gráfico 4: Composición de los recursos de cooperación bilateral y ONG…….....84

Gráfico 5: Actores de financiamiento del SNAP (2012)……85

Gráfico 6: Evolución del gasto total en el SNAP (2003-2012)……. 85

Gráfico 7: Número de visitantes nacionales y extranjeros a las AP (2006-2015)…….86

Gráfico 8: Gasto corriente y de inversión en las AP (2012-2015)…… 87

Gráfico 9: Gastos promedio realizados por extranjeros y nacionales en AP (2014)…..87

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Composición del Presupuesto de AP en algunos países de América Latina / Fuentes de financiamiento para las AP en algunos países de América Latina en función del porcentaje total disponible……...132

Anexo 2: Fuentes de financiamiento internacional para AP……133

Anexo 3: Las AP se encuentran entre los 8 sectores económicos no petroleros que más divisas aportan al país……..... 133

Anexo 4: Distribución de las Áreas Protegidas en el territorio ecuatoriano…… 134

Anexo 5: El PSF como una contribución al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible…….135

Anexo 6: Aportes para la capitalización del FAP…… 135

Anexo 7: Mecanismos de financiamiento prioritarios para las AP de Ecuador / Escenarios financieros por mecanismos y fuentes de financiamiento para la gestión del SNAP de Ecuador……..137

Anexo 8: Contribuciones a la Iniciativa Yasuní ITT……138

Anexo 9: Estado actual de los Proyectos de Fondo de Áreas Protegida (FAP)……138

Anexo 10: Áreas Naturales Protegidas del Ecuador…….139

LISTA DE ACRÓNIMOS

CI	Cooperación Internacional
AP	Áreas Protegidas
CSS	Cooperación Sur Sur
CTR	Cooperación Triangular
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONGs	Organismos no Gubernamentales
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
OECE	Organización Europea para la Cooperación Económica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
BM	Banco Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMAM/GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Cooperación Andina de Fomento
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
FAD	Fondos de Ayuda al Desarrollo
IED	Inversión Económica Directa
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
OEA	Organización de Estados Americanos
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
AGECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
MREHM	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
CPNAP	Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas
CMAP / WCPA	Comisión Mundial de Áreas Protegidas
CMMC	Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
OMI	Organización Marítima Internacional
TCN	The Nature Conservancy
WRI	Instituto Mundial de Recursos
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
WCMC	World Conservancy Monitoring Centure
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio

CMDS	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible
COP	Conferencias de las Partes de CDB
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
UICNSur	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza para América del Sur
RedLAC	Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe
OAPN	Organismo Autónomo Parques Nacionales
KfW	Banco de Cooperación Alemana
SF	Sostenibilidad Financiera
GTAP	Grupo de Trabajo de Áreas Protegidas
COA	Código Orgánico del Ambiente
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PANE	Patrimonio de Áreas Naturales del Estado
TULAS	Texto Unificado de la Legislación Secundaria del Medio Ambiente
WRM	Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre
GIZ	Cooperación Técnica de Alemana
CAAM	Comisión Asesora Ambiental
FAN	Fondo Nacional Ambiental
FAP	Fondo para Áreas Protegidas
CNBRPE	Corporación Nacional de Bosques y Reservas Privadas del Ecuador
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
PGE	Presupuesto General del Estado
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
EEM / METT	Evaluación de Efectividad de Manejo
PSF	Proyecto de Sostenibilidad Financiera
EP	Empresa Pública
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
RSC	Mecanismo Financiero de Responsabilidad Social Corporativa
USAID	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos
GTZ	Agencia de Cooperación Alemana
COSUDE	Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo
FONAG	Fondo de Protección del Agua
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
MFC	Mecanismo de Fondos Concursables
PGOA	Planes de Gestión Operativa Anual
FEIG	Fondo de Control de Especies Invasoras de Galápagos
REDPARQUES	Red Latinoamericana de Cooperación Técnica de Parques y otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna
GESOREN	Gestión Sostenible de Recursos Naturales.

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y HONESTIDAD ACADÉMICA

Nombre: Inti Malki Viracocha García

Cédula de ciudadanía: 172330306-9

Facultad: Ciencias Sociales y Comunicación

Escuela: Diplomacia y Relaciones Internacionales

DECLARO QUE

El trabajo de investigación de fin de carrera titulado "COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS**.** EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL ECUADOR (SNAP): UN PATRIMONIO AL SERVICIO DE LA NACIÓN" para optar por el título de Internacionalista es de mi autoría exclusiva y producto de mi esfuerzo personal; las ideas, enunciaciones, citas de todo tipo e ilustraciones diversas; obtenidas de cualquier documento, obra, artículo, memoria, entre otros (versión impresa o digital), están citadas de forma clara y estricta, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Estoy plenamente informado/a de las sanciones universitarias y/o de otro orden en caso de falsedad de lo aquí declarado, en todo o en parte.

Quito, 29 de enero del 2018

Firma del estudiante

AUTORIZACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Yo, Inti Malki Viracocha García, con cédula de identidad número 172330306-9 en calidad de autor del trabajo de investigación "COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS**.** EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL ECUADOR (SNAP): UN PATRIMONIO AL SERVICIO DE LA NACIÓN", autorizo a la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), a hacer uso de todos los contenidos que me pertenecen o de parte de los que contiene esta obra, con fines estrictamente académicos o de investigación.

Los derechos que como autor me corresponden, con excepción de la presente autorización, seguirán vigentes a mi favor, de conformidad con los establecido en los artículos 5, 6, 8, 19 y demás pertinentes de la Ley de Propiedad Intelectual y su Reglamento en Ecuador.

Quito, 29 de enero del 2018

Firma del estudiante

AGRADECIMIENTOS

A mi energía suprema de los nombres infinitos y de los milagros increíbles, porque gracias a ti aprendí que con fe jamás caminaré sola por el sendero de la vida;

A mi familia pifeña, quienes han sido un motivo y un apoyo ante cualquier necesidad;

A mis amigos, por hacer de la vida estudiantil una alegría y una de las mejores etapas de mi vida;

A mis maestros, por los largos años de estudio, libros y aprendizajes;

A mi tutor Francisco Bustamante, por ser una persona increíble, siempre abierta y dispuesta a ayudar. Porque gracias a su apoyo e incondicionalidad he podido llegar hasta aquí, a él un millón de gracias;

A todas las personas que de una u otra manera han aportado para poder culminar la etapa universitaria y el presente trabajo.

DEDICATORIA

Llegar hasta aquí ha sido un largo camino y sin ustedes jamás me permitiría seguir soñando:

A mi madre, por ser el motivo y la inspiración cada día de mi vida, porque la forma de agradecer su amor y comprensión infinita solo puedo hacerlo dedicándole cada una de mis noches de desvelo;

A mi padre, por ser mi maestro y soporte, porque con sus sabias palabras, consejos y silencios, me enseña la tenacidad con la que se lleva la vida;

Al ángel de mi guarda, Birgit Dyla, que nunca me ha dejado sola y me ha demostrado su cariño y amor incondicional, aun cuando la distancia pudo ser un obstáculo;

A mis hermanos, Isaac, Luis Andrés, Samy y sobrina Nandini, porque gracias a ustedes viví esta etapa junto a la mejor compañía, con risas infinitas e innumerables recuerdos que grabaron en mi corazón y jamás olvidaré;

Al regalo más grande de mi vida, Pablo Acosta, para quien no me alcanzan las palabras para agradecer su apoyo firme e incondicional. Porque este esfuerzo tiene un objetivo y es un paso más para alcanzar nuestro sueño que empezó hace 6 años; para este amor único.

INTRODUCCIÓN

La dependencia histórica de los seres humanos en los servicios de los ecosistemas ha resultado en una impactante e irreversible pérdida de biodiversidad en el planeta. A raíz de este gran impacto, la comunidad internacional inició la suscripción de acuerdos a escala regional y global que recalcaban la necesidad e importancia de cuidar el medio ambiente y trabajar en su conservación (CEPAL, 2002). En consecuencia, el tema ambiental empezó a tomar relevancia y a ser motivo de importantes encuentros de carácter internacional, de donde destacan la Cumbre de la Tierra y la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo -ambas llevadas a cabo en el mismo año (1992)-, ya que fueron éstas quienes le dieron al tema ambiental y a su financiamiento un espacio dentro de la agenda internacional de desarrollo.

Pero este interés mundial requería de un esfuerzo conjunto de la comunidad internacional, ya que con adopción de importantes instrumentos internacionales como el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) (1992), no solo se buscaba motivar a varios países de todo el mundo a tomar acciones frente al uso insostenible de los recursos naturales, sino que también, se prestó especial importancia a la necesidad de asignar recursos técnicos y financieros para fines de conservación. Años más tarde, los resultados de estos esfuerzos fueron escasos, pues el financiamiento para el desarrollo sostenible, se encontraba en decadencia debido a cuestiones como: la deuda externa, disminución de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), el lento fortalecimiento a los flujos internacionales privados, el incremento gradual en los aportes financieros de organismo internacionales, poca efectividad en la operación de fondos multilaterales internacionales, entre otros (CEPAL & PNUD, 2001).

La Cooperación Internacional (CI) y su potencialización se empezarían a convertir en pieza clave para que este compromiso en el cuidado al ambiente se vuelva cada vez más real. Sin embargo, si bien desde una visión histórica la CI se fortaleció a raíz de dos grandes acontecimientos históricos (Segunda Guerra Mundial y Guerra Fría), no hay que olvidar que ésta respondía en un inicio exclusivamente a una dinámica Norte-Sur (o Tradicional) en la que no siempre se identificaban con claridad las necesidades de quienes eran receptores de esta ayuda o cooperación. De ahí que, a raíz de los cambios experimentados en el escenario internacional y en el sistema internacional de cooperación, se empezaron a desarrollar nuevos modelos de

cooperación complementarios a la Tradicional. Estas nuevas alternativas fueron la Cooperación Sur- Sur (CSS) y Cooperación Triangular (CTR) (Londoño, 2010).

Ahora bien, el compromiso y preocupación internacional por el estado ambiental, identificó en el establecimiento de Áreas Protegidas (AP), una oportunidad para - a través de la conservación de la biodiversidad- alcanzar el Desarrollo Sostenible (DS). A partir de este momento, se empezó a reconocer el gran potencial de las AP y la importancia de movilizar y destinar recursos para su adecuado manejo y gestión (Dudley, 2008). De ahí, que empezarían a abrirse paso en el escenario internacional principales ONG mundiales para ocuparse de este tema, donde la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) sería una de las más importantes.

A pesar de este prometedor escenario, en América Latina la ausencia de recursos financieros para el manejo adecuado de las AP continúo amenazando a los ecosistemas y la provisión de los servicios que ellas generan (FAO, 2010). En vista de la importancia del financiamiento en el futuro de los sistemas de AP se visualizó en los nuevos modelos de cooperación (CSS y CTR) una buena oportunidad para hacer posible que países del Sur o receptores logren alcanzar además de mejores niveles de desarrollo, la diversificación de fuentes financieras para la conservación de estas áreas (Ayllón, 2013).

Ante este escenario, Ecuador se presenta como uno de los países más megadiversos del mundo, donde sus más de 50 AP se han constituido en un fuerte patrimonio natural del país. No obstante, la captación de recursos, también ha significado un problema para el Ecuador, el cual, desde el año 2007 con el cambio en la visión de la cooperación internacional concibió en la CSS y CTR una posible salida a la dependencia de la cooperación tradicional para enfrentar esta problemática.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) ha sido muy innovadora en el tema ambiental al reconocer los derechos de la naturaleza, este reconocimiento se constituyó sin duda alguna en un hito histórico en el desarrollo institucional ambiental del país. Así, dentro de cuerpo normativo, se reconoce la potencialidad de las AP, donde a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), se ratifica la importancia de la conservación de la biodiversidad. El Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), al ser la autoridad ambiental nacional, ha sido quien se ha encargado del manejo y gestión

del SNAP y quien ha sabido identificar los desafíos a los que se enfrentan las AP ecuatorianas.

Ahora bien, a pesar que Ecuador ha sido un país que ha avanzado de forma significativa en términos constitucionales, legislativos, normativos e institucionales en materia ambiental; que ha hecho esfuerzos reales en la conservación de biodiversidad y en la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento que signifiquen un mejor manejo de las AP; no hay que dejar de lado que éste es un país en vías de desarrollo que continua dependiendo de la extracción de recursos naturales, lo cual ha puesto en duda sus políticas ambientales verdes y el reconocimiento a las AP como una herramienta de conservación y DS.

Ante esta situación, entender el aporte de la cooperación internacional en todas sus dimensiones (Tradicional, CSS o CTR) dentro de proyectos o planes para la conservación de las AP del Ecuador, resulta interesante, ya que si bien la comunidad internacional aboga por que se conserven más tierras y recursos naturales (CDB, 1992), ésta además, de no proveer los fondos adecuados con los cuales alcanzar el declarado objetivo mundial de incrementar la conservación; es posible que no alcance a influenciar dentro de un país con políticas extractivistas.

La creciente presión por el aprovechamiento de recursos naturales puede que haya desplazado a un plano secundario el fortalecimiento del SNAP, lo que se traduce en problemas que se extienden más allá de la asignación presupuestaria para enfrentar demandas de la conservación.

Dicho todo ello, se establece la pregunta de investigación: ¿En qué medida el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) se afianza como un mecanismo de conservación de biodiversidad y desarrollo desde el aporte de la cooperación ambiental internacional?

Marco Teórico

Este presente estudio enmarcado en las Relaciones Internacionales presta especial atención a la práctica de la Cooperación Internacional (CI) en temas vinculados al medio ambiente. A través de este estudio, se busca entender la gestión internacional y

nacional en actividades enfocadas a la conservación medioambiental. En este sentido, comprender a la Cooperación Internacional dentro de las Relaciones Internacionales requiere, en primera instancia, la revisión a los planteamientos teóricos de la Interdependencia Compleja, ya que a través de ésta, se puede entender a la cooperación no solo desde las relaciones interestatales, sino que también, desde la participación de varios actores no estatales que forman parte de esta dinámica de cooperación mucho más inclusiva. En segunda instancia, para comprender como la CI ha enfocado sus esfuerzos en atender las demandas de desarrollo- entre ellas la del cuidado al medio ambiente-, es necesario referirse a autores que han estudiado a la cooperación internacional en todas sus dimensiones.

Con ello, la propuesta de la Interdependencia Compleja como la teoría que nos permite entender esta dependencia mutua que tienen los sujetos de las relaciones internacionales para poder hacerle frente a la problemática ambiental, puede explicarse de la siguiente manera. En la definición más simple de Interdependencia ésta se entiende como una dependencia mutua. Dentro del escenario internacional, ésta se refiere a los efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países (Keohane & Nye, 1988). Robert Keohane y Joseph Nye abordan la Interdependencia desde el sentido de la integración donde a pesar que señalar a priori sus beneficios es imposible, sus resultados dependerán de la relación que mantengan los actores. Empezar a analizar a la Interdependencia Compleja implica afrontar un quiebre a los elementos tradicionales que han caracterizado a la política internacional.

La Interdependencia Compleja tomó gran relevancia en los años setenta convirtiéndose en uno de los paradigmas utilizados para explicar la inclusión de nuevos actores a las relaciones internacionales. El debilitamiento del papel del Estado dio paso que se tomen en cuenta no solo a nuevos actores, sino también a temas que no eran considerados relevantes para la agenda internacional (Robert Keohane & Joseph Nye, 1988).

El estudio de la temática ambiental dentro de la presente investigación se enmarca dentro de dos de las tres características principales de la Interdependencia Compleja. La primera característica: *canales múltiples* permite una conexión entre sociedades en la que se toma en cuenta los nexos informales entre: élites gubernamentales, acuerdos formales entre agencias de servicio exterior, así como

también a aquellos nexos informales que se llevan a cabo entre elites no gubernamentales y organizaciones transnacionales (bancos o corporaciones multinacionales) (Keohane & Nye, 1988). Estas relaciones dejan de lado la visión realista de que los Estados son los únicos que pueden actuar coherentemente como unidades (Keohane & Nye, 1988). Tomar en cuenta estos nexos alternos a la de los Estados nos permite entender como para resolver temáticas ambientales es necesario el relacionamiento y la participación de amplias y dinámicas organizaciones, ya que al contar con su intervención son posibles mejores alianzas y mecanismos de cooperación tanto técnica como financiera. La segunda característica correspondiente a *la agenda de las relaciones interestatales* expone la importancia y la posibilidad de tratar otros temas que no se los encuentra siempre importantes o relevantes en la agenda tradicional. La ausencia de jerarquía en los temas es lo que permite topar problemáticas o cuestiones tales como el ambiente y su financiamiento; estas nuevas temáticas ya no son subordinadas ante temas habituales como la seguridad, sino que gracias a la Interdependencia Compleja éstas se encuentran más cercanas a la formación de una agenda más sutil y diferenciada (Keohane & Nye, 1988).

Con la Interdependencia Compleja se ha podido explicar - más allá de preceptos de la teoría realista- las relaciones que han fortalecido a la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. Además de que se ha hecho posible atender demandas de desarrollo, lo que ha obligado al Estado a abrirse cada vez más al exterior y a atender nuevas problemáticas. Esta situación ha acrecentado las relaciones de interdependencia en el escenario internacional, el cual, empieza a visualizar en la Interdependencia Compleja una estrategia para para obtener beneficios a partir de la cooperación con el otro. En este sentido, cabe mencionar, que dentro de la Interdependencia Compleja, los actores siguen siendo capaces de tomar decisiones autónomas y soberanas.

Una vez que se ha expuesto a la teoría de la Interdependencia Compleja, se puede tener una acercamiento y entendimiento de cómo estos nuevos relacionamientos hacen posible una cooperación internacional cada vez más compleja. De ahí que para fines de la presente investigación, sea necesario entender a la cooperación internacional y a sus modelos de cooperación para la captación de flujos financieros en favor del medio ambiente. Para ello, se requiere realizar una revisión teórica de lo que es la cooperación internacional. Marcela Maldonado Bodart en su texto “Los organismos

internacionales en la era global: los nuevos retos en la cooperación internacional", expone en primer término, una revisión histórica y plantea el debate teórico basado en conceptos y características esenciales de la cooperación internacional. En su texto expone la capacidad del ser humano para cooperar con otros individuos, quienes posteriormente lo harían a través de instituciones. Para ello, se basará en varias teóricas de filósofos como Waltz o Rosseau. En segundo término, ofrece un acercamiento al surgimiento de la cooperación a partir de la Segunda Guerra Mundial y de lo que se entiende por cooperación gubernamental con base en la política y el consenso. En tercer lugar, se encuentra la dinámica interestatal y la necesidad por crear instituciones que permitan establecer políticas o problemáticas compatibles o semejantes en dos o más Estados. En un cuarto punto, expone la homogeneidad del poder como herramienta para el éxito en la finalización del proceso de cooperación (Bodart, 2013).

Otro de los autores que ayuda a comprender la dinámica de la cooperación internacional y sus procesos de evolución es: José Angel Sotillo, cuya obra "El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos", publicada en 2011, cuenta con una serie de temas relacionados no solo con la cooperación, sino también con temas como: claves epistemológicas de la cooperación, la cooperación para el desarrollo, cooperación Sur- Sur, Cooperación Triangular, contexto histórico, Objetivos de Desarrollo del Milenio, el nacimiento de la ayuda al desarrollo, entre otros. Al mismo tiempo, abre la puerta a un extenso estudio en todas sus dimensiones de la cooperación dentro del marco ecuatoriano. Cabe mencionar, que para abarcar esta amplia gama conceptual, el autor cuenta con la colaboración de varios autores como: Galcano, Christian Freres, Javier Sarasky, Daniel Castillo, entre otros (Sotillo, 2011).

Ahora bien, para adentrarse en el estudio de la cooperacción internacional en temas ambientales, se considera a Tania Dávila Paredes, quién en la obra "ONG y Estado, participación, rivalidad y cooperación en gestión ambiental" determina las oportunidades y desafíos que se han generado en el área en torno a la gestión ambiental participativa en Ecuador (Dávila, 2010).

Así mismo, Betty Espinosa, plantea el estudio de la cooperación internacional ambiental en el Ecuador, en el artículo "Cooperación internacional alineada" de la revista Boletín de FLACSO. En él se expone la relación que ha mantenido el Ecuador

con instituciones y organismos que intervienen en la realización de proyectos enfocados al ambiente (Espinosa, 2009).

Otro de los autores a tomar en cuenta es Edgar Rojas, que en su texto "Análisis de riesgos ambientales y sociales en los proyectos de préstamos e inversión" del 2005, ofrece un acercamiento a los riesgos que corren varias instituciones financieras en cuanto a su impacto a nivel social, al mismo tiempo que realiza una evaluación a dichos riesgos y cómo se llevan a cabo los mecanismos de desembolso (Rojas, 2005).

Adicionalmente, entendiendo la necesidad de profundizar en el estudio de la cooperación para el desarrollo y los temas relacionados al financiamiento, se tomó en cuenta al texto: "Una introducción a la Cooperación Internacional al Desarrollo" elaborado por Scarlett Álvarez en el año 2012, donde se abordan temas como: el concepto de cooperación al desarrollo (origen y evolución)-, la presentación de las diferentes tipologías y fuentes de cooperación internacional, además de una serie de reflexiones en relación a la eficacia de la ayuda y la ética de la cooperación (Álvarez, 2012).

Dentro de este mismo tema, se encuentran Alejandra Aristizábal, Carola Torno y José Monzó, en el texto: "La cooperacion Internacional para el Desarrollo" del año 2010, donde busca dotar de elementos propios para la discusión, reflexión y debate sobre la cooperación para el desarrollo y el papel que ésta juega dentro de la coyuntura (Aristizábal, Torno, & Monzó, 2010).

La propuesta de Alfonso Dubois y Pilar Yoldi, en: "La financiación del desarrollo: flujos privados y ayuda oficial al desarrollo" del año 2001, encierra temas más allá de las generalidades de la cooperación al desarrollo, ofrece también, un estudio amplio para el entendimiento de los tipos de financiamiento, poniendo especial atención a los flujos privados y públicos; incluso, toma en cuenta a las fuentes de cooperación en favor de afianzar una estructura sólida hacia el desarrollo (Dubois & Yoldi, 2001).

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el texto: "Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe" del año 2002, es un gran aporte en el entendimiento a las tendencias del financiamiento internacional para el desarrollo ambientalmente sostenible, ya que toma en cuenta, temas transversales como: la deuda externa, flujos financieros internacionales y

privados, contribución de organismos financieros internacionales, y la participación de fondos multilaterales (CEPAL, 2002).

Un estudio y propuesta similar pero en el ámbito ecuatoriano, la ofrece el texto: "Financiamiento del desarrollo sostenible en Ecuador", elaborado por Nelson Gutiérrez y Sandra Noboa de CEPAL en el año 2005. En este documento se expone el estudio de la estructura, evolución y composición de los ingresos y gastos del sector público en materia ambiental. Así también, realiza un acercamiento a los principales instrumentos económicos de política ambiental que ha implementado Ecuador para apoyar acciones de financiamiento en favor de la conservación de los recursos naturales (Gutiérrez & Jiménez , 2005).

Metodología

La metodología que se ha utilizado para llevar a cabo la presente investigación incluyó, en primera instancia, un proceso de búsqueda, recopilación y selección de material bibliográfico correspondiente al tema de estudio. El acceso a este material significó la búsqueda de libros, artículos, informes, publicaciones en bibliotecas físicas, bibliotecas virtuales, base de datos de las páginas web oficiales de entidades gubernamentales y de cooperación internacional. En segunda instancia, se contó con el apoyo y acceso de entrevistas como de información por parte de entidades relacionadas con el tema.

En al Capítulo I, la realización de una revisión bastante detallada de evolución histórica de la cooperación internacional y la configuración de la Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular requirió del análisis y revisión de una serie de documentos, libros, informes y artículos científicos elaborados tanto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como por académicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e incluso, por expertos que han hablado del tema, tanto dentro como fuera del país. Así también, realizar el estudio de la reconfiguración de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y con ello entender la configuración del financiamiento para el desarrollo sostenible, demandó una revisión extensa de documentos, libros y publicaciones. Para los fines de la investigación -centrada en el interés internacional en la situación ambiental y su financiamiento-, fue

necesario hacer una minuciosa búsqueda y análisis de los respectivos cuerpos legales a nivel internacional y regional (convenios, tratados, protocolos, programas, estudios regionales, informes de comités especializados) que fueron adoptados a partir de reuniones, conferencias, cumbres, conversatorios, convenciones, reuniones de comités especializados, etc.

Finalmente, comprender la visión internacional de que el establecimiento de Áreas Protegidas(AP) son un mecanismo y herramienta para la conservación de biodiversidad; exigió igualmente, una recopilación, selección y posterior revisión de estudios, documentos y publicaciones elaborados por: la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas (CPNAP), la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) o (WCPA), de The Nature Conservancy, entre otras. Adicional, también se consideró los documentos y estudios emitidos a raíz de conferencias, convenciones y congresos que se realizaron alrededor de este tema.

En cuanto al Capítulo II, a raíz de la propuesta internacional de las AP como un medio para la conservación, resulta interesante realizar el estudio a fondo de las AP en el Ecuador. Para esto fue necesario, en un primer punto, explorar las publicaciones alrededor de este tema realizadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y otras como Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en torno a las Áreas Protegidas y su financiamiento dentro de América Latina, donde se incluyen estudios realizados en el Ecuador. En un segundo punto, se realizó una extensa búsqueda de los documentos relacionados a la temática de Áreas Protegidas en el Ecuador, donde se priorizó los documentos, informes y análisis elaborados por el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) al ser la entidad que maneja la temática ambiental dentro del país y al ser quien está encargada de todo lo relacionado al manejo, gestión y financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Para ello, se contó con los documentos que se encontraban disponibles dentro de su página web oficial y con aquellos que se encontraban disponibles en páginas alternas o en la biblioteca de FLACSO. En esta misma línea de estudio al SNAP, para contar con una completa fundamentación legal y poder realizar un posterior análisis, se realizó la exploración de materiales jurídicos nacionales relevantes dentro de este tema.

Adicional a ello, dentro del estudio de las fuentes de financiamiento para el SNAP, se tomó en cuenta la importancia que tiene el Fondo Ambiental Nacional (FAN) en la suscripción de convenios para la donación de recursos provenientes de la cooperación bilateral y con entidades privadas dentro del país. Para entender cómo se lleva a cabo esta cooperación financiera se realizó una revisión de los documentos disponibles en la página oficial web del FAN; sin embargo para acceder al contenido no disponible, a los acuerdos (sobre todo los realizados con Alemania) y a los informes de avance de la Comisión Liquidadora, fue necesario un acercamiento con esta institución, la cual, mostró ser bastante accesible al público para brindar esta información previa solicitud.

Por último en el Capítulo III, se consideró pertinente la realización de entrevistas, las cuales fueron vitales para la alimentación y entendimiento más directo de la propuesta de las Áreas Protegidas como herramienta para la conservación y el desarrollo sostenible llevada a cabo dentro del Ecuador. En consecuencia, se contó con la apertura de Verónica Lemache, quien actualmente desempeña importantes actividades y funciones en el Departamento Jurídico del Ministerio del Ambiente (MAE). Así también, fue importante el aporte tras la entrevista realizada a Hugo Echeverría, quien es un reconocido abogado en derecho ambiental y cuya experiencia al trabajar en temas de áreas protegidas y biodiversidad en Ecuador continental e insular, le han permitido prestar asesoría jurídica a ONG´s nacionales y extranjeras. Fue posible también, un acercamiento al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) -quien asumió las funciones de SETECI desde el año 2016- donde a través de la Dirección Gestión de Estrategia, Información y Política de la Cooperación Internacional, se pudo ratificar datos e informes de la gestión de la cooperación internacional en temas ambientales. Por último, al considerar la importancia de la cooperación alemana a nivel técnico y financiero en el país se tuvo la oportunidad de realizar una entrevista a Cooperación Técnica de Alemania (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) (GIZ), específicamente, con Miriam Factos, quien ejerce funciones de asesoría en el programa Cambio Climático Biodiversidad y Desarrollo Sostenible Pro Cambio II del GIZ.

Estas entrevistas se llevaron a cabo entre los meses de octubre (2017) a enero (2018), y constaron de preguntas semiestructuradas que podían variar de acuerdo a la disponibilidad de tiempo y fluidez en el diálogo con los entrevistados. Cabe mencionar,

que uno de los más grandes limitantes que se identificó para acceder a entrevistas, fue la restricción del gobierno actual ante declaraciones de servidores públicos.

Finalmente, plantear la contradicción y el debate alrededor del tema de Áreas Protegidas y su importancia para la conservación y el desarrollo sostenible dentro de un país en vías de desarrollo; donde además se tomó muy en cuenta el papel de la cooperación internacional, requirió de un esfuerzo personal tanto, en analizar los cuerpos legales de carácter nacional, como, por presentar elementos que se puedan constituir en un punto de partida e interés para futuros análisis e investigaciones.

CAPÍTULO I

Las Áreas Protegidas: Un paso largo hacia la conservación y el Desarrollo Sostenible

1.1.- ANTECEDENTES

1.1.1.- Comprendiendo la Cooperación Internacional: la CSS y CTR como nuevas alternativas

Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, donde la confrontación Este- Oeste con Estados Unidos y la URSS había establecido un sistema de poder bipolar en el escenario internacional, las transformaciones en todo el mundo empezaron a marcar un hito histórico, no solo con el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, sino también de varios elementos que cimentaron componentes esenciales para la vida internacional. Entre ellas: la conformación gradual de ayuda al desarrollo que nació con el Plan Marshall -por medio del nacimiento oficial de los países subdesarrollados- y, sobretodo, el fortalecimiento al concepto de cooperación internacional (Galcano, 2011).

En el caso de América Latina, esta ayuda se vio reflejada en el programa de cooperación denominado "Alianza para el Progreso", elaborado tras la iniciativa del presidente Kennedy en 1961 (Unceta & Yoldi, 2000). En ella, se buscaba implementar un amplio de inversiones estadounidenses en favor de América Latina, remontándose a las ideas impulsadas por Nelson A. Rockefeller a favor de las reiteradas demandas de apoyo económico que los países del continente plantearon a Estados Unidos desde el lanzamiento del Plan Marshall en la Segunda Guerra Mundial (Morgenfeld, 2011).

Si bien Nicolás Socas y Odile Hourcade en su texto "La cooperación Internacional", del año 2009, definen a la cooperación como: "acciones llevadas a cabo por Estados-Nación u organizaciones de éstos, actores subnacionales u ONGs de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional de uno o más actores" (Socas & Hourcade, 2009, pág. 21), no hay que olvidar que debido a los procesos de cambio que afrontó la realidad mundial y sobretodo la disciplina de las relaciones internacionales, el

concepto de cooperación internacional experimentó una compleja evolución. Esto significó adaptarse a una concepción realista- donde los Estados son los actores por excelencia-, a una concepción idealista -que le apuesta por completo a la interdependencia-; e incluso a una visión marxista de la cooperación (Jiménez, 2003).

Para los años ochenta el debate en torno a la conceptualización de cooperación internacional se profundizó, ya que ésta empezaría a desarrollarse con fuerza gracias a que su vigencia y aplicación excedió el marco de las relaciones bilaterales al constituirse en una preocupación multilateral (Bodart, 2013). Sin embargo, desde una visión clásica, la cooperación internacional entiende como actores claves a los Estados y las relaciones institucionales a un nivel interestatal (Sotillo, 2011).

De este interés histórico por cooperar, surge la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) -sinónimo de cooperación al desarrollo- con la elaboración del Informe Pearson (1969), donde se recomendaba que el 0,7% del producto interno bruto (PIB) de los países más avanzados se destinara al desarrollo de los denominados *países subdesarrollados*[1] (Galcano, 2011). Esta ayuda fue adquirida gracias al compromiso de los países miembros de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) el cual, luego de 1961, pasó a ser la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (SETECI, 2015).

Esta apuesta por una estabilidad económica por parte de los países subdesarrollados en las naciones más desarrolladas, define una dinámica de cooperación que recibe el nombre de Cooperación Norte- Sur o vertical (o también conocida como tradicional) (Socas & Hourcade, 2009). Cabe recalcar que esta idea de cooperación internacional se constituyó a partir de la concepción realista, donde la dinámica donante-receptor deja abierta la posibilidad para que el donante priorice su interés y establezca las reglas de juego independientemente de los beneficios altos o nulos que pueden significar para el receptor (Duarte & González, 2014).

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos, las constantes diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo respecto a la asignación de los recursos necesarios, fueron frenando el avance de dichas relaciones bilaterales. Esta problemática sentó las bases para la adopción de una nueva agenda de desarrollo en función de las instituciones

[1] Término que nace oficialmente en plena configuración del sistema internacional luego de la Segunda Guerra Mundial tras el discurso de posesión emitido por Harry S. Truman en 1949 (Sotillo, 2011).

y organizaciones multilaterales, lo cual permitió una atención hacia nuevos ejes centrales de diálogo y cooperación adicionales a la tradicional Norte- Sur (Álvarez, 2012).

De ahí que como producto de la superación de la perspectiva tradicional Norte-Sur surjan modalidades alternativas de cooperación internacional, donde no solo la Cooperación Sur- Sur (CSS) logra delinear una nueva senda de cooperación para el desarrollo, sino que también, la generación de asociaciones triangulares (Cooperación Triangular) logra dar paso hacia nuevos esquemas de trabajo bajo el lema de la mejora de la eficacia de la ayuda (Londoño, 2010).

Si bien las primeras iniciativas de Cooperación Sur-Sur (en adelante CSS) se remiten a los años cincuenta, su contextualización política sucede a pocos años finalizada la Segunda Guerra Mundial, debido a la aceleración de los procesos de descolonización y a la concientización de países latinoamericanos de su atraso estructural (Ayllón, 2013). La CSS nace entonces como producto del dinamismo del sistema internacional, donde el redimensionamiento internacional en el mapa de la distribución del poder cambia y la geopolítica vuelve a retomar el centro de la agenda (Ayllón & Ojeda, 2013). De ahí que, "la CSS creó una solidaridad entre países en desarrollo y se orientó a garantizar la autosuficiencia nacional y la inserción en condiciones simétricas de los países en desarrollo en la economía mundial" (Ayllón, 2013, pág. 45).

La apuesta por un aprendizaje mutuo, le ha permitido a la CSS ocupar un espacio cada vez más significativo en el ámbito de las relaciones internacionales provocando, para el siglo XXI, ésta ya no se constituya en una novedad. Sin embargo, si bien la CSS propone una nueva forma de pensar la cooperación, la Cooperación Triangular (CTR) logra también inscribirse dentro de las dinámicas de cooperación.

Gracias a recursos y potencialidades de países del Norte, del Sur, e incluso, de una gran participación de Organismos Internacionales, la CTR fue considerada, a partir de los años ochenta, como una nueva oportunidad para alcanzar el desarrollo a través del aumento del número de asociaciones (Ayllón, 2013). Esto, porque la dinámica en la que se maneja la CTR incluye la participación de un tercero, donde: el país con mayor nivel de desarrollo ofrece recursos económicos, para que, junto a la capacidad

técnica del país en vías de desarrollo, se pueda trabajar en favor de un país carente de esta capacidad (Socas & Hourcade, 2009).

Las nuevas modalidades de cooperación (CSS y la CTR) alcanzan un papel relevante dentro del mundo de la cooperación y el desarrollo. De ahí que en el año 2008, la Declaración de Doha inscriba su respaldo a estas modalidades de cooperación reconociéndolas como formas de cooperación complementarias (CEPAL, 2010) y, que en el mismo año, en el Programa de Acción de Accra éstas sean catalogadas como valiosas herramientas para impulsar los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (Betancourt & Schulz, 2009).

Cabe mencionar, que si bien tanto la CSS y CTR funcionan como un instrumento eficaz para alcanzar el desarrollo -en las que los costos de asistencia son inferiores a la cooperación tradicional-, éstas enfrentan aún varios retos en su aplicación, entre algunas de ellas: "[las] dificultades en el terreno de la coordinación de actores, la división de responsabilidades y roles, los liderazgos y la rendición de cuentas" (Estudio Regional sobre mecanismos de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil de América Latina, 2014, pág. 12).

A pesar de estas limitaciones, con el establecimiento cada vez más sólido de la CSS y la CTR como formas complementarias a la cooperación tradicional, estos modelos demostraron ser capaces de promover una cooperación financiera más efectiva y la capacidad de promover soluciones a las distintas y diversas necesidades propias de cada país (Ayllón, 2013). Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la aceptación creciente del mundo en torno a la CSS y CTR, ha afianzado a estos modelos de cooperación como una herramienta útil para superar desafíos globales como: seguridad alimentaria, reducción de la pobreza y gestión sostenible de los recursos naturales.

En resumen, la cooperación internacional junto a sus nuevas formas de manifestación (CSS y CTR) constituye para la actualidad un pilar fundamental para que aquellos países en vías de desarrollo alrededor de todo el mundo, alcancen, además de apreciables niveles de desarrollo, una mayor cantidad de flujos financieros destinados a poner en marcha proyectos que luchen contra la pobreza, la discriminación, el hambre, la destrucción ambiental; entre otros. Además que contribuyen a que dichos temas dejen de estar entre las problemáticas pendientes de la agenda política internacional.

1.2.- RECONFIGURACIÓN DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD): NUEVOS MECANISMOS PARA EL FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO SOSTENIBLE

Una vez que fracasara la iniciativa de destinar el 0,7% de PIB de los países desarrollados a los que se encuentran en vías de desarrollo, la denominada Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) empezó a experimentar una etapa de decadencia (Álvarez, 2012). Para los años setenta y ochenta se reflejó la necesidad urgente de adoptar ajustes y reformas estructurales donde a pesar de la confianza depositada en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la (OCDE) y en organizaciones como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), dicha reestructuracion fue inevitable (Galcano, 2011).

La AOD tuvo que adaptarse a las distintas realidades y necesidades del mundo (Torno & Monzó, 2010), afianzándose a un importante interés y preocupación por las nuevas dimensiones del desarrollo en temas como: la equidad de género, la gobernabilidad, el desarrollo social, alimentación, vivienda, pero sobre todo, a la sostenibilidad ambiental (Galcano, 2011). Estas dimensiones empezarán, años más tarde, a tomar relevancia dentro de varias cumbres internacionales.

Para comprender la necesidad de reconfigurar la AOD y la importancia que adquiere la financiación al desarrollo sostenible, cabe realizar una revisión histórica de manera breve[2]. Con ello es preciso remitirse a la década de los setenta, donde tras la notable preocupación por la excesiva explotación de los recursos naturales toma lugar, en Estocolmo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972). En esta conferencia los temas ambientales marcan presencia dentro del análisis y propuestas de desarrollo, otorgándole la importancia y protagonismo al ser humano y sus acciones; aumentando, así, la responsabilidad global sobre el estado de la naturaleza ante varias amenazas (CEPAL, 2002).

[2] La AOD, es también conocida como cooperación financiera, puede ser de carácter bilateral (entre Estado cooperante y receptor), o multilateral (a través de organismos supranacionales. Ésta también se subdivide en reembolsable y no-reembolsable; por un lado, la cooperación reembolsable comprende los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) y los préstamos concesionales para microcréditos; es decir, que brinda préstamos blandos acompañados de bajo interés con periodos de gracia y amplios plazos de pago, otorgados a través de países desarrollados o de organizaciones de la banca multilateral como el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (López, 2011); mientras que por otro, la cooperación no reembolsable se refiere a aquellos recursos otorgados en con carácter de donación y sirven para financiar programas o proyectos de desarrollo (APCI, 2009) (Olivé & Pérez, 2014).

Para años siguientes, en virtud de la publicación del Informe Brundtland en 1987 y de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 o "Cumbre de la Tierra", los conceptos de Desarrollo Sostenible y Desarrollo Humano se fortalecen y alcanzan un punto de vista teórico, permitiendo la construcción de un nuevo paradigma y una visión más global de las teorías de desarrollo (Álvarez, 2012). De ahí que, el término de Desarrollo Sostenible, se popularizó, y la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas lo definiera como: "[...] desarrollo que cumple con las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para cumplir con sus propias necesidades" (Reporte de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1987).

La Cumbre de la Tierra dio inicio a una renovada serie de conferencias mundiales, organizadas con el propósito de formular una nueva agenda de desarrollo. Con este interés primordial en la dimensión ambiental, se abrió paso a la Cumbre del Milenio en el año 2000, donde gracias a la adopción de la Declaración del Milenio, se perfilaron nuevas rondas de negociación como: la Cuarta Conferencia Mundial de la Organización Mundial del Comercio (Conferencia de Doha), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible y, sobre todo, la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo; ello con el objetivo de centralizar metas cuantitativas y mecanismos a la agenda de desarrollo (Álvarez, 2012).

Cabe destacar que dentro de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, uno de los temas más controversiales fue la búsqueda de los mecanismos de financiamiento del desarrollo sostenible (CEPAL, 2002). En consecuencia, a través del Programa 21 se señaló la necesidad de afianzar esfuerzos de la comunidad internacional, en favor de donaciones y otras formas de financiamiento para alcanzar las metas a mediano y largo plazo, para hacer realidad la transición al desarrollo sostenible (CEPAL, 2002).

Por esta razón, no solo se sugirió a los países en desarrollo elaborar planes nacionales de desarrollo sostenible, sino que también, se propuso examinar nuevas formas de movilizar recursos públicos y privados; considerando incrementar: la provisión voluntaria de recursos a través de canales no gubernamentales, la captación de las inversiones extranjeras directas, la transferencia de tecnología, permisos negociables

y reasignación de recursos originalmente destinados a otros fines (CEPAL, 2002) (Álvarez, 2012). Para ello, se tomó en cuenta una reestructuración y fortalecimiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o GEF por sus siglas en inglés), y una potenciación del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal (CEPAL, 2002). A partir de este, "el Banco Mundial (BM), los bancos regionales y subregionales se [comprometieron] a participar más amplia y activamente en la provisión de recursos en condiciones favorables" [3] (CEPAL, 2002, pág. 5).

En consecuencia, los debates en torno al financiamiento del desarrollo tuvieron que profundizarse en el año 2002, en el marco de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (o Cumbre de Johannesburgo) y en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, llevada a cabo en Monterrey. En estos encuentros internacionales, se ahondó en la necesidad y urgencia de movilizar recursos adicionales para financiar la transición y dimensión ambiental de desarrollo sostenible (Justiniano, Gucovsky & Morales, 2002). Sin embargo, y a pesar de estos esfuerzos, no se logró movilizar los recursos financieros necesarios y el nivel de AOD continuó muy por debajo de las metas acordadas (CEPAL, 2010)**.**

De ahí que la preocupación por atender los problemas ambientales mundiales y sobre todo la búsqueda de nuevos mecanismos de financiamiento, desencadenará el desarrollo de varios acuerdos y conferencias internacionales de carácter ambiental (SELA, 2012). Con la adopción de la Agenda de Acción de Abbis Abeba (2015), basada en el consenso de Monterrey (2002) y la Declaración de Doha (2008), no solo que se reafirma la importancia de los flujos financieros para alcanzar desarrollo, sino que se sienta las bases para la implementación de la Agenda 2030; la cual junto a la puesta en marcha de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se plantea el alcance de nuevas metas, para que los países puedan alcanzar un desarrollo inclusivo y armónico con el medio ambiente a través del establecimiento de políticas públicas, instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación (CEPAL, 2016).

[3] A pesar de la presencia e interés de estas instituciones, es en este momento que se reconoce como uno de los motivos por los que las conferencias de los años noventa no lograron cumplir sus propósitos, al hecho de que los gobiernos de los países desarrollados no se mostraran dispuestos a cumplir las metas acordadas de la asignación del 0.7% del PIB a los países en desarrollo (Justiniano, Gucovsky & Morales, 2002).

En el caso de América Latina y el Caribe en materia de sostenibilidad al desarrollo, se aprecian avances y retrocesos durante las últimas dos décadas. En respuesta a esta preocupación se identifica la urgencia de analizar mecanismos nuevos e innovadores de financiamiento, sean públicos o privados. Con ello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) toman la iniciativa de dar paso a una evaluación cuantitativa y cualitativa del financiamiento para el desarrollo ambientalmente sostenible, poniendo de manifiesto la dificultad y desafíos que tiene la región ante estos temas (CEPAL, 2002)**.**

A partir de este momento, se empieza a adoptar medidas macroeconómicas en favor del financiamiento , donde no solo se cuenta con la presencia y participación de las instituciones de Bretton Woods, sino también con una amplia red de bancos multilaterales regionales del mundo en desarrollo compuesta por: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y una serie de instituciones subregionales como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) (Aristizábal, Torno, & Monzó, 2010). Al mismo tiempo, se cuenta con uno de los pocos mecanismos regionales que presta apoyo a los países en desarrollo para el manejo de su balanza de pagos: el Fondo Latinoamericano de Reservas (SELA, 2012).

No cabe duda de que la AOD y la gestión de la financiación ambiental han evolucionado de manera sustancial. En respuesta a esta inminente necesidad de actuar responsablemente con respecto al medio ambiente, se sentó las bases no solo para la adopción de una nueva agenda de desarrollo -en función de las instituciones y organizaciones multilaterales-; sino que también, se permitió la atención hacia nuevos ejes centrales de diálogo adicionales a la tradicional Norte-Sur (Álvarez, 2012).

1.2.1.- Formas de financiamiento adoptados a nivel mundial en favor de la naturaleza

Dicho ello, podemos dar paso a la revisión de los mecanismos y formas de financiamiento adoptados a nivel mundial. En primera instancia, se encuentra la iniciativa con fines ambientales relacionada al pago de la deuda externa de los países en vías de desarrollo denominada: “conversión de deuda por naturaleza”, la cual es ejercida por primera vez por la *Conservation International* en Bolivia, seguida de Costa Rica y

Ecuador (CEPAL y PNUD, 2001). Dicha iniciativa tuvo gran acogida hasta la década de 1990, permitiendo pagar grandes montos de deuda a países latinos. El canje o conversión de deuda se entiende como el pago de una parte de la deuda externa del país deudor a cambio del compromiso de destinar recursos nacionales para un objetivo acordado; la finalidad de este mecanismo es incrementar en el país deudor recursos que puedan destinarse a la conservación del medio ambiente. Entre las formas más conocidas de canje, se encuentran la bilateral y el mecanismo denominado tres bandas (CEPAL y PNUD, 2001). El sistema tres bandas consiste en que, a través del país deudor, una institución u organización conservacionista privada, nacional o local toma contacto con representantes del país acreedor o con organizaciones internacionales que se encuentre interesadas en brindar apoyo financiero a una actividad o proyecto de gestión ambiental, y, a través de éstas las organizaciones internacionales aporten recursos para la adquisición de una parte de la deuda, a continuación las organizaciones conservacionistas solicitan a la institución financiera de su país, la asignación de fondos para estos fines ambientales (CEPAL y PNUD, 2001).

En segunda instancia se encuentran los flujos financieros privados, donde resalta la inversión extranjera directa (IED), dichos flujos mostraron su gran capacidad de influir en la gestión ambiental, exponiendo un notable nivel de crecimiento a nivel mundial durante la década de los 1990. Sin embargo para años siguientes, debido a factores como la volatilidad, éstas se concentraron en pocos países, donde los que se encontraban en vías de desarrollo recibieron montos mínimos de inversión correspondientes "[a] una cuarta parte de la corriente de inversión extranjera directa […]" (CEPAL y PNUD, 2001, pág. 22).

Por otro lado en lo que respecta a la financiación pública internacional, -en la que se incluyen varias formas de asistencia como la financiación climática- ésta toma un papel primordial en cuanto a financiación del desarrollo sostenible, pero aún resulta necesario y urgente ahondar en el cumplimiento de los compromisos ambientales adoptados por países pertenecientes a ONU (Comité Intergubernamental de Expertos, 2015).

En esta misma línea se encuentran también los aportes financieros provenientes de organismos internacionales -los cuales constituyen donaciones y préstamos con el objetivo de adoptar medidas ambientales- (CEPAL, 2002) y los fondos multilaterales

internaciones -quienes otorgan recursos de carácter concesional-, quienes, a pesar de contar con varias limitaciones en su accionar, también han incrementado su interés y compromiso en hacer frente a problemáticas mundiales[4] (CEPAL, 2002).

Cabe mencionar que adicional a esta gama de flujos financieros e iniciativas con fines ambientales de índole internacional, es importante tomar en cuenta a aquellos recursos provenientes del financiamiento interno de cada país. Con ello, la llamada financiación pública nacional se muestra indispensable al momento de financiar proyectos destinados al desarrollo sostenible, la cual apoyada en la cooperación internacional, puede hacer frente a la evasión de impuestos y flujos ilícitos, e incluso facilitar plataformas de diálogo (Comité Intergubernamental de Expertos, 2015).

En lo que refiere a la financiación privada nacional, ésta incluye a aquellas políticas que buscan promover acciones económicas inclusivas tomando en cuenta, tanto, a las pequeñas y medianas empresas como a los mercados de capital y su desarrollo. En este sentido para el Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación para el Desarrollo Sostenible, el adoptar medidas urgentes entorno al "marco normativo, jurídico, reglamentario e institucional nacional es una manera eficaz en la que los gobiernos pueden incentivar la inversión privada" (Comité Intergubernamental de Expertos, 2015: pág. 12).

Con la necesidad de buscar nuevos mecanismos de financiación e inversión en desarrollo sostenible, tras la adopción del Protocolo de Kyoto, se instaura el denominado mecanismo de desarrollo limpio (MDL), el cual reitera el compromiso que tienen los países desarrollados por reducir la emisión de gases de efecto invernadero, al mismo tiempo que permite a los países en desarrollo atraer nuevas fuentes de inversión y tecnología (CEPAL, 2002). Así también, con la creación del Fondo Especial para el Clima y el Fondo de Adaptación y la importancia que le otorga el Acuerdo de París a los recursos financieros; se logran perfilar nuevas formas y opciones de hacer frente a la protección ambiental a nivel mundial (CEPAL, 2002).

[4] Tomando en cuenta las limitaciones de estas formas de financiación (sean públicas o privadas), el Comité Intergubernamental de Expertos considera a *la financiación combinada* como una alternativa que reúne recursos privados y públicos, además de dar un valor significativo a los conocimientos especializados, para que a través de ellos se divida los posibles riesgos de manera igualitaria y se logre una mejor consolidación de alianzas (Comité Intergubernamental de Expertos, 2015).

De todo lo mencionado anteriormente, no hay que dejar de lado los factores que aún limitan la efectividad de dichos mecanismos y formas de financiamiento, ya que deja en evidencia, por un lado, la falta de transparencia, seguimiento y la rendición de cuentas, y por otro, la ausencia de mecanismos que fortalezcan a las instituciones estatales que se ocupan de estos temas en los países en vías de desarrollo (Bárcena, 2001); esto por mencionar algunos elementos.

De ahí que la movilización de los recursos financieros internos y externos se constituye en pieza clave para hacer frente a los desafíos que ha presentado históricamente y actualmente la dimensión ambiental. Así también se entiende la importancia de integrar al ambiente dentro de políticas nacionales e internacionales con el objetivo de avanzar en el proceso de cimentación de un desarrollo ambientalmente sostenible.

1.3.- ÁREAS PROTEGIDAS

1.3.1.- Las Áreas Protegidas como alternativa para alcanzar el Desarrollo Sostenible

La preocupación del ser humano por conservar el medio ambiente, por reducir el impacto de actividades de explotación y uso de los recursos naturales, no solo está evidenciado en los diversos instrumentos internacionales que se han mencionado anteriormente, sino que también, la alarmante necesidad de conservar la diversidad biológica provocó el establecimiento de espacios naturales protegidos. Es justamente este escenario, el que motivó un interés en el mantenimiento adecuado de los ecosistemas naturales, trayendo un sinnúmero de alternativas para alcanzar el tan ansiado desarrollo ambientalmente sostenible. Pero no todo obedeció a un proceso justo y equitativo ya que si bien, por un lado, se buscaba conservar ecosistemas naturales a toda costa, por otro se violaban derechos a quienes habitaban dichas áreas ricas en recursos, y, donde el aspecto económico jugará un papel esencial en el logro de estas metas proteccionistas.

Para la UICN (2011), las AP son consideradas como la principal herramienta para lograr la conservación de la biodiversidad, además, de ser un instrumento estratégico para la mitigación y adaptación al cambio climático; ofreciendo, una esperanza de vida a la humanidad (UICN, 2011).

1.3.2.-Origen de las Áreas Naturales Protegidas

Pero, ¿en qué escenario se originaron las áreas naturales protegidas? Esta iniciativa de conservación mediante el establecimiento de Áreas Protegidas (en adelante también AP), se remite al siglo XIX, en Estados Unidos, dentro de un escenario de conquista al denominado Salvaje Oeste donde Yosemite- perteneciente a tierras del pueblo Miwok- y Yellowstone se convirtieron en los primeros parques nacionales protegidos a nivel global (WRM, 2004). A pesar que el establecimiento de AP significó un gran paso para la conservación ambiental a nivel mundial y un modelo de disfrute contemplativo de la naturaleza (Muñoz & Benayas, 2007), no hay que dejar de lado el conflicto y rechazo de la comunidad indígena al concepto de áreas silvestres o protegidas, esto porque dichas comunidades o fueron expulsadas de estos territorios o, quedaron bajo imposiciones administrativas coloniales (WRM, 2004).

En el caso de América Latina, a principios del siglo XX se desarrollaron los primeros esquemas de AP, a través, del establecimiento de Parque Nacional Nahuel, en 1922, en Argentina y en 1926 con el Parque Nacional Vicente Pérez Rosales en Chile. Posteriormente el Ecuador creó, en 1934, el Parque Nacional Isla Archipiélago de Galápagos, acompañado de Brasil y Venezuela quienes generaron movimientos similares en 1937 (Sánchez & Madriñán, 2012).

En apoyo a estas iniciativas de conservación se generaron varios movimientos civiles (principalmente europeos), provocando el nacimiento de las principales ONG mundiales y de organismos mixtos, donde la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)[5] –nacida por iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO)- pasaría a convertirse en la red ambiental más grande y antigua a nivel mundial, reuniendo a más de mil organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, a más de 11.000 científicos voluntarios y expertos en por lo menos 170 países (Sánchez & Madriñán, 2012).

[5] La UICN se fundó después de la Segunda Guerra Mundial (en 1948,), en medio de la preocupación global por la pérdida de hábitat debido a proyectos de desarrollo elaborados a raíz del aumento de especies en vías de extinción. Tiene como misión "influenciar, alentar y ayudar a las sociedades de todo el mundo a conservar la integridad y diversidad de la naturaleza y asegurar que cualquier utilización de los recursos naturales se haga de manera equitativa y ecológicamente sostenible" (UICN, 2000).

1.3.3.-Definiendo Áreas Protegidas

En un comienzo se entendía como AP a aquellas en las que no existía evidencia de algún impacto humano, éstas tenían acceso restringido, prohibición en la realización de actividades productivas y utilización de recursos; es decir, que se trataban de santuarios naturales lejanos de la industrialización cuya finalidad era brindar disfrute a los ciudadanos (Muñoz & Benayas, 2007). Sin embargo esta idea fue evolucionando con el pasar de los años y fue adaptándose al enfoque de gestión que cada país desarrolló; en otras palabras, las AP no obedecían a una terminología común, donde diversos sistemas internacionales que se ocupaban de las AP las describieron de diversas formas (Dudley, 2008).

La Conferencia Internacional para la Protección de la Fauna y Flora Silvestre, celebrada en 1933 en Londres, se convirtió en el primer intento para definir Área Protegida y establecer sus categorías. Sin embargo gracias a la creación de la UICN, se forma para el año 1962 la Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas (CPNAP)- ahora Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) o (WCPA) por sus siglas en inglés -, la cual para 1966 elaboró una segunda versión de lo que se conoció como la *Lista de la ONU de Áreas Protegida*s, empleando un sistema de clasificación simple. Sin embargo en 1972 durante la Segunda Conferencia Mundial de Parques Nacionales, se solicitó a la UICN que "[se] definiera los diferentes objetivos para los que se establecen [las] áreas protegidas; y [que] se [desarrollen] […] estándares y nomenclatura apropiados para dichas áreas" (Elliott, 1974, pág. 34). Gracias a la publicación de un grupo de trabajo de la CPNAP en 1990, se puso en evidencia la necesidad de re categorizar a las AP.

De ahí que hasta 1992, -tras el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas celebrado en Caracas- se definía a AP como: "un área terrestre o marina especialmente dedicada a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica, y de los recursos naturales y culturales asociados; gestionada mediante medios legales o efectivos de cualquier otro tipo", (Dudley, 2008, pág. 5) tomando en cuenta sus seis categorías (reserva natural estricta, parque nacional, monumento o rasgo natural, área de manejo de hábitat/especies, paisaje terrestre o marino protegido y área protegida con uso sustentable de recursos naturales) (Dudley, 2008).

Si bien el proceso de definición continuó durante varios años, no es hasta 1994 que la Asamblea General de UICN de Buenos Aires, mediante la publicación del Centro Mundial de Monitoreo de la Conservación (CMMC) aprobara las directrices para definir a las *Áreas Protegidas.* Estas directrices, continuaron nutriéndose y ampliándose, pero, finalmente tras el Congreso Mundial de la Naturaleza de UICN llevado a cabo en Amán en el año 2000 y con el posterior respaldo del Congreso Mundial de Parques de Durban (2003), del Congreso Mundial de la Naturaleza de Bangkok (2004), del Convenio sobre Diversidad Biológica en la VII Conferencia de las Partes celebrada en Lumpur en el año 2004 (Conservancy, 2009) y de la reunión sobre categorías celebrada en Almería España en Mayo de 2007; se definió -según la CMAP- como Área Protegida a: "Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios eco sistémicos y sus valores culturales asociados" (Dudley, 2008, pág. 10).

1.3.4.-Importancia de conservar las Áreas Protegidas

Abordar el problema de conservar las AP ante las graves amenazas y mencionar las acciones históricas urgentes en favor de su conservación, amerita entender cuál es la importancia de estas áreas para la humanidad. Esto, porque el número de AP ha ido en aumento durante las últimas décadas, cubriendo aproximadamente el 12% de la superficie terrestre (Dudley, 2008) y con el registro de 120.000 AP para el 2008 de acuerdo con el WCMC (World Conservancy Monitoring Centure) (Sánchez & Madriñán, 2012).

Pero su importancia no solo recae en la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible sino también, en el almacenamiento de material genético, el suministro de servicios esenciales de los ecosistemas a favor del bienestar humano[6] (Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB, 2004). Estas áreas no solo ayudan a mantener ecosistemas naturales operativos y a funcionar "como refugios para las especies, [y a] mantener procesos ecológicos" (Dudley, 2008, pág. 10), sino que también; actúan como indicadores que permiten entender las interacciones humanas con

[6] Un estudio presentado por la WWF y la UICN demuestra que las AP contribuyen al suministro de agua y energía hidroeléctrica de un gran número de ciudades del mundo donde parte del pago por este servicio es destinado a cubrir costos de las AP. En Quito. Ecuador el sistema de AP asegura la provisión de agua a más del 60% de la población. (Flores & Bovarnick, 2016)

el mundo natural. Éstas constituyen una de las únicas esperanzas con las que cuenta la humanidad para impedir la extinción de muchas especies amenazadas o endémicas[7] (Dudley, 2008). Las AP, además, salvaguardan el patrimonio natural y cultural gracias a su valor intrínseco y el disfrute que ofrece al ser humano, permitiendo no solo apreciar sus recursos de forma sabía, sino también de consolidar a una de las pocas herramientas que aportan al desarrollo de un país a través de la conservación (Suárez, 1997).

La importancia de conservar las áreas naturales incluye también una contribución para aliviar la pobreza, al ofrecer oportunidades de empleo y medios de subsistencia a las personas que viven dentro y alrededor de éstas áreas, permitiendo un mejor desarrollo económico comunitario, a través de, por ejemplo, el desarrollo de pesca y silvicultura[8] como medio de subsistencia o de comercio (Conservancy, 2009). Además ofrece oportunidades para la investigación, incluyendo medidas con fines de adaptación para hacer frente el cambio climático, educación ambiental, recreación y turismo (Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB, 2004).

Tomando en cuenta estos factores, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) trabaja con el apoyo de muchas organizaciones asociadas, convenios, convenciones, declaraciones e iniciativas para facilitar la conservación y la utilización sostenible mediante el establecimiento de AP. Estos incluyen a la Comisión Mundial sobre Áreas Protegidas (CMAP) o en inglés (WCPA) de UICN; el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación del PNUMA (PNUMA-CMCM), la Organización Marítima Internacional (OMI), el Instituto Mundial de Recursos (WRI), The Nature Conservancy (TNC), el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial de la UNESCO, el programa El Hombre y la Biosfera de la UNESCO, la Convención sobre las Marismas de Importancia Internacional, especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar), la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres y los acuerdos conexos, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), (UE) el Foro de las Naciones Unidas sobre bosques (UNFF), el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM) la Convención Internacional para reglamentación de la pesca de ballenas

[7] Como especies endémicas se entiende a aquellas especies que por sus características particulares, solo puede existir en un lugar o zona geográfica determinada (Eco, 1990).
[8] Para la FAO se entiende como silvicultura a las actividades que se encuentran vinculadas al cuidado, cultivo y explotación de bosques (FAO, 2014).

(JCRW), (Conservancy, 2009), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), la Declaración del Milenio (con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); y, con el apoyo de organizaciones indígenas, con otros interesados directos, la industria, y diversos acuerdos y programas regionales.

Elaborar un sistema efectivo de conservación de AP marca un precedente en la historia del compromiso humano por buscar un equilibrio entre las necesidades de la población humana y la conservación ambiental. Sin embargo, ésta representa, al mismo tiempo, un gran reto a nivel nacional e internacional, ya que la presencia de limitaciones que van desde la determinación de fuentes contaminantes, infraestructura, especies invasivas hasta criterios de gobernanza y falta de recursos financieros, frenan el accionar y la obtención de resultados efectivos a futuro.

1.3.5.- Financiamiento a las Áreas Protegidas

A pesar que el número de las AP se ha elevado en las últimas décadas, este incremento no ha ido acompañado de una asignación de fondos suficientes que aseguren su manejo efectivo y el cumplimiento a su rol de conservación de biodiversidad. Esta realidad ha sido mucho más palpable para los países en vías de desarrollo, ya que aunque cuenten con los niveles más altos de biodiversidad, éstos han recibido significativos impactos de la actividad del hombre sobre la naturaleza debido al modelo de conservación excluyente[9]. Además, en estos países los recursos financieros han sido destinados a programas económicos y a sectores como: seguridad, salud o educación (FAO & OAPN, 2010). De ahí que, el desarrollar un sistema de financiamiento a largo plazo que permita la sostenibilidad de AP, se ha convertido en un verdadero reto global (Bovarnick, 2010).

[9] La mayoría de los países en desarrollo aprobaron leyes de conservación de AP entre las décadas de 1960 y 1970, cuando marcaba el modelo de conservación excluyente. Este modelo dejaba de lado los derechos de las comunidades negándoles sus derechos a la tierra y sus recursos, forzando su desalojo (WRM, 2004) Esta situación ha provocado el incremento del índice de extinción de las especies (CDB, 2006).

El Convenio de la Diversidad Biológica (CDB) celebrado en 1992, en Río de Janeiro, resaltó la importancia de conservar la diversidad biológica[10] -a través del establecimiento de Áreas Protegidas[11]- mediante el uso sostenible de sus recursos; señalando en su Art.5 y 8 (literal *m*), la promoción de la cooperación internacional (en todas sus dimensiones) como una opción para el logro de este objetivo (CDB, 1992). Así también, con la finalidad que los países en desarrollo logren una distribución justa y equitativa de los beneficios que otorga la naturaleza[12], en su Art.8 literal *a*, señaló que cada Estado debe establecer un sistema de AP, en el que se tomarán medidas especiales para conservar la diversidad biológica (CDB, 1992).

Posteriormente con el interés de dar cumplimiento a los Objetivos del Milenio (ODM), con especial énfasis en el Objetivo 7 de: "Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente" y tras la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) (con el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas[13]), se instauraron siete indicadores para evaluar (mediante la AOD[14]) el proceso hacia la meta planteada al 2010 (para zonas terrestres) y 2012 (para zonas marinas) de movilizar ayuda financiera y técnica (Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

Con estos apartados, el CDB y la CMDS instan a los países Parte a tomar en consideración los beneficios sociales, económicos y ambientales a través del uso de

[10] Se entiende a la variedad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres, marinos, otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte. Comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y los ecosistemas.

[11] Art.2: se entiende como Área Protegida a "un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de su conservación" (Convenio de Diversidad Biológica, 1992).

[12] En el año 2005, en la primera reunión del Grupo de Trabajo de las AP, se tomó como uno de los temas primordiales la movilización de recursos financieros y la identificación de fuentes de financiamiento para los países en desarrollo. Como resultado, se realizó una serie de recomendaciones para la financiación sostenible de las AP, tomando en cuenta todos los mecanismos de financiación tanto convencionales como innovadores (Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

[13] Para el logro de las metas establecidas en el Programa de Trabajo, se realizó una serie de sugerencias para que cada país logre un mejor manejo y gestión de sus AP. De ahí que para el logro de la meta 3 (relacionada a la planificación, administración y sostenibilidad financiera), se motivó a las partes a identificar para el 2006, posibles soluciones a las lagunas y barreras legislativas institucionales que impiden el establecimiento y administración eficaz de las AP. Además, de reconocer la importancia que a través de planes de financiación sostenible y de informes anuales presentados ante el CDB, se alcance un intercambio de experiencias con otros países (Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB, 2004).

[14] La CMDS indicó también en su Plan de Aplicación, que para alcanzar el objetivo de 2010 era necesario que los países en desarrollo busquen mantener un sistema mundial de áreas protegidas integrado, con buena administración y con representatividad ecológica (Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB, 2004).

tecnologías, fuentes de financiamiento y cooperación, y así garantizar -mediante acciones apropiadas- los medios efectivos para hacer frente a los retos y limitaciones de conservar las AP.

Es importante mencionar, que el financiamiento de las AP debe ser tratado en dos aspectos importantes: el estatus básico de las finanzas del sistema de AP[15] y la evaluación de las brechas de financiamiento, esto, para aumentar los presupuestos y reducir los costos de manejo para equilibrar las cuentas (Bovarnick, 2010). Evaluar las cuentas financieras del sistema de AP muestra varias limitaciones, puesto que la dirección futura de las finanzas es variable; es decir, en un año puede existir una gran cantidad de capital proveniente de donantes, de intercambio de deuda por naturaleza, o por turismo; pero el estatus financiero de un año no asegura una salud financiera a futuro (Bovarnick, 2010).

Ahora bien, para Emerton (2006), el aumento de fondos a AP no es el único factor que debe ser considerado como importante, sino que también, éste debe ser juzgado en términos de calidad (Emerton, Bishop & Thomas, 2006). Es decir que, el aprovechamiento de los fondos disponibles va mucho más allá de solo la cantidad de fondos, pues requiere también, de un plan de negocios, de la diversificación del financiamiento para aumentar la base financiera, de alejarse lo más posible de las oscilaciones presupuestarias (FAO & OAPN, 2010), pero sobretodo, de considerar a las AP y su financiamiento como una inversión para mejorar la calidad de vida de la humanidad y no como un gasto. Todo esto, porque sería erróneo pensar que los países en vías de desarrollo pueden llegar a cubrir los costos de manejo totales de AP a mediano y corto plazo, donde sus debilidades institucionales y de gobernanza se muestras como limitantes esta posibilidad (Castro, 2003).

Para obtener el pleno disfrute de las AP y de su correcta administración, aparece la Sostenibilidad Financiera (SF) como una herramienta efectiva al momento de evaluar un sistema de AP; pues gracias a ella, se puede ahondar tanto en el análisis de las mejoras a nivel estructural, como, en la obtención de resultados efectivos a futuro (Bovarnick, 2010).

[15] Se realiza una revisión de cuanto se está gastando y lo que se necesita para lograr un manejo efectivo, esto se realiza a través de los gastos anuales, costos operacionales, necesidades de inversión y generación de ingresos (Bovarnick, 2010).

1.3.5.1.-La Sostenibilidad Financiera

La Sostenibilidad Financiera (SF) recibió un énfasis especial en el año 2004 en la agenda del Grupo de Trabajo de Áreas Protegidas (GTAP) de la CBD, donde se reconoce su papel para las AP en la Meta 3.4; en la que también se incluyen recomendaciones a los países como: "a) realizar un estudio a nivel nacional de la efectividad de los recursos financieros existentes; b) identificar diversos mecanismos de financiamiento; c) establecer un plan de estabilidad financiera a nivel nacional; y, d) desarrollar e implementar políticas facilitadoras de apoyo" (Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (Programas de trabajo del CDB), 2004, pág. 23).

En el caso de América Latina, a través de la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales y REDPARQUES, los miembros acordaron en que la "Sostenibilidad Financiera" es un tema prioritario para analizar e intercambiar información con respecto al manejo de las AP. Posteriormente, tras el Segundo Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas en el año 2007 con la "Declaración de Bariloche", se exhortó a los gobiernos a afianzarse de la cooperación internacional y de la sociedad civil para que en el período 2008-2018, se acuerden metas presupuestarias anuales e implementen reformas legales y administrativas necesarias para acortar las brechas de financiamiento identificadas en los planes de sostenibilidad financiera (Declaración de Bariloche, 2007) (FAO & OAPN, 2010).

1.3.5.1.1-¿Qué es la Sostenibilidad Financiera?

La Sostenibilidad Financiera (SF) de AP se refiere a la habilidad de un país de asumir y asegurar todos los recursos financieros necesarios para cubrir el total de los costos asociados al manejo de un sistema de AP (tantos directos como indirectos) (FAO & OAPN, 2010). Dichos recursos, deben ser estables y suficientes a largo plazo para que puedan ser distribuidos de forma apropiada y oportuna; y de esta manera, asegurar que las AP sean manejadas efectiva y eficientemente según los objetivos de conservación (Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

La SF se ha convertido en una condición deseada y esencial no solo para poder cumplir con el manejo efectivo de las AP, sino también, para cerrar las brechas financieras. Ésta requiere, sin embargo, que se tomen en cuenta temas como: la

existencia de instituciones fuertes capaces de gestionar e invertir los fondos en el sistema de AP (Bovarnick, Fernández & Galindo, 2010), la calidad, la focalización, el uso y fuentes de financiación, la construcción de una cartera de fondos diversos que vayan más allá de los mecanismos convencionales[16], que los fondos se gestionen de tal manera que promueva la rentabilidad y eficacia de la gestión[17], la existencia de una planificación que proporcione incentivos y oportunidades para que los administradores de las AP retengan fondos, tomar en cuenta los beneficios al desarrollo local a través de contribuciones justas, armonizar los roles entre las instituciones que se encuentran a cargo del manejo de AP, el establecimiento de mecanismos transparentes para la recolección de datos relacionados a las AP, entre otros (Emerton, Bishop & Thomas, 2006) (Bovarnick, 2010).

1.3.5.1.2.- Elementos de la Sostenibilidad Financiera

Para lograr que la SF se implemente de forma correcta es necesario tomar en consideración varios elementos. Los elementos que se toman en cuenta a continuación son los identificados tanto, por Emerton en el texto *Sustainable Financing of Protected Areas* (2006), como por el Proyecto de Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en América Latina de la FAO y OAPN (2010), con ello tenemos: implementación de una cartera de financiamiento estable, diversa y segura; efectividad financiera y administrativa; revisión exhaustiva de los costos y beneficios; creación de un marco financiero y económico propicio; y la instauración de capacidades para el uso de mecanismos y herramientas financieras.

Una vez que se ha identificado los elementos, se puede decir que la SF requiere de un manejo y administración eficiente y oportuna de los recursos destinados a contribuir con proyectos de conservación de AP a largo plazo. Además, la SF demuestra la capacidad de adaptarse a las necesidades que presentan las AP, esto, porque no solo ha generado una autonomía financiera de las AP, sino también, ha motivado su

[16] Esto porque gran parte de las AP públicas dependen de asignaciones del gobierno central o de ingresos turísticos para cubrir los costos de operación, haciendo, que las subvenciones de donantes extranjeros y en general la diversificación de la financiación, sea una importante y excelente opción para invertir en AP (L.Emerton, J.Bishop & L.Thomas, 2006), esta diversificación ha sido reconocida en el Plan de Acción del V Congreso Mundial de Parques celebrado en Durban en el año 2003.

[17] En muchos casos la financiación de AP está centrada en los costos de dotación de personal, dejando en un punto crítico las necesidades de inversión en otros sectores de conservación.

implementación en varios países, gracias a que se muestra como la mejor practica para sostenibilidad de AP.

1.3.5.1.3.- Camino hacia la Sostenibilidad Financiera

Alcanzar la SF en los sistemas de AP se ha convertido en una imperiosa necesidad para lograr la recaudación de fondos necesarios para la conservación. No obstante, atravesar el proceso de implementación de la SF puede ser complejo, debido a factores como: la falta de asistencia técnica y a la poca concordancia durante el establecimiento de presupuesto de las AP (FAO & OAPN, 2010).

Por tal motivo, se propone una ruta hacia la SF en la que se incluye: una análisis de necesidades, brechas financieras y sistema administrativo-financiero; la definición de mecanismos financieros; condiciones del marco legal y reglamentario; y, la definición de una estrategia financiera a través de la formulación de planes financieros y de negocios (FAO & OAPN, 2010). De esta última, cabe resaltar que la implementación de un plan financiero a nivel de sistema, ayuda a determinar los requisitos financieros de las AP para balancear las fuentes de ingreso con las necesidades[18]; es decir, que evalúa las operaciones financieras, provee información relacionada a las necesidades actuales y futuras y establece opciones de apalancamiento de recursos desde el sector público y privado (Bovarnick, 2010). Por otra parte, un plan de negocios es una herramienta de gestión que delinea las acciones necesarias para hacer realidad un mecanismo financiero y maximizar su rendimiento económico. En otras palabras, provee una "hoja de ruta" de la estrategia que será utilizada para implementar el mecanismo financiero[19] (FAO & OAPN, 2010).

1.3.5.1.4- Barreras para la Sostenibilidad Financiera

La implementación exitosa de la SF requiere hacerles frente a varias barreras. Éstas tienen alcance a nivel internacional y regional. A nivel internacional el PNUD ha identificado: asignación de presupuesto insuficiente por el gobierno; limitaciones en la

[18] La SF guarda un estrecho vínculo con los planes de manejo de las AP, ya que aporta el marco político esencial para la elaboración de los planes financieros y de negocios, a través de: la aclaración de los objetivos de manejo de las AP, de los usuarios relevantes, de las necesidades financieras, de los recursos disponibles, etc. Sin embargo, no hay que dejar de lado que desde el punto de vista financiero, el plan financiero y el plan de manejo guardan una conexión que puede ser crítica (Bovarnick, 2010).

[19] Un plan de negocios debe remitirse a la definición y metodología que cada país le asigne para llevar a cabo el análisis financiero (Bovarnick, Fernández & Galindo, 2010).

innovación y operaciones de costo efectivas debido a restricciones legislativas, políticas o institucionales; y, que los administradores están mal equipados y poco motivados a diversificar las fuentes de financiamiento o adoptar operaciones de costo efectivo. A nivel regional: políticas e instituciones no adecuadas, baja concientización social, ausencia de técnicas financieras y poco acceso a la información (FAO & OAPN, 2010).

1.3.5.1.5.- Retos y oportunidades de la Sostenibilidad Financiera

La SF siempre enfrentará retos, pero también grandes oportunidades que le ofrecen buenos resultados. Entre algunos retos están: asegurar que los fondos sean usados de manera estratégica y eficiente, la formulación viable e innovadora de planes financieros, ausencia de estudio de necesidades, aumento de la autonomía financiera, el aumento en las presiones externas y costes sociales de las AP, lucha con la expansión económica y crecimiento acelerado de la población, el interés de los gobiernos nacionales y de los donantes por reducir la pobreza (dejando a las AP en segundo plano), entre otros (Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

Entre las oportunidades, no hay que olvidar el gran aporte que ofrece la ampliación de fuentes de financiamiento que brindan las donaciones voluntarias privadas como de las organizaciones (sobre todo para los países en vías de desarrollo); por ende, el interés en la exploración de nuevas formas de generar fondos para AP por parte de gobiernos y donantes[20] ofrece la gran oportunidad de acercarse a la SF (Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

1.3.5.2.-El impacto de la crisis financiera mundial en los recursos financieros para las Áreas Protegidas

Un tema importante a tomar en cuenta, es el impacto de la crisis mundial en los fondos disponibles para las AP. Los países miembros de la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres (REDPARQUES), identificaron los posibles impactos, medidas y estrategias a tomar para mitigar los efectos de la crisis. Como primera observación, establecieron la dificultad de prever nuevos escenarios de cara a los cambios estructurales a realizarse a futuro y la importancia que tiene el tiempo de duración de la crisis.

[20] La exploración de estas nuevas formas de generar fondos recae en: las deducciones fiscales por donaciones privadas y la empresa amigable con la biodiversidad, las nuevas tarifas a los usuarios y los gastos de AP en bienes y servicios.

Los impactos identificados con más frecuencia y mayor importancia son: la caída evidente del turismo[21], la fuerte incidencia en los ingresos inmediatos que ya están estructurados (FAO & OAPN, 2010), la afectación a los Fondos Ambientales Nacionales ante la caída de la bolsa (tomando en cuenta que éstos Fondos dependen de la rentabilidad y quedarían restringidos o sin financiamiento), notable reducción del presupuesto que el gobierno destina a las AP (FAO & OAPN, 2010).

Algunas de las estrategias que podrían frenar estos impactos son: la reducción de la carga de visitantes, el aumento de la tarifa de ingreso, tomar en consideración la importancia de las AP para el desarrollo y la generación de fondos para la región, fortalecimiento y apoyo a iniciativas locales enfocadas a la generación de ingresos extras, trabajar en los distintos escenarios y cambios que pueden presentarse a corto y mediano plazo (reducción de costos), tomar en cuenta y juntar esfuerzos para aprovechar los mecanismos más innovadores para el buen manejo de las AP, ser flexibles ante la planificación y prestar especial atención a la diversificación de fondos. (FAO & OAPN, 2010)

1.3.5.3.- Fuentes de financiación a las Áreas Protegidas

A pesar que el CDB en virtud del Art. 21 establezca en el Art. 39 al Fondo para el Medio Ambiente Mundial, (FMM o GEF por sus siglas en inglés), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como el ente de financiación provisional para la conservación de AP, los debates en torno a los recursos financieros y mecanismos de financiamiento han sido tema recurrente dentro de la COP de la CBD. Así también, el Foro sobre la Financiación de la Diversidad Biológica establecido de conformidad con el CDB, se muestra como una oportunidad para que las Partes busquen mecanismos de financiación a través del intercambio de experiencias y resultados (Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

Pero, ¿cuáles son las fuentes de financiamiento a las AP? Antes de dar una revisión rápida a las fuentes de financiamiento, es importante mencionar que la información en base a las finanzas de las AP presenta una brecha de información fiable. La encuesta global de Áreas Protegidas publicada por UNEP-WCMC en 1999, se convierte en casi la única base de datos recogidos desde 1993 y 1995. A pesar que esta

[21] El impacto de dicha disminución no podrá ser de mediano plazo, debido a que paquetes turísticos son adquiridos con anticipación.

base de datos sea referencia para el estudio posterior de la financiación de la conservación, ésta se muestra cada vez más obsoleta. Con ello se demuestra la necesidad y la importancia de que cada país recoja la información en materia de conservación y financiamiento a AP.

La financiación a la conservación de AP presenta dos fuentes principales: presupuestos de gobiernos nacionales y la asistencia internacional de donantes. Las fuentes no gubernamentales y el sector privado, aunque en menor medida, también son un componente importante dentro de la financiación.

- **Presupuestos de gobiernos nacionales**

Los recursos financieros provenientes de los presupuestos de gobiernos nacionales son la principal fuente de financiamiento para la preservación de AP en la mayoría de países, sobre todo en aquellos que se encuentran en desarrollo[22]. Una estimación de gasto mundial en AP en el año 2006 indicó que los presupuestos públicos de los parques nacionales ascienden entre US $ 1,3 y 2,6 mil millones por año (Emerton, Bishop & Thomas, 2006). Sin embargo, esta destinación es relativamente pequeña para la proporción del gasto total del gobierno.

- **Ayuda Internacional**

Muchas AP de los países en desarrollo dependen de la financiación internacional de agencias u otros donantes extranjeros[23]. En la década de 1990, los organismos donantes multilaterales y bilaterales contribuyeron con más de $3 mil millones para proyectos de conservación de la biodiversidad en América Latina y el Caribe, donde un tercio de estos fondos estuvo vinculado a la conservación las áreas protegidas(Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

- **Fondos multilaterales**

La canalización de fondos económicos de organismos multilaterales financieros o no financieros, constituyen una fuente clave para la financiación de AP en el mundo

[22] Por ejemplo, en países de América y el Caribe la inversión en el medio ambiente durante la década de 1990 alcanzó un promedio de menos del 1% del PIB (FAO & OAPN, 2010).

[23] En 1995, más de tres cuartas partes de los presupuestos AP de Uganda fueron aportados por donantes extranjeros. Caso parecido sucedió, durante 1990, en países del Sur y sudeste asiático, cuando la mayor parte del apoyo financiero para la implementación de acciones para la conservación de la biodiversidad se obtuvo de fuentes internacionales (Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

en desarrollo. (FAO & OAPN, 2010) (AECID, 2014) De ahí que entidades como la Unión Europea (UE), el Banco Mundial (BM), Banco Asiático de Desarrollo (BAD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID); entre otros, tengan una participación activa y significativa (Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

- **Donantes bilaterales**

Las donaciones bilaterales en favor del desarrollo son aquellas que se realizan a través de administraciones públicas del país donante en el país receptor sea, a través de gobiernos, socios o de actores públicos o privados locales. Estas donaciones alcanzaron entre 1998-2000, $ 995 millones por año, equivalentes al 2,7% del total de la ayuda bilateral movilizada durante ese período (Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

- **Los fondos privados y comunitarios**

Pueden provenir de fuentes privadas como: fundaciones empresariales y filantrópicas[24], como, de organizaciones y comunidades locales no gubernamentales. Si bien gran parte de los fondos provienen de organizaciones que se dedican a actividades de conservación, no hay que dejar de lado que muchos de estos recursos vienen de contribuciones individuales del público o de inversiones realizadas por: pequeñas empresas, propietarios de tierras privadas y de comunidades locales[25] (Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

Si bien, los presupuestos designados a la conservación de AP por parte de los gobiernos nacionales representan un gran porcentaje dentro de todos los mecanismos considerados para captar recursos[26], no hay que dejar de lado el uso de la cooperación internacional como una herramienta útil para lograr mayor inversión en los proyectos de conservación de AP. De ahí, que varios países le hayan apostado a la cooperación internacional -desarrollada a través de planes estratégicos nacionales- para que los

[24] Ejemplo de esta movilización de recursos, es la otorgada al Fondo de Naciones Unidas para el Patrimonio Mundial por parte de la Fundación Gordon y Betty Moore, con una subvención de hasta US $ 261 millones por aproximadamente 10 años (Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

[25] La falta de informes sobre este mecanismo de financiación complica criterios de seguimiento, evaluación e impacto (Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

[26] En ALC, la asignación de fondos públicos provenientes del presupuesto nacional es un componente clave para alcanzar la sostenibilidad financiera de los sistemas de áreas protegidas nacionales. En promedio, de acuerdo con datos de 2010, el financiamiento público representa el 60% de los fondos disponibles para los sistemas de áreas protegidas en América Latina. (FAO & OAPN, 2010)

recursos provenientes de fuentes bilaterales, multilaterales, privadas o comunitarias, vayan en constante aumento[27].

1.3.5.4.- Brechas de financiamiento a la conservación de Áreas Protegidas

Los mecanismos de financiamiento para protección de AP han presentado grandes problemas y limitaciones. Entre algunos de ellos están: la dificultad de hacer frente al aumento de la superficie de AP a nivel global, el cambio de prioridades (fuera de la conservación de la biodiversidad) por parte de los gobiernos nacionales y de los organismos donantes, la legislación interna de cada país impidiendo el cobro de ingreso o por la contribución de ésta área a las poblaciones, pocos incentivos para la inversión, entre otros (Emerton, Bishop & Thomas, 2006). En consecuencia, ha surgido un consenso en el que el gasto designado a AP es insuficiente, donde la creación y gestión eficaz de los sistemas de áreas protegidas es limitado.

Si bien la importancia de la búsqueda de nuevos recursos financieros para complementar la ya existente financiación a las AP es cada vez mayor, hay que recalcar que éste no es el único problema que debe considerarse. Es en este punto, donde tomar en cuenta factores como: la debilidad institucional para el manejo eficaz del sistema de AP, la calidad, la duración y la focalización de los recursos financieros y su utilización eficiente, tendrá mucho que ver en la evaluación del financiamiento a las AP (Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

En consecuencia, la financiación a AP debe ser juzgado no solo en términos de cantidad, sino también en su calidad y efectividad de manejo. Con ello, la Sostenibilidad Financiera para las AP, se presenta como la mejor opción para obtener recursos financieros suficientes y estables a largo plazo, garantizando una gestión eficaz y eficiente. Al mismo tiempo, ésta exhibe la capacidad de asignar de manera oportuna y adecuada los recursos para cubrir las necesidades de las AP (directas e indirectas). (Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

1.3.6.- Áreas Protegidas en América latina

En el año 1992 América Latina y el Caribe (ALC) contaban con 869 Áreas Protegidas, esta cifra paso a 2.036 para el año 2003, para el 2007 pasó a un aproximado de 4000 (FAO & OAPN, 2010) y para el 2010 se contó un aproximado de 4.111 áreas

[27] Véase Anexo 1.

protegidas (Bovarnick, Fernández, Galindo, & Negret, 2010). A pesar de la existencia de varias divergencias en torno a la cantidad exacta de AP que posee la región, ésta ha ido en constante aumento año tras año. De ahí que la región posea una superficie aproximada de 500 millones de hectáreas de AP, de las cuales 34 millones son marinas y 466 millones terrestres; éstas últimas representan en total un 23% de la superficie terrestre regional de ALC (Bovarnick, Fernández, Galindo, & Negret, 2010).

ALC se muestra como la región más comprometida en el establecimiento y manejo de Áreas Protegidas a nivel global, al mismo tiempo es la que más asistencia y apoyo financiero necesita. Esto, porque en solo 20 países se guarda un aproximado del 40% de la biodiversidad del planeta (Bovarnick, Fernández, Galindo, & Negret, 2010). Por tal motivo, ésta es uno de los territorios que más necesita de inversiones para la conservación de biodiversidad.

1.3.6.1.- Gestión de las Áreas Protegidas en América Latina

Desde el establecimiento de AP en América Latina y el Caribe (ALC) la preocupación no solo se ha enmarcado en la falta de recursos financieros para su buen manejo, sino también en la búsqueda de los mecanismos más adecuados que permitan el aprovechamiento de dichos fondos. Esta situación ha sido preocupante porque el financiamiento en AP ha sido catalogado como un gasto innecesario y no como una inversión para mejorar la calidad de vida de la población (FAO & OAPN, 2010).

En ALC las entidades nacionales e internacionales comprometidas con la tarea de brindar apoyo en favor de la conservación de AP han buscado gestionar de todas las maneras posibles el financiamiento (estable y predecible) para dar un buen uso a los recursos naturales a largo plazo, y éstos puedan ser aprovechados también por generaciones futuras. Las entidades que se han enfocado en el estudio de esta problemática son: El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) como Secretaría Técnica de la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica de Parques Nacionales, otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres (REDPARQUES) - con la publicación del Manual de Capacitación sobre Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en Latinoamérica- , la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza para América del Sur (UICNSur), Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe – RedLAC (Flores & Bovarnick, 2016).

Con el objetivo de apoyar a los gobiernos de la región en abordar el problema de sostenibilidad financiera para las AP, el PNUD produjo, en el año 2007, la "Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera" como herramienta para ayudar a los responsables de la toma de decisiones a identificar las debilidades y brechas de financiamiento (sistemática y periódicamente) en la gestión de AP. Posteriormente en colaboración con *The Nature Conservancy* (TNC), publicó en el año 2010, el informe "Sostenibilidad financiera de las Áreas Protegidas en América Latina y el Caribe: Guía para la política de inversión", se recogen todos los datos financieros oficiales y las perspectivas cualitativas de 20 países de ALC relacionadas al estado de la sostenibilidad financiera de AP (Flores & Bovarnick, 2016); además, de realizar un análisis de la preparación y ejecución de los proyectos de conservación de AP resaltando la importancia de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas para la obtención de mejores resultados en la gestión financiera a largo plazo (FAO & OAPN, 2010).

Para América Latina y el Caribe:

> "Lograr la sostenibilidad financiera para las AP es la mejor alternativa para lograr manejar efectivamente las mismas y se pueden definir como la capacidad de asegurar recursos financieros estables y suficientes al largo plazo y distribuirlos en tiempo y forma apropiada, para cubrir los costos totales de las AP (tantos directos como indirectos) y asegurar que las AP sean manejadas efectivamente y eficientemente según sus objetivos de conservación y otros pertinentes" (FAO & OAPN, 2010, pág. 9)

1.3.6.2.- Mecanismos de financiamiento a las Áreas Protegidas en la región

En el Programa Sotenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en América Latina: "Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina", elaborado por la Oficina Regional de la FAO y el apoyo financiero del Organismo Autónomo Parques Nacionales de España (OAPN), se realiza una revisión de las fuentes de financiamiento, al año 2010, en las AP en la región. En ésta se señala que en la región los flujos financieros destinados a AP provienen , en gran parte, del Estado (a través del presupuesto anual), de ONG, de fuentes privadas, de organismos de cooperacion internacional y de fuentes de ingresos autogenerados por las propias AP.

Determinar los mecanismos de financiamiento existentes en la región supone un aspecto crucial al momento de establecer nuevas alternativas para hacer frente a las

frechas financieras y llegar a la tan ansiada sostenibilidad financiera. Sin embargo, los mecanismos financieros para AP se han incrementado y diversificado, por tal motivo L. Emerton en: *Sustainable Financing of Protected Areas: A global review* (2006) los divide en tres categorías dependiendo de su fuente y uso: 1) mecanismos que se basan en atraer y administrar fondos externos, tomando en cuenta presupestos gubernamentales y de donantes (ONG y agencias de cooperación nacionales e internacionales); 2) mecanismos para generar fondos que incentiven actividades de conservación incluyendo instrumentos fiscales, inversiones, crédito, fondos empresariales; y 3) mecanismos basados en mercados y provisión de productos y servicios, incluyendo tasas por los usos de recursos, cargos por turismo y pagos por servicios ambientales (Emerton, Bishop & Thomas, 2006).

En consecuencia las fuentes de financiamiento pueden ser tradicionales e innovadores, entre las tradicionales están:"fondos gubernamentales, fondos nternacionales, tarifas relacionadas con el turismo (concesiones, entradas, licencias) y entre los más innovadoras: pagos por servicios ambientales y fondos ambientales. Algunos países le han apostado a instrumentos fiscales para acrecentar los fondos gubernamentales o los fondos ambientales" (Emerton, Bishop & Thomas, 2006, pág. 33).

- **Fondos gubernamentales**

Toma en cuenta a la biodiversidad como un bien público que forma parte del capital natural de la nación, por lo que los gobiernos se ven en la obligación de financiar y mantener a las AP libres de impactos negativos (FAO & OAPN, 2010).

- **Fondos internacionales**

Proviene de fuentes externas que pueden tomar la forma de cooperación internacional, multilateral, bilateral, préstamos, o de donaciones[28] (FAO & OAPN, 2010). En muchas ocasiones las escasas asignaciones gubernamentales a las AP y a proyectos ambientales han derivado en una dependencia al financiamiento externo.

- **Tarifas relacionadas con el turismo**

Gracias a que las AP se relacionan con el turismo y el ecoturismo, éstas últimas se han convertido en un mecanismo de financiamiento para actividades de conservacion,

[28] Véase Anexo 2.

esto, por que hacen posible, tanto, el uso de las AP como una herrramienta para el desarrollo de economías a nivel regional, de pueblos originarios y de comunidades locales, como, la contribución a la conciencia ambiental[29].

- **Pago por servicios ambientales (PSA)**

Los PSA constituyen un sistema de incentivo económico a favor de la protección y conservación de los servicios ecosistémicos que ofrecen varias AP a la población (por ejemplo: dotación de agua) (FAO & OAPN, 2010). El sistema PSA implica llegar a un acuerdo comercial voluntario entre comprador y proveedor de un servicio ambiental específico, permitiendo, que ambas partes se vean beneficiadas (Figueroa, 2008).

- **Fondos ambientales (FA)**

Los FA se han convertido en apoyo estratégico para la implementación de políticas y acciones de conservación ya que buscan: atraer recursos financieros de fuentes nacionales e internacionales, generar ingresos estables y predecibles a través de la inversión, promover cambios positivos en la política ambiental del país y la región, fortalecer los sistemas nacionales y regionales de áreas naturales protegidas (FAO & OAPN, 2010). A pesar que ALC cuenta con varios mecanismos de financiamiento, las brechas financieras[30] han frenado el manejo efectivo de AP. De ahí que en respuesta a la falta de constancia de presupuestos, varios países de la región se vieron en la obligación de modificar sus mecanismos de financiamiento de donde países como Perú, Ecuador, Honduras, Uruguay y Chile lograron un aumento en la asignación de recursos a las AP gracias a: la cooperación bilateral con el Banco de Cooperación Alemana (KfW), a proyectos financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y a los ingresos propios (FAO & OAPN, 2010).

Una vez que se ha revisado los mecanismos de financiamiento a los se le ha apostado a nivel mundial y regional alrededor de las AP, resulta interesante realizar un estudio de cómo se ha manejado este tema de gestión y financiamiento a AP en nuestro país, Ecuador.

[29] A pesar que las AP brindan esta gran experiencia a millones de turistas éstas captan muy poco del total del derrame económico derivado del ecoturismo. Estos ingresos son captados y posteriormente distribuidos a actividades de conservación a través de las tarifas de uso turístico (TUT). Los TUT se pueden estructurar alrededor de muchas actividades como: Tarifas de entrada, Tarifas de Concesión, Licencias y permisos e Impuestos al turismo (FAO & OAPN, 2010).

[30] El establecimiento de fechas financieras consiste en la cuantificación de las necesidades de financiamiento de un AP individual o de un sistema de áreas (FAO & OAPN, 2010)

CAPÍTULO II

ECUADOR: ¿Una esperanza para la humanidad?

2.1.- LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN ECUADOR

2.1.1.- Ecuador como receptor de AOD

Ecuador se ha mostrado tradicionalmente como un país receptor de cooperación, donde la AOD significó, por varios años, un gran y único aporte para llevar al país al desarrollo. A pesar de contar con grandes experiencias de cooperación con sus vecinos Bolivia y Paraguay, Ecuador ha buscado adaptarse a una nueva visión de la cooperación, buscando pasar de un Estado pasivo receptor, a consolidarse como un Estado soberano y capaz de adoptar un papel protagónico a nivel internacional (OEA, 2012). Esta renovada visión de la cooperación internacional y la posibilidad de afianzarse a las nuevas modalidades de cooperar le significó al país dar paso a un complejo y necesario reajuste institucional que le tomó varios años.

2.1.2.- Marco Institucional de la cooperación internacional en Ecuador

La intervención del Ecuador en el escenario internacional ha respondido a una estructura institucional evolutiva, la cual ha generado grandes cambios a las acciones y el manejo que ha emprendido el país en materia de cooperación internacional. Para el año 1986 la preocupación por brindar cooperación técnica y económica a instituciones públicas llevó al establecimiento del Decreto Ejecutivo 1757 a través del cual, la Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), crea la Agencia de Cooperación Externa, entidad a quién se le encargará el Sistema Nacional de Cooperación (Surasky, 2011).

El Ministerio de Economía y Finanzas adopta en 1998 las funciones de la CONADE, quién instauró el Consejo Asesor de Cooperación Internacional (CACI) y la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Externa (AGECE) (Surasky, 2011). Sin embargo, dos años más tarde, la AGECE es reemplazada por el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI) bajo el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta compleja estructura asume cambios relevantes para el futuro de la cooperación internacional del país en el año 2007.

En un escenario marcado por la transición política, se crea el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI) bajo el Decreto Ejecutivo n°699 (Surasky, 2011).Como consecuencia de la disolución de INECI se crea la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) como entidad desconcentrada adscrita a la SENPLADES bajo Decreto Ejecutivo n° 699 art.33 (Surasky, 2011).

De ahí que con todo este complejo esquema el Ecuador no logra definir con fuerza su marco institucional en materia de cooperación, pero es tras el Decreto Ejecutivo n°4299, en el año 2010, (Surasky, 2011) que la AGECI se convierte en la actual Secretaria Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) y el Ecuador define a la entidad que se encargará del manejo de los asuntos de carácter internacional en el país. La SETECI fue la encargada – bajo gestión autónoma del Ministerio de Relaciones Exteriores- de "implementar estrategias generales de cooperación internacional, las políticas y reglamentos de gestión y el desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión"(SETECI, 2015). Esta entidad contó con publicaciones en las que se aborda la cooperación técnica en el Ecuador, además de informes anuales de la situación de la cooperación internacional y todo lo relacionado a este tema publicado en su revista *Cooperamos.*

Para el año 2016, tras el Decreto Ejecutivo n°1202 del Presidente de la República Rafael Correa, la SETECI fue suprimida, y, se encargó al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) tomar la rectoría completa en cuanto a regulación, control, gestión y demás actividades relacionadas a la cooperación internacional del país.

2.1.3.- Ecuador y la Cooperación para el Desarrollo

2.1.3.1.- Tipos de cooperación adoptados en el Ecuador

***Por fuente de cooperación:**

Para la SETECI como fuente de cooperación se entiende: a aquellos recursos financieros o técnicos otorgados por entidades públicas o privadas de índole internacional que tienen el interés de cooperar con el país, éstas asignaciones obedecen al tipo de entidad con la que el país se relaciona (SETECI, 2015), con ello las fuentes pueden ser las siguientes:

- **Bilateral:** Cooperación ejercida de forma directa entre dos países, sustentada a través de un convenio suscrito entre los gobiernos de los países involucrados.
- **Multilateral:** Cooperación entre un país y un ente jurídico de carácter internacional, y que es financiada con aprobación de otros gobiernos que también la componen.
- **Descentralizada:** Cooperación por o entre entidades públicas subnacionales.
- **Multidonante:** Cooperación ejercida por dos o más donantes, sean públicos o privados, que entregan recursos en conjunto a un determinado país.
- **ONG extranjera:** Cooperación que brinda una organización extranjera privada sin fines de lucro a un país de terminado.
- **Empresa Privada:** Cooperación que brinda una organización extranjera privada sin fines de lucro a un país de terminado.

***Por país u organismo cooperante:**

Se entiende como país u organismo cooperante a aquella entidad que, de forma voluntaria, brinda apoyo financiero o técnico a la gestión de intervenciones en otros países (SETECI, 2015). Las formas en las que se puede llevar a cabo esta cooperación son: oficiales, no oficiales, bilaterales, multilaterales, descentralizadas o a través de organizaciones privadas de derecho público o sociedad civil. Cabe mencionar que los recursos que gestiona Ecuador no solo hacen referencia a aquellos que otorga el gobierno, sino que también toma en cuenta a los organismos públicos y privados que operan dentro del país.

***Por entidad canalizadora:**

Una entidad canalizadora comprende a un ente público o privado que gestiona o recibe recursos de un cooperante que son destinados a programas o proyectos. Éstas entidades pueden ser de carácter: bilateral, multilateral, organismo regionales, descentralizados, ONG extranjeras, universidades, empresas privadas o redes (SETECI, 2015).

***Por modalidad:**

La modalidad de cooperación internacional son aquellos mecanismos de financiamiento o técnica que tiene la cooperación para poder actuar dentro de un país, entre las modalidades están:

- **Financiera no reembolsable:** asignación monetaria (sin reintegro) otorgada por un cooperante hacia un receptor para financiar programas o proyectos. Llevada a cabo a través de un documento legal formal, en el que se establece el uso de dichos recursos en sus niveles, san institucional sectorial o territorial.
- **Técnica:** No involucra transferencia de recursos monetarios. Se lleva a cabo gracias al financiamiento de: estudios, contrato de profesionales o expertos, intercambio de tecnología, información, experiencias, conocimiento; además del envío de voluntarios, donaciones en especie, becas, pasantías, seminarios, cursos, entre otros.
- **Canje de deuda:** recursos de cooperación derivados de la conversión del pago de tramos de deuda externa que mantiene un país deudor con un acreedor a cambio de financiamiento de proyectos de desarrollo del país deudor.
- **Responsabilidad social corporativa:** recursos de cooperación provenientes de empresas privadas extranjeras como medida de compensación social o ambiental por alguna acción realizada en un país determinado.
- **Ayuda humanitaria:** recursos otorgados a una población en situación de emergencia o de aislamiento voluntario. Esta ayuda es llevada a cabo en el menor tiempo posible hasta atender una necesidad específica.

2.1.4.- La cooperación no reembolsable en el Ecuador

Para la SETECI en el informe de cooperación no reembolsable 2011-2014, el Ecuador utiliza con sus cooperantes, en su mayoría, la modalidad combinada, es decir, la cooperación financiera no reembolsable y la técnica.

Del interés ecuatoriano por captar la mayor cantidad de recursos para destinar a proyectos enfocados al desarrollo, es importante hacer una rápida revisión de la cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador. Según el Código de Planificación y Finanzas del Ecuador como cooperación internacional no reembolsable se "entiende [...] al mecanismo por la cual la República del Ecuador otorga, recibe,

transfiere o intercambia recursos, bienes, servicios, capitales, conocimientos y/o tecnología, con el objeto de contribuir a complementar las iniciativas nacionales para el logro de los objetivos de la planificación [ésta] […] proviene de fuentes externas de carácter público y/o privado de entidades y organismos que realicen ese tipo de actividades" (Código de Planificación y Finanzas del Ecuador, 2003, pág. 23).

La cooperación internacional no reembolsable en el Ecuador ha estado ligada a un proceso histórico complejo, pues es solo a partir de los años 60 que el país logra suscribir los primeros convenios de cooperación, sin embargo, éstos venían marcados por un gran interés estadounidense de fomentar estrategias de ayuda en el ámbito económico, social, político (*Alianza para el Progreso*) (SETECI, 2015). Para los años 60 y 70 según la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) *la cooperación internacional no reembolsable* en el Ecuador se mostró bastante sólida. A pesar de la grave crisis económica 80 que golpeó a toda América Latina, estas asignaciones continuaron estables en los años 80 y 90 (SETECI, 2015). Situación parecida sucedió en el año 2000 en la que a pesar de la difícil situación económica y política interna Ecuador recibió grandes desembolsos y asignaciones que continuaron crecientes año tras año (Espinosa, 2009).

Para el año 2005 la cooperación marcó un punto positivo para el país, ya que por primera vez la AOD había sobrepasado los cien mil millones de dólares; esto, gracias a que con la aprobación de la Declaración sobre la eficacia de la ayuda en París y tras la Cumbre del Milenio, los temas enfocados al desarrollo tomaron importancia dentro de la agenda internacional direccionando todos los esfuerzos en dar cumplimiento a las promesas adquiridas en Doha[31] (INECI, 2005).

A pesar que el año 2010 se destacó por recibir una fuerte asignación de recursos, el periódo 2010-2014 se caracterizó por una reducción significativa de financimiento, debido a factores relacionados a la crisis económica internacional (SETECI, 2015, pág. 15). Cabe rescatar que en este mismo período, aún con las reducciones de recursos financieros, Ecuador contó con mayor apoyo en cooperación técnica, que se tradujo en mayor eficacia y eficiencia al momento de gestionar temas de priorización dentro del

[31] Este compromiso le significó al Ecuador un ingreso de 231 millones de dólares por concepto de cooperación no reembolsable y 364 millones como aporte rembolsable en ese año (SETECI, 2015)

territorio, logrando que se fortalezcan las capacidades y generación de conocimiento dentro del país (Espinosa, 2009).

El interés del Ecuador por marcar un punto de inflexión positivo a favor de varios programas y proyectos dirigidos a sectores sociales, estratégicos y de producción, continuó a pesar del escenario desfavorecedor. En consecuencia, la protección al medio ambiente se convirtió, en el período 2011-2013, en uno de los sectores a los que más se dirigieron los recursos financieros, esto se tradujo en una gran cantidad de desembolsos para la implementación de aproximadamente 462 proyectos de protección ambiental, gracias a la cooperación de países como Alemania, España, Estados Unidos, Suiza, de ONG´s, e incluso de organismos internacionales (SETECI, 2015).

2.1.5.-Cooperantes y medio ambiente en Ecuador

Entre los países cooperantes tradicionales en Ecuador se encuentran Japón e Italia, para el 2011 se sumaron Corea del Sur y China. Con estos nuevos cooperantes, se dejó atrás la cooperación de la Unión Europea, que actualmente ocupa el tercer lugar dentro de ranking de 10 principales cooperantes del Ecuador (SETECI, 2015). Por otro lado, Estados Unidos también se posiciona como uno de los mayores aportadores financieros dentro del país, "con un valor total de USD 199,26 millones en el período 2011-2013 convertido en un total de 410 proyectos, equivalente a 18,6% del total de la cooperación internacional y representa en promedio un desembolso plurianual (2011-2013) por proyecto de USD 425.460" (SETECI, 2015).

Como segundo grupo de cooperantes se toma en cuenta a aquellos que gestionan su cooperación a través de organismos públicos, teniendo a países como: Canadá, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda, China, Argentina, Brasil, Chile, Sistema de Naciones Unidas, Banco Mundial, CAF, OEA, BID; ente otros. "Cooperantes como España, Italia, Alemania y fondos globales como el GEF, entre otros; trabajan de forma conjunta y combinada con actores oficiales públicos y agentes privados, con el objetivo de manejar programas y proyectos de cooperación gestionados por fuentes bi-multilaterales y a través de organismos de la sociedad civil. Cabe mencionar que no tienen mucha participación en estas negociaciones las universidades y empresas privadas" (SETECI, 2015, pág. 22).

De toda asignación de recursos captados por Ecuador, es relevante determinar a los sectores a los que se dirige estos fondos, con ello se han identificado seis macro sectores en los que intervino en el período 2011-2013:

> "Las tres cuartas partes de la cooperación se concentran principalmente en temas sociales (inclusión social, migración, refugio, género, promoción de derechos, participación ciudadana, acceso a servicios básicos, cultura, deportes), sectores estratégicos (ambiente, energía, telecomunicaciones) y fomento a la producción (agropecuario, pesca, apoyo productivo, emprendimiento, turismo, industria)" (SETECI, 2015, pág. 26)

Ahora bien, no cabe duda de que el escenario internacional y la presencia de grandes cooperantes dentro de su territorio le han significado al Ecuador un gran reto, no solo por el desafío de adaptarse a las nuevas formas de cooperación (CSS y triangular) sino también, por aprovecharlas como una oportunidad más para lograr la captación de recuros financieros en favor del medio ambiente.

2.1.6.- Reestructuración y nueva visión de la cooperación en el año 2007

En este escenario complejo en cuanto a la captación de recursos financieros, es importante hacer énfasis en los cambios que tuvo la visión de la cooperación internacional para el Ecuador donde se adoptó una nueva estructura para su manejo y operación. Con ello, en el año 2007 con la llegada de la "revolución ciudadana" con Rafael Correa a la cabeza como Presidente de la República, esta reestructuración no solo dejaba en manos de AGECI los temas relacionados a la cooperación internacional, sino que se identificó la necesidad de adoptar una agenda soberana de cooperación internacional (OEA, 2012). Con la adopción en el Plan Nacional de Desarrollo -que posteriormente se convertirá en Plan Nacional del Buen Vivir-, se planteó una nueva planificación para la gestión internacional (SETECI, 2015).

En este año también resalta el impulso a la CSS donde el informe realizado por INECI correspondiente al año 2006-2007 enmarca a la CSS como"[una] herramienta esencial para movilizar recursos tanto humanos como económicos desde el Sur y para el Sur… (INECI, 2005, pág. 6), convirtiendo al Ecuador en actor dentro de las actividades de cooperación, al mismo tiempo que sigue recibiendo ayuda en favor de su desarrollo. Se destacan los esfuerzos de AGECI por poner en marcha las estrategias de CSS ecuatorianas (Surasky, 2011). Esta nueva modalidad de cooperación no solo evoca un

cambio en la forma de concebir la cooperación, sino que también se muestra como una oportunidad de integración regional.

Dos años más tarde (2009) el mecanismo de mesas de cooperación y diálogo toman fuerza bajo acción del INECI, donde gracias al esfuerzo conjunto del Ministerio de Finanzas, SENPLADES y la AGECI, se logra dar paso al proceso de aprobación y ejecución financiera de recursos para proyectos y programas con financiamiento de cooperación no reembolsable con gran interés en la transparencia y rendición de cuentas mediante el uso de los sistemas nacionales de planificación y finanzas públicas (AGECI, 2010). Con el cambio institucional de AGECI por SETECI, se le otorga a esta última, bajo el Decreto Ejecutivo No. 812 del 5 de julio de 2011, la competencia sobre la suscripción de convenios, control, registro y seguimiento de acciones realizadas por ONGs extranjeras dentro de país (OEA, 2012), permitiéndose además, adoptar una Nueva Agenda de Cooperación Internacional en el año 2015.

Con la llegada de Rafael Correa al poder no solo se dieron cambios dentro de la planificación del Ecuador y visión de la cooperación internacional (con el manejo de recursos), sino que se dio un cambio en toda la política. De ahí que el gobierno de la "revolución ciudadana" emprendió un sinnúmero de estrategias hacia la adopción de una nueva Constitución y el establecimiento de un Plan Nacional del Buen Vivir o *Sumak Kawsay*. Ello, con la finalidad de cumplir las metas establecidas dentro de numerosas cumbres y eventos de carácter internacional de las que el Ecuador es parte mediante la firma de sus declaraciones, sean la de Paris, Accra, Busán, por mencionar algunas.

La nueva Constitución del Ecuador se aprobó en el año 2008, la misma que acompañada del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), y posteriormente del Plan del Buen Vivir (2009-2013, 2013-2017, 2017-2021), direccionaron al país a una visión no solo de respeto a la soberanía, los derechos humanos, libertades, cambio de matriz productiva; sino que se le otorga a la naturaleza garantías constitucionales y una gran preocupación por su conservación (Becerra, 2016).

2.2.- ECUADOR UN PAÍS DIVERSO

Ecuador es considerado como de los países más megadiversos del mundo, el cual, a pesar de su modesta extensión, cuenta con la mayor diversidad de especies ecológicas por kilómetro cuadrado, algunas de ellas únicas en América del Sur y el mundo[32] (Yánez, 2016). Es decir, que cuenta con una gran variedad y variabilidad de ecosistemas, paisajes y especies de flora y fauna (MAE & ECOLAP , 2007)..

La presencia de esta gran diversidad se debe a que Ecuador cuenta con varios ecosistemas caracterizados por sus múltiples condiciones de altitud (temperatura) y humedad. Esta diversidad incluye desiertos, bosques, cumbres, ecosistemas marinos tropicales (MAE & ECOLAP , 2007).

Esta gran diversidad, ha motivado al país a establecer -gracias a su nivel de concientización y a un importante esfuerzo oficial- una gran cantidad de parques nacionales, bosques protectores y reservas naturales (Yánez, 2016). Sin embargo, poseer esta riqueza natural le significa también al Ecuador un gran reto al enfrentar los riesgos y amenazas de extinción que corren los ecosistemas y las especies endémicas, esto porque Ecuador forma parte de dos puntos calientes de biodiversidad o "hot spots"[33], el Tumbes-Chocó-Magdalena y los Andes Tropicales (Agenda Nacional Ambiental, 2015).

Enmarcando la idea que la conservación de la biodiversidad- y por ende el establecimiento de AP- significa una gran oportunidad para que la humanidad mejore su calidad de vida y brinde a las generaciones futuras un ambiente armónico con la naturaleza; se presenta la posibilidad de que el Ecuador se convierta en una esperanza para que el mundo posea grandes extensiones de Áreas Protegidas (AP) que le permitan alcanzar un tan deseado desarrollo sostenible (DS), al mismo tiempo que ofrece a las futuras generaciones la oportunidad de vivir en un ambiente sano.

[32] Ecuador se destaca por su diversidad biológica gracias a que alberga el 18 % de todas las especies de aves (1 626) y orquídeas (3 500), el 10 % de anfibios (394) y el 8 % de mamíferos (369) (Yánez, 2016).
[33] Los puntos calientes son regiones donde se encuentran gran cantidad de especies endémicas únicas de la región cuyo hábitat se encuentra amenazado; fueron identificadas por Myers en 1988.

2.2.1.-DESARROLLO SOSTENIBLE Y ÁREAS PROTEGIDAS EN EL ECUADOR

2.2.1.1.- El Desarrollo Sostenible y Ecuador

Con la ratificación del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) en 1993, el Ecuador reflejó su interés no solo por conservar la biodiversidad biológica, sino que también, por hacer uso sustentable de los recursos biológicos y por distribuir de manera justa y equitativa los beneficios que provengan de los recursos genéticos (MAE, 2012).

En el Código Orgánico del Ambiente (COA)[34] se reconoce a las AP como espacios prioritarios de conservación de biodiversidad y desarrollo sostenible, al ser quienes permiten el mantenimiento de las funciones ecológicas (Código Orgánico del Ambiente, 2017).

El concepto de desarrollo sostenible para el Ecuador no solo ha motivado la adopción de una Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable, de una Ley Especial para el Desarrollo Forestal Sustentable, sino también, la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2017-2021, en el que se toma en cuenta este concepto en su objetivo 3. "Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones"; es decir, resalta que el desarrollo sostenible para lograr el Buen Vivir involucra una reestructuración de la economía a través de la disminución de la dependencia de actividades extractivas y de una orientación hacia una economía basada en el bioconocimiento[35].

La idea de conservación se materializa junto a la de uso sustentable de la biodiversidad, pues para Ecuador, éstas "se constituyen [en] aspectos indispensable para el enriquecimiento social y cultural y se perfilan como elementos estratégicos [al momento de] superar la pobreza y [mantener] a largo plazo la economía local de las poblaciones" (MAE, 2007, pág. 4), en otras palabras, la biodiversidad y DS son para el país un recurso estratégico que busca brindar una buena calidad de vida a las generaciones presentes y futuras (MAE, 2007).

[34] Este Código entrará en vigencia en abril del año 2018.

[35] La propuesta de una economía amigable con la naturaleza implica para el PNBV acoger el conjunto de saberes, conocimientos, y aplicaciones tradicionales o científicas para marcar una nueva era de bioeconomía basada en el aprovechamiento sustentable de los recursos biológicos renovales para producción de alimentos, energía, bienes industriales, obtenidos a través de transformaciones de material orgánico (Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021).

A pesar que para el Ecuador el DS se ha convertido en un objetivo viable, e incluso como parte de la política de Estado, hay que tomar en cuenta que el DS en el país, enfrenta varias limitaciones y serios problemas, puesto que existe una profunda ausencia de la transversalidad de lo ambiental en políticas estatales (Natura, 2003).

Con esta visión, el Ecuador ha generado, durante las últimas décadas, una serie de mecanismos que le permitan una conservación *in situ*[36] como *ex situ*[37]de la biodiversidad. De ahí que la conservación y uso de la biodiversidad sean un elemento esencial al momento de alcanzar un desarrollo sano (ambientalmente hablando), económicamente rentable y justo con la sociedad. Esto, porque proteger para el Ecuador, no solo significa enfocarse en las especies silvestres que se encuentran en las reservas naturales; sino también, asegurar la vida en la tierra de la humanidad, a través del cuidado a los procesos ecológicos.

2.2.2.-La amenaza a la biodiversidad ecuatoriana: una motivación para la suscripción de convenios internacionales

Para la década de 1990 Ecuador perdía aproximadamente 190.000 ha. de bosques nativos al año, y para período 2000-2008 el Ministerio de Ambiente de Ecuador (MAE) registró una tasa de deforestación de 0.66% es decir, alrededor de 70.000 ha/año y entre 2008-2014 una deforestación neta anual promedio de 47.497 es decir una tasa anual de deforestación neta de -0,37%[38] (MAE, 2015) (Agenda Nacional Ambiental, 2015).

La biodiversidad que posee el Ecuador se encontró y encuentra, sometida a grandes amenazas y riesgos[39] debido a actividades ilegales como: invasiones, minería

[36] Según el CDB, se entiende como la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales, así como el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales (CBD, 1992).
[37] Según el CDB, se entiende a la conservación de componente de la diversidad biológica fuera de sus hábitats naturales (CBD, 1992).
[38] Se estima que el 60% de la deforestación nacional es producto de la expansión de la frontera agrícola y pecuaria. En la región costa estas actividades han sido llevadas a cabo en ecosistemas frágiles como manglares, bosques áridos y humedales. Así también, en la Amazonía, extensas áreas han sido afectadas por actividades petroleras (Mantilla, 2000).
[39] La situación crítica del Parque Nacional Galápagos -debido a la presión que ejerce el turismo-, es un claro ejemplo del riesgo que corren estos territorios.

artesanal, deforestación[40], explotación petrolera[41], entre otras (Agenda Nacional Ambiental, 2015).

En este contexto Según Mantilla (2000), "la firma de convenios de carácter internacional, que influyen en las estrategias de desarrollo sostenible, se muestran como una oportunidad para promover la gestión ambiental y social" (Mantilla, 2000, pág. 34), al mismo tiempo que otorgan una oportunidad a los países del Sur para que puedan debatir estos temas y planteen posiciones ante los países del Norte.

Para Ecuador la amenaza a la biodiversidad le ha significado llevar a cabo, durante varios años, acciones destinadas a la protección y conservación de su Patrimonio Natural. Este compromiso del Estado ecuatoriano se refleja en la participación y suscripción de programas y convenios internacionales. Entre algunos de estos instrumentos legales internacionales suscritos se encuentran: el Convenio Marco sobre Cambio Climático, Convenio sobre la Biodiversidad Biológica, Convenio Ramsar sobre humedales, Convenio contra la Desertificación, Convenio para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, Convenio Internacional de las Maderas Tropicales, Convenio CITES para la Protección de Especies, Convenio de Rotterdam, Protocolo de Montreal, además de ser partícipe de La Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del Trópico Andino, adoptada por la Comunidad Andina en el año 2002 en la Decisión 523.

2.2.3.- Cambio en la Matriz Productiva y medio ambiente

El Programa de Gobierno 2013-2017, en el apartado *Revolución Ecológica*, se planteó como una de sus estrategias para el cambio de matriz productiva: alcanzar una economía diversificada e incluyente, donde se toma en cuenta el cuidado ambiental y apostando por la transformación productiva bajo un modelo ecoeficiente con mayor valor económico, social y ambiental (Programa de Gobierno 2013-2017). En este sentido, se situó como prioridades la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y sus recursos naturales, la inserción de tecnologías ambientalmente limpias, la aplicación de la eficiencia energética y una mayor participación de energías renovables

[40] En los últimos años la deforestación ha estado relacionada con la inversión de capitales en empresas madereras, de agricultura (palmicultoras, bananeras, caña de azúcar, fincas ganaderas), plantaciones forestales y acuacultura (camaroneras) (MAE, 2011).

[41] Las actividades petrolera y minera son las responsables de mayor deforestación y destrucción ambiental, siendo muchas de estas avaladas por el mismo Estado (Agenda Nacional Ambiental, 2015).

(MAE, Quinto Informe Nacional para el Convenio sobre Diversidad Biológica, 2015). Es decir que, para este Programa de Gobierno, el cambio de matriz productiva implica que la actual dependencia en la extracción de los recursos naturales no renovables sea temporal y su tendencia sea decreciente hasta lograr una propuesta sustentable que garantice el mejoramiento del bienestar de la población[42].

El proceso de cambio de la matriz productiva que viene desarrollando el Gobierno Nacional implica:

> "el paso de un patrón de especialización primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad. El primero de los ejes para la transformación de la matriz productiva es la Diversificación productiva basada en el desarrollo de industrias estratégicas-refinería, astillero, petroquímica, metalurgia y siderúrgica y en el establecimiento de nuevas actividades productivas, maricultura, biocombustibles, productos forestales de madera que amplíen la oferta de productos ecuatorianos y reduzcan la dependencia del país en el petróleo" (MAE, 2016, pág. 13)

Tratar todas las actividades señaladas en este eje de riesgo ambiental, constituye un verdadero reto a la hora de garantizar que la conservación de la diversidad biológica, los hábitats y los servicios ecosistémicos sean considerados un punto prioritario. Por otra parte, hay que tomar en cuenta que el proceso de cambio de la matriz productiva debe compatibilizarse con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el cual define como uno de los lineamientos para el desarrollo "propiciar a través de la política pública, la convivencia armónica con la naturaleza, su recuperación y conservación" (Artículo 3, 7) (MAE, Quinto Informe Nacional para el Convenio sobre Diversidad Biológica, 2015) .

Con esta propuesta de cambio de matriz productiva, el tema ambiental es claramente transversal, pues su logro, supone un esfuerzo extraordinario -por parte del MAE y de las instituciones a cargo del cuidado y conservación ambiental- al momento de mitigar o limitar impactos negativos en el medio ambiente. Dicho ello, no cabe duda, que los avances en materia ambiental en favor de la conservación y cuidado a la biodiversidad instaurada por el Ecuador, son innumerables y extensos. Sin embargo, para los fines de la presente investigación, se ahondará en el estudio de aquellas

[42] Este objetivo o estrategia, busca un acercamiento a los imperativos categóricos del Buen Vivir y el alcance de las metas de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2030.

normativas e iniciativas de conservación que se encuentren relacionadas al establecimiento y seguimiento de la situación de las Áreas Protegidas del Ecuador, tomando en cuenta los retos que se pueden presentar a futuro.

2.3.- LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN EL ECUADOR

El cuidado al gran legado natural que posee el Ecuador, requiere de un régimen de protección especial. Al poseer un marco jurídico extenso y novedoso en materia ambiental -al reconocer los derechos de la naturaleza-, la conservación de la biodiversidad y el sano funcionamiento ecológico señalan al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) como la mejor forma para garantizar la conservación *in situ* de la biodiversidad[43]; además de ser considerado, como un instrumento fundamental para la promoción de los derechos de la naturaleza y la trasformación de la matriz productiva[44] (MAE, Quinto Informe Nacional para el Convenio sobre Diversidad Biológica, 2015).

Desde su creación en 1976, el SNAP ha buscado conservar la biodiversidad, el acervo histórico cultural, los vestigios, yacimientos y asentamientos arqueológicos del país (MAE & ECOLAP , 2007). Al constituirse como la estrategia principal de conservación- al resguardar especies, poblaciones, comunidades y ecosistemas-, el SNAP también busca asegurar la oferta de una gran cantidad de servicios ecosistémicos como: regulación hídrica, mitigación y adaptación al cambio climático[45], lucha contra la deforestación, desarrollo agropecuario, generación de energías renovables, provisión de proteína, materias primas, goce y disfrute del paisaje natural, entre otros (MAE, 2016).

En el Ecuador las AP cubren aproximadamente del 20% de territorio, con un total de 18’178.039,2 ha. (Incluido el Parque Nacional y la Reserva Marina de Galápagos) (MAE, 2015), se extienden en las cuatro regiones geográficas (Costa, Sierra, Amazonía y Galápagos) (MAE, 2016) y se encuentran distribuidas alrededor de casi todas las provincias de país, sumando cerca de 51 AP en total[46].

[43] Véase Art. 405 de la Constitución de la República del Ecuador 2008.
[44] Véase Anexo 3.
[45] Los procesos de deforestación y uso del suelo, provocan la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), causantes del cambio climático. Las AP amazónicas del Ecuador contribuyen al almacenamiento de 708 millones de toneladas de carbono, contribuyendo enormemente a la mitigación del cambio climático (MAE, Áreas Protegidas del Ecuador: socio estratégico para el desarrollo, 2016)
[46] Véase Anexo 4.

2.3.1.-Historia de las Áreas Protegidas en Ecuador

La construcción y fortalecimiento del SNAP en el Ecuador fue resultado de un recuento histórico que tomó varios años. Es así, que en el año 1934, el Ecuador marca su inicio en la normativa de cuidado en favor de la naturaleza cuando la intención de proteger especies de flora y fauna pertenecientes a las Islas Galápagos y de limitar el acceso de barcos a las mismas, motivó la adopción del Decreto Ejecutivo n° 607 (MAE, 2013). Esta intención, solo logró materializarse en el año 1959 con la creación de la primera unidad de conservación: El Parque Nacional Galápagos (PNG)[47] (MAE, 2013). A partir de entonces, las estrategias y políticas de conservación fueron tomando cada vez más importancia en el país. De ahí que, treinta años más tarde en 1966, se creara la Reserva Geobotánica Pululahua, seguida de la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas en el año 1968 (MAE, 2013).

El manejo de estas áreas para aquel entones mostraba serias debilidades, entre algunas de ellas se encontraban: la incertidumbre sobre la institución que tenía a cargo la gestión de temas ambientales y la ausencia de un marco normativo y político (MAE, 2007). Es así que, en los años 1960-1975 la gestión de AP pasó del Ministerio de Agricultura a ser competencia del Ministerio de la Producción para luego regresar, nuevamente, a ser responsabilidad del Ministerio de Agricultura. Para la década de los 70 la necesidad de impulsar el establecimiento de AP fue fundamental, debido al desarrollo de la actividad petrolera y el consecuente desarrollo urbano (MAE, 2007).

En el año 1971 se otorgó a los ex Ministerios de Producción y de Recursos Naturales y Turismo la facultad para declarar y delimitar zonas de reserva o parques nacionales mediante acuerdos interministeriales. En consecuencia, para 1975, se creó la ex Reserva Ecológica Sangay y Parque Nacional Cotopaxi, bajo el acuerdo ministerial n°190 (López, Ulloa & Aragón, 2016). Cabe destacar que en el año 1979, bajo el acuerdo interministerial 0322, se identificaron tanto objetivos, criterios y categorías de conservación (zonas de reserva y parques nacionales). En este mismo año, se otorgó la condición de parque nacional a la Reserva Sangay; además, se establecieron los límites de los parques Cotopaxi, Yasuní, de la ex Reserva Ecológica Cayambe Coca, de la

[47] La creación del PNG, fue parte de la conmemoración del centenario de la publicación de la obra "El origen de las especies" de Charles Darwin.

Reserva de Producción Faunística Cuyabeno, y demás zonas ubicadas en la región amazónica (López, Ulloa & Osejo, 2016).

El bajo dinamismo en la gestión de materia de conservación dio un giro importante para el año 1976, cuando el Ministerio de Agricultura- gracias al Programa Nacional Forestal y la ayuda internacional- planteó la Estrategia Preliminar para la Conservación de Áreas Silvestres Sobresalientes del Ecuador. Con este documento, se dio paso a la trasformación de una "visión gubernamental predominantemente comercial de los "recursos forestales" hacia un enfoque de protección y conservación de la biodiversidad" (MAE, 2007, pág. 17). Gracias a esta nueva orientación, se encaminaron un sinnúmero de acciones y procesos destinados a la consolidación del Sistema Nacional de Áreas protegidas (SNAP) (MAE, 2007). A partir de entonces, se empezó a definir una estructura orgánica para la administración de las AP. Así en 1981, se promulgó la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre la cual, estableció las categorías de AP en Parque Nacional, Reserva Ecológica, Refugio de Vida Silvestre, Reserva Biológica, Área Nacional de Recreación, Reserva de Producción de Fauna y Área de Caza y Pesca. (Mantilla, 2000).

Con la elaboración de la segunda Estrategia para el Sistema de Áreas Protegidas del país en el año 1989, no solo que el Sistema Nacional de Áreas protegidas (SNAP) logró incorporarse en los procesos de planificación y ordenamiento territorial; sino que también, se marcó el inicio del trabajo conjunto entre el Estado y la comunidad para el manejo y gestión de áreas de conservación[48] (MAE, 2013). Para el año 1991, tomando en consideración las estrategias de 1976 y 1989, se creó el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (INEFAN) -adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería- el cual fue reconocido, a partir de entonces, como el sistema de control estatal en materia forestal, de tráfico de vida silvestre, y de manejo de las AP[49] (MAE, 2007).

[48] Para ese entonces, las primeras acciones de trabajo conjunto Estado- comunidad en materia conservacionista, fueron lideradas por Fundación Natura.

[49] Con el INEFAN, Ecuador alcanzó una lógica diferente en cuanto al manejo de recursos forestales y de flora y fauna silvestres las cuales, se encontraban caracterizadas por la explotación descontrolada y acerada.

Entre algunas de las acciones emprendidas por el INEFAN antes de su desaparición en 1999, se encuentra la elaboración del Plan Maestro de Áreas Protegidas en 1994, la Política Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre en 1995, y la creación de cuatro áreas naturales protegidas: la Reserva Ecológica Antisana (1993), los parques Sumaco-Napo Galeras (1994) y Llanganates (1996), y, la creación como parque bi-nacional de la actual Reserva Biológica El Cóndor (1999) (López, Ulloa & Osejo, 2016).

Gracias a la Comisión Asesora Ambiental (CAAM)[50] -adscrita a la Presidencia de la República-, se sentaron las bases para la creación del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) en el año 1996. Con la creación del MAE, el INEFAN y sus funciones, tuvieron que ser absorbidas por esta nueva autoridad ambiental (MAE)[51].

El MAE desde entonces se constituyó como la entidad encargada de elaborar: la estrategia nacional de ordenamiento territorial, los planes locales, proponer normas de manejo ambiental (a través de la evaluación de impactos ambientales), aprobar los planes prioritarios para la gestión ambiental nacionales, coordinar con los organismos competentes para expedir y aplicar normas técnicas, manuales y parámetros generales de protección ambiental (Mantilla, 2000)[52].

Posteriormente en 1996, se estableció la organización privada -sin fines de lucro- Fondo Nacional Ambiental (FAN) (actualmente en liquidación), con la finalidad de establecer un mecanismo de financiamiento al SNAP a través de los planes, programas, proyectos y cualquier actividad tendiente a la protección, conservación y manejo sustentable de los recursos naturales y el medio ambiente (FAN, Manual Operativo , 2005). Esta entidad tenía como misión: captar, administrar y canalizar recursos económicos, además de ofrecer asesoría técnica para apoyar la sostenibilidad financiera de la gestión de conservación de la biodiversidad ambiental del país

[50] Su creación tuvo lugar luego del Convenio de la Diversidad Biológica, con la misión de sistematizar y orientar esfuerzos para la conservación de biodiversidad, publicó "Políticas Básicas Ambientales del Ecuador", siendo el primer documento que orientaba la gestión ambiental del Estado.

[51] Con esta fusión la antigua Dirección de Áreas Protegidas que pertenecía al INEFAN, pasó a denominarse Dirección Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas (DNBAP) dentro del MAE (MAE, 2007).

[52] En el año 2013 el MAE elabora el Sistema Nacional de Clasificación de Ecosistemas (SNCE), en el que se describen 91 ecosistemas para las tres regiones naturales del Ecuador continental: 24 ecosistemas en la Costa, 45 en la Sierra y 22 en la Amazonía (Agenda Nacional Ambiental, 2015)

(Gutiérrez & Jiménez, 2005). Posteriormente, para dar cumplimiento a esta meta, se creó el Fondo para Áreas protegidas (FAP) en el año 1998,donde mediante Decreto Ejecutivo No 434 , el Estado contribuyó con $1 millón como capitalización inicial del FAP (Gutiérrez & Jiménez, 2005).

Con estos cambios institucionales, los avances e iniciativas en materia ambiental fueron en aumento. Tal es así, que en la Carta Constitucional de 1998, se dio paso a la institucionalización del SNAP al declarar en el Art. 86, numeral 3: "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" y en el Art. 248: "precisar el derecho soberano del Estado ecuatoriano sobre la diversidad biológica, las reservas naturales, las áreas protegidas y los parques nacionales[53](Constitución de la República del Ecuador, 1998).

En favor de incentivar mecanismos de diálogo, en el año 1998, se creó el Foro Amazonía Siglo XXI con el propósito de identificar, a escala provincial, el futuro que cada región se plantea en términos ambientales (Mantilla, 2000). Durante este mismo año, se dictó la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos la cual, trasladó la administración del Parque Nacional Galápagos y la Reserva Marina Galápagos a una Unidad de Coordinación adscrita al despacho ministerial (MAE, 2007).

Posteriormente, en el año 1999, con la expedición de la Ley de Gestión Ambiental; no solo que se determinaron las directrices y las obligaciones de la política ambiental -enmarcada en la conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento de los recursos naturales para alcanzar el desarrollo sostenible- (Yánez, 2016); sino que también, se consideró la participación de los sectores público y privado[54] en el cuidado ambiental. Así mismo, en 1999, el Ministerio impulsó la elaboración de la Ley para el Manejo y Conservación de la Biodiversidad, a través del Grupo Nacional de

[53] En esta Constitución se destacan también, el Art.3: relacionado a la defensa y protección del patrimonio natural y cultural del país; y el Art. 86, en el que se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. La inclusión de estos temas fue resultado de las propuestas elaboradas por varios movimientos sociales en favor de una gestión ambiental sustentable (Mantilla, 2000)

[54] Véase Art.5 de la Ley de Gestión Ambiental.

Biodiversidad[55], al cual, según decreto ministerial, se le encargó: el control, manejo, incentivos y financiamiento para el uso sostenible (Mantilla, 2000).

Todas las experiencias y políticas existentes acumuladas en el país durante la década de 1990 en materia ambiental, se recogen en el documento de trabajo "Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sostenible del Ecuador". Este documento, fue elaborado con la intención de organizar la gestión del Ministerio del Ambiente (MAE) y proyectar las experiencias a mediano plazo; y, de expresar la necesidad de potenciar los avances ya obtenidos, enriqueciéndolos con aportes de todos los sectores del Estado y de la sociedad (Mantilla, 2000).

Ahora bien, cabe destacar que elaboración del Plan Estratégico del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador, entre 1998-1999, significó (a pesar de no haber sido aprobado) la primera referencia para la gestión del SNAP. Uno de sus mayores aportes fue la visualización del SNAP como sistema integrado por varios subsistemas, entre los que figuran: el Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (PANE)[56], las áreas potenciales que fueran establecidas por los gobiernos seccionales (provinciales, municipales, parroquiales), corporaciones regionales de desarrollo, comunidades y sector privado (MAE, 2007). En este sentido, se señaló que: "[…] la administración y el manejo de las áreas protegidas de los subsistemas que integrarán el SNAP se harán con sujeción a los respectivos estudios de alternativas y planes de manejo, aprobados por el MAE" (Plan Estratégico del Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador, 1999). Esta iniciativa de considerar al SNAP como un sistema integrado por varios subsistemas fue ratificado en la Constitución de la República del 2008, donde en el Art.405 de la Constitución se define que la estructura del SNAP está constituido por los cuatro subsistemas 1) Estatal (PANE); 2) Autónomo descentralizado; 3) Comunitario y 4) Privado.

[55] Este Grupo se encontraba conformado por varios organismos no gubernamentales responsables de: analizar, discutir y contribuir en la elaboración de la Ley y su respectiva estrategia. Adicional a ello, este Grupo era carácter intersectorial, interdisciplinario y técnico.

[56] EL PANE se encuentra constituido por la Política y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007 – 2016, donde se señala como una de las estrategias para consolidar la estructura del SNAP, alcanzar una apropiada representación de los ecosistemas marino-costeros a través de la identificación de áreas prioritarias para la conservación. En este sentido, el Ecuador ha buscado identificar los vacíos y prioridades de conservación (IVPC) (MAE, 2015).

Si bien para la actualidad, el MAE logra intervenir de forma cada vez más eficiente y productiva a fines de cuidado ambiental[57]gracias a que cuenta con mayores recursos económicos, instrumentos normativos y técnicos (Agenda Nacional Ambiental, 2015)[58]; su fortalecimiento institucional aun es incompleto, pues su gestión es fuertemente cuestionada por varios sectores de la población que ven en a esta institución frágil al momento de generar políticas ambientales, influenciar a nivel interministerial y mantener un diálogo con la sociedad (Agenda Nacional Ambiental, 2015).

2.3.2.-Las Áreas Protegidas Provinciales, Municipales, comunitarias y privadas

El interés por conservar la biodiversidad y brindar servicios sustentables (fuentes de agua), impulsó a los gobiernos municipales tomar la iniciativa de estructurar sus propias AP (MAE, 2007); esta participación, tiene lugar como el subsistema autónomo descentralizado.

En este sentido, tanto el Distrito Metropolitano de Quito como los Gobiernos Municipales de Cuenca y Guayaquil son un gran ejemplo, al ejecutar políticas de protección ambiental. En el caso de Cuenca, con la declaración de utilidad pública de varios sitios y zonas localizadas en el páramo con la finalidad de conservarlos a largo plazo; en Guayaquil, con la elaboración de políticas en favor del cuidado a los ecosistemas del cantón; y, en Quito, en conjunto con el MAE, los esfuerzos por crear AP en el distrito con la elaboración del borrador de Ordenanza que permita la creación de AP municipales (MAE, 2007).

A pesar que los resultados sean un poco más favorables para los municipios, la situación de los gobiernos provinciales (salvo Pichincha, Loja, El Oro y Zamora) no es la misma, pues el impacto por la falta de un cuerpo legal que armonice el trabajo entre MAE y las diferentes instancias seccionales, es aún mayor (MAE, 2007). Sin embargo, una de las iniciativas que más se destaca dentro de este subsistema es la incorporación

[57] El MAE ha dirigido sus esfuerzos a la mejorara de su gestión a través del control, seguimiento, evaluación ambiental, implementación de programas de control, promoción y conservación del ambiente (Agenda Nacional Ambiental, 2015)

[58] En el año 2007 el MAE se reestructuró. Esta reestructuración supuso la incorporación de dispositivos institucionales concretos para cada proceso; así, en 2008 se estableció la Subsecretaría de Gestión Marino-Costera y en 2009 la Subsecretaría de Cambio Climático.

Área Ecológica de Conservación "Siete Iglesias", declarada en el año 2012 mediante Acuerdo Ministerial No. 050 (López, Ulloa & Osejo, 2016).

En lo que refiere al subsistema de áreas protegidas comunitarias, esta tuvo sus inicios en la década de 1980, tras acciones de protección emprendidas por los pueblos ancestrales en contra de medidas legales adoptadas por el Estado[59]. Este subsistema, sin embargo, aún se encuentra en proceso de estructuración.

El subsistema privado, por su lado, se encuentra también en consolidación. Esta iniciativa de conservación no ha podido formar parte de los procesos estatales debido a vacíos en la normativa legal (MAE, 2013). Sin embargo, los primeros esfuerzos en la articulación de propietarios privados de bosques, surgió en 1992 como consecuencia del Programa Bosques Occidentales. A partir de allí, gracias al impulso de la Fundación Natura se promovió un plan de apoyo a pequeñas unidades con remanentes de bosques nativos, dando lugar a la conformación de una Red de Áreas Protegidas Privadas en los años 90. Esta Red, actúa de forma independiente bajo la Corporación Nacional de Bosques Privados del Ecuador (CNBRPE)[60], del Ecuador (MAE, 2007).

2.3.2.1.- Otros mecanismos de conservación

La necesidad de desarrollar nuevos mecanismos de conservación en los que se tome en cuenta los pronunciamientos de las comunidades motivó en los años 90 a integrar iniciativas de protección a la diversidad biológica; algunas de éstas fueron: la conservación de ecosistemas frágiles como los páramos, humedales[61] (sitios RAMSAR) de aves (Áreas de Importancia para la Conservación de Aves, AICA) y corredores ecológicos[62].

[59] Entre algunos de los ejemplos pioneros se encuentra: la creación del Territorio Indígena Awá, declarada Reserva Étnica Forestal; la declaración de zonas intangibles de los territorios Cofán, Quichua, Siona y Huaorani en 1999; y, la iniciativa para el manejo del territorio de la Circunscripción del Gobierno Territorial Shuar Arutam en la provincia de Morona Santiago gracias al trabajo conjunto del MAE y Fundación Natura (MAE, 2007).

[60] Esta Corporación se atribuye 65 socios alrededor de varias provincias. Adicional a esta iniciativa, existen también un sinnúmero de reservas privadas de conservación en el país; lastimosamente, éstas no son registradas en el MAE.

[61] Muchas de éstas iniciativas no logran reflejarse en los planes de desarrollo de instituciones nacionales (como SENPLADES O CONCOPE), regionales (ECORAE) o municipales debido a que no cuentan con estrategias adecuadas de información sobre su alcance (MAE, 2007).

[62] Los corredores ecológicos conectan áreas protegidas existentes con paisajes culturales protegidos, ejemplo de corredores ecológicos son: Llanganates y Sangay.

Ahora bien, aunque estas iniciativas se presenten como nuevas alternativas, en el Ecuador aún no se han logrado identificar experiencias concretas[63] (MAE, 2007); pero si figuran en proceso: los Corredores de Conservación (Cóndor Kutukú y Chocó Manabí), la Biorreserva del Cóndor, como iniciativa de conservación en la cuenca alta del río Napo; entre otros.

Por último, desde el año 2001 se ha analizado la gestión de AP relativas a las zonas de amortiguamiento[64], sin embargo, al carecer de un marco regulatorio de creación y manejo de estos espacios, no se ha podido dar seguimiento a estas zonas.

2.3.3.- El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)

El SNAP para el año 1999, se encontraba integrado por 26 áreas terrestres, ocupando una superficie de 4.669.871 ha, correspondientes al 18% del territorio nacional (Mantilla, 2000). En el año 2014 esta cifra aumentó, pues incluía alrededor de 46 áreas protegidas, cubriendo algo más de 5”143 hectáreas de superficie terrestre y 13´100000 hectáreas de superficie marina (MAE, Quinto Informe Nacional para el Convenio sobre Diversidad Biológica, 2015). Para la actualidad, el SNAP se encuentra conformado por aproximadamente 51 AP distribuidas dentro de los cuatro subsistemas que conforman el SNAP[65].

La declaración de este conjunto de 51 AP, ha requerido de un esfuerzo de décadas, de varias personas y gobiernos, así también, su consolidación y manejo efectivo, son un reto que pretende ir perfeccionándose a medida que estas áreas logren incorporarse activamente al desarrollo del país[66].

[63] Existen también iniciativas de conservación privadas como la servidumbre ecológica.
[64] El Proyecto de Ley Especial para la Conservación y Uso Sustentable de la Biodiversidad en el Ecuador (2001) reconoció a las zonas de amortiguamiento como las “áreas de propiedad pública, privada o comunitaria, colindantes a las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas que contribuyen a su conservación e integridad”, asignándoles un estatus de “Áreas Especiales”. Definición similar, fue descrita en el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas desarrollado por el Ministerio del Ambiente, a través del Proyecto SNAP-GEF (2006).
[65] Esta cantidad podría ser mayor, sin embargo dentro de los documentos a los que se tuvo acceso solo se indicó hasta esta cifra.
[66] Para Esto el Ecuador cuenta con un Plan de Revisión del Avance y la Situación Actual del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador (PANE).

La categorización de las AP en el Ecuador[67] se encuentran distribuidas en: Parques Nacionales, Reservas Ecológicas, Reservas Biológicas Marinas, Reservas Biológicas Terrestres, Reserva de Producción Faunística, Reserva Geobotánica, Refugio de Vida Silvestre, Áreas Nacionales de Recreación y Subsistemas Autónomos Descentralizados Municipales[68]. Una vez entre en vigencia el nuevo COA, las categorías que formarán parte del SNAP son: Parque nacional, Refugio de Vida Silvestre, Reserva de Producción de Fauna, Área Nacional de Recreación; y Reserva Marina (Artículo 41 del COA).

La misión del SNAP se centra en el promover la consolidación e integridad del SNAP, gracias al fortalecimiento de la autoridad ambiental y la participación de actores involucrados. Con el manejo efectivo de estas áreas, se busca contar con un estructura cada vez más sólida en el ámbito técnico, financiero y administrativo (MAE, 2007).

Hay que destacar que las Áreas del SNAP, además de conservar un alto nivel de biodiversidad, se constituyen en una fuente de servicios ambientales clave. Muchas de estas áreas son utilizadas en la agricultura y plantas hidroeléctricas, dotando de agua consumible a varias ciudades del país, (MAE & ECOLAP , 2007). De ahí que gran parte de la población (4.5 millones de personas para el 2005) dependan de las fuentes de agua que nacen en AP[69] (MAE & ECOLAP , 2007).

Si bien el SNAP plantea mecanismos de conservación a la diversidad- a través de varias propuestas-, este sistema enfrenta todavía un sinnúmero de dificultades. Para hacer a frente a estas problemáticas Ecuador ha buscado contar con un marco normativo que fortalezca y respalde el cuidado ambiental.

La aplicación de instrumentos y procedimientos legales para tratar situaciones que afectan o ponen en peligro las AP, obedecen a un sistema jerárquico de normas y órganos habilitantes. De ahí que, la Constitución de la República se encuentre a la cabeza como primera norma jurídica[70], seguida de los Tratados Internacionales, el tercer

[67] Las categorías de AP establecidas por la Ley ecuatoriana, se encuentran relacionadas a las categorías propuestas por la UICN.
[68] Véase Art. 67 de Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre 2004.
[69] Por ejemplo, el 70% de agua que consume Quito proviene de Antisana, Cayambe Coca y Cotopaxi. Así también, el 60% de la energía del país proviene de plantas hidroeléctricas que reciben agua de AP. En consecuencia, casi 237,000 ecuatorianos de bajos recursos o pertenecientes a grupos étnicos, dependen directamente de las AP (MAE, 2005).
[70] A la par de la Constitución se encuentran los Tratados de Derechos Humanos (DDHH).

lugar lo ocupan las Leyes difundidas por la Asamblea, mientras que los Acuerdos y Decretos promulgados por el poder ejecutivo ocupan el cuarto lugar, en el quinto, se encuentran los Procedimientos difundidos por entidades del poder ejecutivo, y, por último, se encuentran las Ordenanzas emitidas por los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) (MAE, 2007).

De ahí que, con la adopción de instrumentos y convenios internacionales (resaltando el apego a la Agenda 21), el Ecuador desarrolló acciones e iniciativas de carácter nacional en favor del fortalecimiento e implementación de instrumentos legales. En el caso del SNAP, el marco normativo-regulatorio e institucional es bastante extenso, pero su importancia es alta al tratarse de casi 51 AP en todo su territorio.

2.-3.-4.-El compromiso del Ecuador con el ambiente y su conservación: Marco normativo para Áreas Protegidas

Con la adopción de una nueva Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, se marcó un precedente histórico en materia ambiental. Esto, porque en la carta magna se declara de interés público la conservación del ambiente, de los ecosistemas, de la biodiversidad y del patrimonio genético del país (Art. 14); reconociendo, el derecho de la naturaleza a que se respete integralmente su existencia. En este punto, se resalta la responsabilidad intergeneracional[71] en la conservación de la naturaleza (Art.71-74).

En lo referente al tema de Áreas Protegidas, la Constitución reconoce a estos espacios como patrimonio inalienable e imprescriptible del país (Art. 317) señalando, que su administración y competencia exclusiva estará a cargo del Estado y gobiernos regionales, provinciales, municipales y parroquiales (Art. 261-264 y 267). En el Art. 405, se menciona la garantía de conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones energéticas, a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)[72], señalando en el Art. 407 y 408 la prohibición de la actividad extractiva de recursos no renovables en estas áreas y en zonas declaradas como intangibles. Para esto último, la Constitución establece que el daño ambiental, implicará sanciones, obligación de

[71] Véase también los Art. 395-399 de la Constitución del Ecuador 2008.
[72] Para esta temática también resaltan los Art. 83, 406, 411 y 414 de la Constitución.

restauración, e indemnización, ya sea al operador de la actividad, o al a autoridad responsable del control ambiental[73].

Entre otros cuerpos normativos:

- **Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) o *Sumak Kawsay***

En el PNVB 2013-2017 establece en el Objetivo 7: "Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global". A través de este interés -reafirmado en PNBV 2017-2021-, se busca garantizar el derecho fundamental a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado reafirmando a los derechos de la naturaleza como parte esencial de las grandes definiciones políticas, económicas y productivas en el modelo sostenible a largo plazo (Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021).

- **Ley de Gestión Ambiental (2004)**

La Ley de Gestión Ambiental establece los principios y directrices de la política ambiental, determinando: obligaciones, responsabilidades, niveles de participación de los sectores público y privado, además, de señalar los límites permisibles, controles y sanciones. Los artículos relevantes son: Art. 2, Art. 3, Art. 4, Art. 9, Art, 20, Art. 35, los Art. 41, 43, 44 y 46.

- **Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente de marzo del 2003 (TULAS)[74]**

Este texto unificado incluye modificaciones correspondientes al Acuerdo Ministerial 175 del 19 de enero de 2009 y del Acuerdo Ministerial 226 del 8 de noviembre de 2011. Este Texto establece la misión, visión y objetivos del Ministerio del Ambiente (MAE). Además, señala los mecanismos necesarios para la administración y manejo de las áreas protegidas, para lo que contará con el apoyo del sector privado o de cualquier mecanismo permitido por el sistema jurídico ecuatoriano. En este sentido, son relevantes para las AP: El Libro I: De la autoridad ambiental, El Libro III: del Régimen

[73] Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado permite a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio.

[74] Esta dejará de estar vigente una vez entre en vigencia el COA.

Forestal el Titulo XIV: De las áreas Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, El Libro IV, El Título VI, en los Art 165-174, El Libro V, Titulo III y el Titulo IV.

- **Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre del 10 de septiembre de 2004**[75]

En el Art. 5 de esta Ley, se señala la función del MAE en torno a la administración, conservación y fomento a la existencia de: bosques de protección, tierras de aptitud forestal, fauna y flora silvestre, parques nacionales y unidades equivalentes[76]. En el Art. 13, se declara de interés público la forestación y deforestación de las tierras de aptitud forestal. En los Art. 66 y 67, se señala a las áreas naturales del Estado como un conjunto de áreas silvestres que destacan por su valor a nivel científico, educacional, turístico, etc.

De no acatar lo dispuesto en los artículos anteriores o de realizar actividades que contravengan a las disposiciones reglamentarias contenidas en los Art. 78, 84, 85, 87, se señala en el Art. 94, la imposición de sanciones administrativas correspondientes a cargo de los Jefes de Distrito Regional y Jefes de Área Natural.

- **Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización del 19 de octubre de 2010**

Se establece en el Art. 4 literal d. como uno de los fines de los gobiernos autónomos centralizados: "la recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de medio ambiente sostenible y sustentable […]". En este Código, se resalta la importancia de los gobiernos autónomos descentralizados en la gestión de espacios naturales para lo que deberán: gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar todas las políticas y actividades dirigidas a la gestión ambiental. En este sentido son relevantes los Art. 10, 11 y 12, Art. 54, Art. 64, Art. 65.

- **Código de Procedimiento Penal (2014)**

Entre los artículos relacionados a la protección ambiental se encuentra: El Capítulo Cuarto: Delitos contra la Biodiversidad. Así, en el Art.245, se sanciona con pena privativa de libertad de 1-3 años a quien invada las áreas del SNAP. Aplicando el

[75] Ambien dejará de estar vigente una vez esté vigente el COA.
[76] En los Art. 69,72, 73 y 75, se resalta el papel del MAE en cuanto a la administración y protección de las áreas naturales.

máximo de la pena cuando: la invasión repercuta en daños graves a la biodiversidad y recursos naturales y se aproveche mediante engaños o falsas promesas de la gente[77].

El Art. 247 por su parte, penaliza los delitos contra la flora y fauna silvestres, háblese de caza, pesca, captura, recolección, extracción, posesión, transporte, tráfico y comercialización de elementos constitutivos o derivados de la flora y fauna silvestre terrestre, marina o acuática que se encuentren amenazadas o en peligro de extinción; esta artículo posee sus respectivos agravantes, el literal 2, por ejemplo, penaliza con la máxima pena si estas actividades se realizan dentro del SNAP. En cuanto a la Sección Segunda: Delito contra los recurso naturales, tenemos los delitos contra el agua y el sueño (Art. 251 y 252, respectivamente), donde se impone una pena de 3-5 años a aquellas infracciones que hayan sido perpetradas dentro del SNAP.

Por último en la Sección Tercera, correspondiente a los delitos contra la gestión ambiental, se encuentra el Art. 254, en el que se penaliza la gestión prohibida o no autorizada de productos residuos o sustancias peligrosas. Así también en el Art. 255, se sanciona con privación de libertad a quien oculte o falsifique información de índole ambiental.

- **Gratuidad en áreas protegidas, Acuerdo 006 del 16 de enero de 2012**

A través de este acuerdo se establece la gratuidad de ingreso a las áreas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), exceptuando a Galápagos, Art.1. En el Art.2, se establece que serán las Subsecretarías de Patrimonio Natural y Coordinación General Administrativa Financiera, quienes estarán a cargo de dar cumplimiento al presente acuerdo.

- **Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas del 05 de septiembre de 2002**

En el Art. 1, 7 y 9, de este reglamento, se establecen los procedimientos aplicables al otorgamiento de autorizaciones y permisos de operación turística en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Esta actividad será regulada tanto por el Ministerio del Turismo (MINTUR), como del MAE. Son importantes en este reglamento: Art. 3, 4 y 17 y Art. 25.

[77] El Art.246, sanciona con la misma pena, a quien provoque directa o indirectamente incendios en bosques nativos (o plantados) o en páramos.

Por último, no hay que dejar de lado la expedición en el año 2016, del Acuerdo Ministerial 083 que establece los Procedimientos para la Declaración y Gestión de AP para los Subsistemas: Autónomo Descentralizado, Privado y Comunitario del SNAP.

- **Código Orgánico del Ambiente (COA) 12 de abril del 2017 (en vigencia para el 2018)**

Este Código tiene por objeto garantizar el derecho de las personas a vivir en u ambiente sano y ecológicamente equilibrado así como proteger los derechos de la naturaleza. Las disposiciones de este Código regularán los derechos, deberes y garantías ambientales contenidos en la Constitución y en aquellos instrumentos que fortalezcan su ejercicio.

Si bien los esfuerzos realizados por el Estado ecuatoriano en materia ambiental vienen de varias décadas atrás, el gobierno ha visto en el COA un soporte legal que acompaña a la Constitución vigente en la regulación de la gestión ambiental y la tutela de los derechos ambientales (MAE, Quinto Informe Nacional para el Convenio sobre Diversidad Biológica, 2015).

Ahora bien, Ecuador a pesar de ser un país que posee un increíble patrimonio natural y un marco legal adelantado en otorgar derechos de la naturaleza, enfrenta grandes problemáticas y trabas a la hora de gestionar de forma efectiva el manejo de las AP, ya sea, por ejemplo, el generar los recursos financieros necesarios para mantener en las mejores condiciones a estas áreas. Es por ello que antes de entrar en el debate, de si es posible que las AP nos acerquen a un desarrollo sostenible, en necesario entender y hacer una revisión de los mecanismos que ha adoptado el Ecuador para adquirir recursos financieros para la gestión de AP.

2.4.- FINANCIACIÓN PARA ÁREAS PROTEGIDAS EN EL ECUADOR

La Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador 2001-2010 resalta la importancia de desarrollar mecanismos de financiamiento para AP a largo plazo a través, del incentivo a la contribución de las estructuras locales, entidades gubernamentales, la valoración económica de bienes y servicios generados por las AP (generación de electricidad, licencias, tarifas de ingreso, o por turismo), de la cooperación internacional y

de organizaciones internacionales especializadas como: UICN, WWF, Conservation International, The Nature Conservancy; entre otras[78] (MAE, 2012).

La financiación al SNAP del Ecuador ha estado limitada por brechas financieras[79] que han sido analizadas e identificadas en el año 2003 y 2013 por la autoridad ambiental.

2.4.1.- Brechas Financieras

2.4.1.1.- Brechas financieras del SNAP entre el año 2005 y 2013

Ecuador realizó un "Análisis de Necesidades de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador" en el año 2005[80]. La mayor dificultad en este análisis se presentó al momento de identificar la línea base, por lo que tuvieron que iniciarse los estudios a partir de los respectivos planes de manejo correspondientes a datos de los años 2003-2004 (FAO & OAPN, 2010).

Este estudio liderado por el MAE -con el apoyo de la cooperación internacional y de ONG´s-, se constituyó como el primer paso hacia el financiamiento sostenible de AP. Para dar paso al análisis de las necesidades financieras, se establecieron dos escenarios; el primero, el escenario básico[81] y el segundo, el integral[82] (MAE, 2005).

Los resultados que arrogó el estudio en las 33 AP del país en el año 2003, fue una inversión total en el SNAP, de US$ 8,718,650 (equivalente solo al 0,05 % del

[78] Se sugiere también como una importante fuente de financiamiento, la implementación de estrategias alternativas como en canje de deuda por naturaleza, pago por servicios ambientales globales, captación de donaciones, inversión internacional de carácter privados, etc.

[79] "La brecha financiera se entiende como la diferencia entre los recursos con los que se cuenta en un momento determinado, y los recursos proyectados con base en los escenarios de manejo". El análisis de estas brechas financieras, se muestra como un elemento esencial a la hora de comprender las falencias tanto en la captación de recursos como en la administración de las AP (MAE, 2013).

[80] Este Análisis se enmarcó en cumplimiento al Plan de Trabajo de Áreas Protegidas adoptado en la Cop7 de la CDB celebrada en Bangkok en el año 2004; específicamente, en favor del objetivo 3.4 *Garantizar la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas y los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas*. Además, del compromiso establecido en el Memorando de Entendimiento (MoU) entre el MAE, Fundación Natura, EcoCiencia, The Nature Conservancy, Birdlife Internacional, Fondo Ambiental, entre otros. Es importante mencionar este análisis, al ser el primero que dio paso y las bases para análisis futuros (MAE, 2013).

[81] Este escenario, incluye la implementación de dos programas: de *administración, control, vigilancia* y el de *Planificación participativa.*

[82] Este escenario, supone la inclusión de 3 programas más adicionales a los del escenario básico; estos 3 programas adicionales son: desarrollo comunitario y educación ambiental, Turismo y recreación e Investigación, manejo de recursos naturales y monitoreo ambiental.

Presupuesto Nacional del Estado (PNG) para ese año)[83] (MAE, 2005). El déficit en las AP era crítico, debido a cuestiones como: la baja inversión en equipamiento, infraestructura y medios de transporte, que de las 31 AP, 5 no contaban con el personal necesario y a que los guardaparques eran responsables de hasta 80.000 hectáreas[84]; es decir, que las 31 AP requerían de un monto anual de US$ 6 293 455 para el escenario básico y US$ 12 211 681 para el escenario integral (MAE, 2005). A este panorama se le suma que las AP iban en aumento y por motivo de la expedición de la Ley Especial de Galápagos de 1998 y de la Ley de Régimen Municipal de 2004, éstas no podrían recibir aportes importantes del PNG.

Se identificó, además, que bajos salarios, la falta de incentivos, inestabilidad, condiciones laborales, gastos operativos, infraestructura, viáticos, subsistencias, servicios básicos y la movilización, se convierten en factores determinantes al momento de mejorar y fortalecer la gestión de las AP[85] (MAE, 2013).

En cuanto al financiamiento, se concluyó que el aporte del Estado y de la autogestión es realmente importante, constituyendo cerca del 65% del presupuesto. Así también, le acompañan el aporte privado, público y el del FAP, último, que desde el año 2002 cubre casi el 10% del financiamiento de AP (MAE, 2005).

Ahora bien, se estableció que si el comportamiento de las fuentes financieras del SNAP eran constantes, la brecha anual para el escenario básico, seria de US$ 3, 587,667, implicando un crecimiento de la línea base de 1.3 veces, y para el caso del escenario integral la brecha ascendería a US$ 9, 505,893, esto, suponía un crecimiento de 3.5 veces del monto de inversiones en el Sistema (MAE, 2005). Se definió también, que los costos de manejo por hectárea son proporcionales al tamaño del área y a

83 Se identificó que la situación del SNAP no había mostrado mejoría en relación al año 1998 (MAE, 2005).

84 El logro de una efectividad de manejo de las AP, se vincula directamente a la cantidad de personal disponible para el área. Se identificó que el Parque Nacional Yasuní, Reserva Faunística Cuyabeno y 5 más, no contaban con el personal suficiente (MAE, 2013).

85 Las AP que recibían el apoyo de proyectos como SUBIR, Canje de Deuda (Fundación Natura), Proyecto de Protección de la Biodiversidad del Ecuador (GEF I) (1994-1999), se encontraban en mejor nivel de consolidación, esto, gracias a la inversión en equipamiento y parque automotor; sin embargo, para la actualidad, este equipo no se encuentra en las mejores condiciones (MAE, 2013).

características particulares[86]de cada AP. En este escenario, el estudio realizó recomendaciones enfocadas administración, manejo y financiamiento.

Con el interés de fortalecer la gestión financiera, el MAE -a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad (DNB) y los programas de Apoyo-, realizó la "Actualización de las Necesidades de Financiamiento y el Cálculo de la Brecha Financiera del SNAP en un marco de fortalecimiento de capacidades", esto, como un paso previo a la consolidación de una adecuada Sostenibilidad Financiera[87] (MAE, 2013). En este estudio realizado en el año 2013, se tomó en cuenta a 46 de 48 AP del PANE[88], señalando al periodo 2007-2012 como un determinante en la consolidación del SNAP (al aumentar la capacidad de gestión y cobertura)[89] (MAE, 2013). La realización de este análisis comprendió tres fases: 1) evaluación de la situación actual[90], 2) criterios y lineamientos de política para el SNAP continental, 3) formulación de escenarios de financiamiento (MAE, 2013).

Entre las amenazas más importantes que se identificaron en el SNAP en ese año (2013) se encuentran: el uso inadecuado o insostenible de recursos biológicos[91], cambio del uso del suelo[92], transporte y vías de acceso, contaminación generada dentro de las áreas o a su ingreso, la realización de proyectos de desarrollo[93], y, las amenazas de naturaleza cultural y el cambio climático (MAE, 2013).

---

[86] Por ejemplo, Galápagos por sus características particulares requiere de un nivel de gestión y administración mucho más sofisticado y complejo.

[87] Se destacó también la gestión realizada por el Proyecto Delimitación Física y Desarrollo de Turismo Sostenible en el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (Proyecto PANE), el Programa de Apoyo al SNAP y por el Proyecto GEF/ Sostenibilidad Financiera, los cuales, sumaron una inversión aproximada de USD 4,4 millones destinados a la formación de capacidades, fortalecimiento institucional y construcción de infraestructura dentro del SNAP (MAE, 2013).

[88] Este estudio excluyó al Parque Nacional Galápagos y a su Reserva Marina, al AP Municipal (subsistema de los GADs) Área Ecológica de Conservación Siete Iglesias, y a los subsistemas privados y comunitarios.

[89] En este período la cantidad de AP aumentó considerablemente llegando a constituir cerca del 30% de todas las AP del SNAP que antes no existían.

[90] Este estudio se realizó el análisis de la efectividad de manejo del SNAP a través de la herramienta de Evaluación de Efectividad de Manejo (EEM o METT por sus siglas en inglés), donde se revisaron todos los planes de manejo de las AP y se tomó en cuenta la participación de los responsables de cada área y de los representantes de comunidades que viven dentro o alrededor de AP.

[91] En este consta la cacería, mortalidad y tráfico de fauna, la recolección de plantas terrestres o de productos maderables provenientes de especies vegetales, tala de árboles, entre otros.

[92] Se relaciona a la construcción de viviendas, asentamientos de áreas comerciales e industriales, infraestructura de turismo, además del cultivo ilícito, pastoreo y ganadería inadecuada, y de la mala práctica de acuacultura marina y de agua dulce.

[93] Aquí se incluye a la minería y a la producción de energía por medio de la perforación de petróleo y gas.

Se señaló, además, que "la eficiencia de manejo de SNAP se encontraba en alrededor del 52%, alcanzando un nivel de manejo básico en cuanto a control, administración, vigilancia y planificación"(MAE, 2013, pág. 8). A nivel de financiamiento, se concluyó que "al finalizar el año 2012 el gasto total en el SNAP continental sobrepasó los USD 21 millones, prácticamente USD 5 millones más que en el año 2011 y aproximadamente 8 veces el monto invertido 10 años atrás"[94](MAE, 2013, pág. 39).

En este sentido, el presupuesto estatal fue identificado como el principal motor de crecimiento en las finanzas del SNAP (tanto para gasto corriente como inversión), correspondiendo al 94% del total gastado en el año 2012. La cooperación bordeó el 5% de los recursos disponibles para el SNAP, esto, gracias a que ONGs nacionales e internacionales duplicaron el aporte de la cooperación bilateral respecto al año 2003[95].

Una vez realizado este estudio, se profundizó en la necesidad de asegurar el manejo efectivo y, de contar con los recursos financieros suficientes para la gestión y administración eficaz del SNAP (FAO, 2010). De ahí que, la construcción de escenarios óptimos para el manejo de AP dependa de los lineamientos políticos que configuren la visión del SNAP, sea a corto, mediano y a largo plazo. Este proceso, sin embargo, demanda de un mejoramiento en los atributos y características del SNAP. Es así que en reconocimiento a la Constitución Política del Ecuador, al PNBV y al aporte estratégico del SNAP para el desarrollo del país; se ha propuesto la visión de: "Al finalizar el año 2018 el SNAP será el sistema de áreas protegidas mejor conservado de América Latina".

Para dar cumplimiento a esta nueva meta, se propuso el alcance de objetivos financieros enfocados a: incrementar la capacidad instalada y profesionalizar la gestión para la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad; proyectar a las Áreas Protegidas como actores clave del Buen Vivir, generando las condiciones para convertirse en motores de desarrollo económico rural, y espacios de inclusión social; y, alcanzar estándares regionales de gestión, eficiencia y resultados en la implementación de los programas de manejo (MAE, 2015)

[94]Para el año 2012, se logró, por primera vez, superar al gasto total asignado a las AP de Galápagos, permitiendo que se acorte la brecha existente en términos de impacto, cobertura, volumen de gestión.
[95] Es necesario aclarar que para este ejercicio, tanto los recursos del FAP, como los aportes de KFW y el GEF para Programas de Apoyo al MAE, se consideran como parte del presupuesto ordinario del MAE.

La elaboración de estos documentos significó un fortalecimiento de capacidades que permitirían dar paso al proceso de consolidación de una adecuada Sostenibilidad Financiera del SNAP.

2.4.2.- Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en Ecuador

2.4.2.1.- La Sostenibilidad Financiera en el Ecuador

Una vez que se re realizara el respectivo Análisis de Necesidades y Brechas Financieras 2005 y 2013, se identificó la importancia de desarrollar una estrategia de sostenibilidad financiera (con su respectivo plan de implementación), con miras a alcanzar una gestión eficiente y efectiva dentro de las AP. En este sentido, se resolvió realizar – por medio del Proyecto Ecuador: Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP-GEF)- el Plan Estratégico del SNAP y la Estrategia de Sostenibilidad Financiera[96]en el año 2006. Con la puesta en marcha de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera se buscó: diversificar y aumentar el nivel de financiamiento; superar barreras administrativas, políticas y legales a través de un plan de acción para alcanzar la Sostenibilidad Financiera (SF) del SNAP. Una vez que finalizara este proyecto en el año 2007, se pudo identificar que las AP generan grandes beneficios e ingresos a las comunidades locales y, que muchos de esos ingresos dependen de la extracción de recursos naturales[97] (MAE, 2007).

Ahora bien, a pesar que los avances en cuánto a consolidación del SNAP fueron impulsados por el Proyecto SNAP-GEF; éste no tomó en cuenta la implementación de herramientas para generar recursos financieros al SNAP (MAE, 2016). Por este motivo, la urgencia de generar fondos para la elaboración de los respectivos planes y estrategias para la sostenibilidad y gestión del SNAP, fue vital.

De ahí que desde el año 2005, con la intención de "lograr la sustentabilidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se impulsara la actualización del Plan

[96] Como parte de la Estrategia de Sostenibilidad Financiera del SNAP, se sumaron a los estudios de turismo y pobreza, los de valoración económica a los bienes y servicios del PLANE. Con estos estudios, se buscó un reconocimiento a la importancia del PANE para la economía local, regional y nacional (MAE, 2007) .

[97] El proyecto SNAP GEF 2002-2007 apoyó a la SF a través de una donación de $4 millones de dólares, con esta donación el FAN, con apoyo del MAE, alcanzaró la meta de $12 millones de capitalización.

Estratégico del SNAP con un periodo de vigor de 10 años[98]. Con ello, el Plan Estratégico del SNAP 2007-2016, no solo se presentó como una excelente oportunidad para tratar temas como: la integridad del SNAP, participación, gestión, sostenibilidad financiera; sino que también, tomó en cuenta la importancia de construir alianzas para lograr acuerdos con actores gubernamentales, privados y comunitarios[99], a fin de consolidar un SNAP que integre tanto, objetivos de conservación de biodiversidad, recursos naturales y culturales como, los de desarrollo socioeconómico del país[100].

En este mismo escenario, nace como iniciativa del MAE: el Proyecto de Sostenibilidad Financiera (PSF) para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas[101]. Este proyecto, se implementó en el año 2010, con el objetivo de mejorar, a largo plazo, la SF del SNAP de manera que se "logren resultados de desarrollo por medio de un ambiente saludable y sostenible que garantice los Derechos de la Naturaleza" [102] (MAE, 2016, pág. 23).

Entender a la SF desde un marco conceptual del país, es fundamental. De ahí que se entienda como sostenibilidad financiera a:

> "La habilidad para asegurar un financiamiento estable y de largo plazo, a fin de cubrir los costos de administración y manejo de las áreas protegidas bajo un modelo de gestión eficiente, que dé cumplimiento a los objetivos de conservación y el mandato constitucional para el sector estratégico de biodiversidad, tomando en cuenta la participación social y asegurando un uso sostenible de los bienes y servicios ambientales" (MAE, Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema (SNAP) del Ecuador, 2015, pág. 25)

El PSF se muestra como un instrumento de planificación política llevada a cabo en tres niveles: normativo, político–público e institucional. Con el PSF[103], el Ecuador no

[98] Durante esta actualización se consideró a las líneas estratégicas de gobernabilidad, participación social y sostenibilidad financiera como elementos prioritarios.

[99] La puesta en práctica del manejo e inclusión de la participación local, permitió que se incluyera el Mecanismo de Fondos Concursables (MFC), apara aportar en la reducción del costo de gestión de las áreas protegidas, así como de las amenazas y presiones antrópicas.

[100] La actualización del Plan Estratégico tuvo 4 etapas, cada una incluyó mecanismos de consulta y participación. Dichas etapas fueron: 1) organización inicial 2) diagnóstico sobre la situación actual 3) propuesta estratégica para el SNAP y 4) formulación de mecanismos y lineamientos para la socialización.

[101] Esta iniciativa cuenta con el financiamiento de GEF y la asistencia técnica de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

[102] Mientras se implementaba el PSF se elaboró, en el año 2013, la Actualización del Estudio de Necesidades y el Análisis de la Brecha de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) del 2005.

[103] El PSF, no se limitó a analizar las barreras en cada área piloto, sino que también, lo hizo para todo el Sistema, buscando fortalecer el marco normativo, administrativo y de gestión dentro de las 51 AP.

solo busca llenar los vacíos financieros en AP, sino también, identificar aquellas opciones que le permitan consolidar al SNAP como un una pieza clave para alcanzar una nueva matriz productiva y energética[104] (MAE, 2015).

Con la adopción del PSF, se buscó dar cumplimiento (sea directa o indirectamente) a 15 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), al relacionarse también con saneamiento, protección de fuentes hídricas, mantenimiento de servicios ecosistémicos, reducción de la pobreza, seguridad alimentaria, capacitación, promoción de igualdad y equidad, entre otros[105] (MAE, 2016).

Los ambiciosos resultados esperados tras la implementación del PSF no fueron satisfactorios, debido, a la ausencia de un marco legal regulatorio que le permita al MAE conducir al SNAP hacia una gestión rentable que contribuya al reconocimiento del SNAP como un sector estratégico para el desarrollo del país. Esta situación es mucho más crítica si se toma en cuenta que el PSF no tiene injerencia a nivel ejecutivo (Asamblea Nacional) (MAE, 2016). En consecuencia, el MAE junto al personal técnico y jurídico del PSF, asumen el reto de desarrollar propuestas innovadoras que se adapten a las capacidades y mecanismos funcionales del MAE, y que permitan dar respuestas prácticas y operativas (MAE, 2016).

Las prioridades en torno a la mejora en la gestión del SNAP y del PSF, se centraron en el fortalecimiento de la estructura del MAE, para optimizar los recursos financieros necesarios y disminuir los gastos en el manejo de las AP[106]. Para este fin, se implementaron instrumentos y herramientas de gestión y monitoreo por resultados; entre algunos de ellos se encuentran: los Planes de Gestión Operativa Anual (PGOA), la EEM, los Planes de Sostenibilidad Financiera, entre otros (MAE, 2013).

Cabe destacar, que a estas acciones, también se sumó el fortalecimiento de alianzas con organizaciones comunitarias, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), la Red de Bosques o conocida como Corporación Nacional, de Bosques y Reservas

[104] En consecuencia, además de buscar la sostenibilidad financiera, "se propone avanzar un paso más para asegurar que el SNAP tenga la capacidad de generar excedentes que alimenten el presupuesto general del Estado" (MAE, 2015).

[105] Véase Anexo 5

[106] El fortalecimiento administrativo- financiero del SNAP, buscó optimizar la gestión a través de la reducción de costos operativos y del robustecimiento de los procesos de formación profesional. A nivel institucional, se tecnificaron los procesos a raves del Sistema de Información de Biodiversidad (SIB) y se incentivó a una participación activa por parte de las AP públicas, comunitarias y privadas.

Privadas del Ecuador (CNBRPE), la Asociación de Productores Agro Artesanales, con La Tembladera (ASOGROTEM); además, de tomar en cuenta a actores públicos, privados, academia y cooperación internacional por medio de iniciativas como: el Mecanismo Financiero de Responsabilidad Social Corporativa (RSC)[107], la Plataforma de Voluntariado, Concesiones y Acuerdos de Cooperación, el Mecanismo de Fondos Concursables (MFC), entre otros (MAE, 2016).

2.4.3.-MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO PARA ÁREAS PROTEGIDAS

Para el Ecuador asignar recursos necesarios y consolidar un esquema útil para la conservación de biodiversidad, significa alcanzar un SNAP cada vez más fortalecido. En este escenario, ya hemos visto que el Proyecto de Sostenibilidad Financiera (PSF) se presenta como un compromiso a largo plazo del Estado con el medio ambiente, la economía y la sociedad. En este interés de protección a la naturaleza, el Ecuador ha buscado incentivar y diversificar la generación de recursos financieros destinados al SNAP.

La cuantificación e identificación de los recursos financieros empleados durante los años 2003-2013 en el SNAP[108], contribuyó a que se dé conocimiento de las fuentes y actores que permiten acceder a un presupuesto para cubrir gastos y emprender proyectos en las AP.

Para el Ecuador, la captación de fondos para AP ha estado ligada a la participación e interés de varios actores en la conservación de la biodiversidad, algunas de las fuentes son: el Estado o gobierno central, a través de la asignación de parte del presupuesto general del Estado (PGE); los ingresos por turismo; la autogestión (venta

[107] A través de este mecanismo "se propone a personas jurídicas, centros de investigación, universidades nacionales y extranjeras, organismos internacionales de cooperación e inclusive al sector público, la oportunidad de generar impacto en el valor de la marca de las empresas, fidelizar los clientes y aprovechar los incentivos tributarios y beneficios que ofrece el Estado a las empresas ambiental, social y económicamente responsables, en una relación de "ganar - ganar" y así contribuir con la conservación de AP" (MAE, 2016, pág. 32).

[108] La identificación de fuentes financieras en AP fue un desafío metodológico grande, al no contar con un Plan Estratégico que permita acceder a un estudio profundo de este tema.

de patentes, operación turística, tarifa por ingreso de visitantes); la cooperación internacional y la asignación el Fondo para Áreas Protegidas (FAP)[109].

Bajo la iniciativa del MAE y del FAN y con ayuda de la cooperación internacional, en 1999 se lleva a cabo la creación del Fondo para Áreas Protegidas (FAP), cuyo objetivo es diversificar las fuentes de financiamiento de AP públicas, otorgando recursos económicos estables a largo plazo (FAN, 2004) El FAP, que se desprende del FAN, capta los ingresos de la cooperación internacional y los administra en forma de proyectos específicos, este fondo inició sus operación en el año 2002 .

Las actividades turísticas realizadas en AP, también forman parte de las fuentes financieras para las AP[110], estas actividades son reguladas a través de un trabajo coordinado tanto por el MINTUR como por MAE (MAE, 2015).

El SNAP cuenta con el aporte de la cooperación internacional durante varios años, la cual se ha enfocado a la gestión sostenible de las AP, a la administración de infraestructura de uso público y a cuestiones relacionadas al turismo. Entre algunas de las entidades se encuentran: la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE) y la cooperación multilateral de las principales agencias de Naciones Unidas y entidades multilaterales asentadas en el Ecuador (Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Banco Interamericano de Desarrollo BID, Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco de Reconstrucción Alemán, KfW). Para la actualidad, Ecuador cuenta con el apoyo mayoritario de KfW, GIZ y GEF.

Para el MAE (2015), el SNAP cuenta con una gran variedad de fuentes de financiamiento cuyo aporte es destinado a alimentar la resiliencia financiera y a asegurar que las AP sigan constituyendo un tesoro del patrimonio natural de país.

[109] Adicional al FAP, el FAN implementó el EcoFondo, quien acoge los criterios y estipulaciones exigidos por la Licencia Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental (MAE, 2007).

[110] En el año 2002, se identificaron a 43 operadoras turísticas que contaban con patentes de operación para realizar sus actividades dentro de las AP, gracias a ello, se obtenían $17.022,51 dólares por el servicio de acreditación. En este mismo año, se registró el ingreso de 352.529 personas, permitiendo un ingreso de 540.732 dólares (MAE, 2015).

2.4.3.1.- Fuentes de financiamiento para Áreas Protegidas en el año 2000 y 2003

Gracias a la creación del FAP, el Ecuador se permitió financiar gran parte de los gastos de gestión básica en el PANE (FAO & OAPN, 2010). El FAP ha captado recursos obtenidos de la cooperación internacional (bajo canje de deuda por naturaleza) que le han permitido alimentar su capital patrimonial e intangible[111](FAN, 2004).

En el año 2000, el Ecuador apoyó iniciativas de conservación en el SNAP, a través de la gestión de donaciones de 11,3 millones de dólares para fines de conservación desde el FAP; con la asignación de este monto, se logró un rendimiento anual de 400 mil dólares por año (datos del 2002) (Gutiérrez & Jiménez, 2005).

La operatividad del FAN para generar recursos destinados a AP ha sido vital, ya que gracias a este Fondo, se ha permitido percibir fondos provenientes de: "*Global Environmental Fund* (GEF), Banco Mundial, República Federal Alemana, Reino de los Países Bajos, USAID, Cooperación Andina de Fomento (CAF), *The Nature Conservancy* (TNC), Conservación Internacional y, Fundación Summit. Esta cooperación, sumó un aporte que ascendió a $10,31 millones de dólares, a los cuales, se le añadieron $1 millón de dólares provenientes del Gobierno central (Gutiérrez & Jiménez, 2005, pág. 47).

Gran parte de la captación de recursos destinados a AP provienen, también, de acuerdos de cooperación firmados entre Ecuador y países cooperantes. Para el año 2001 y 2002, Alemania y Ecuador firmaron un acuerdo de cooperación en el que se establecía un canje de deuda por naturaleza de aproximadamente $ 3,08 millones, aportes que fueron destinados a fortalecer el capital del FAP[112] (MAE, Cuarto Informe Nacional para el Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2010).

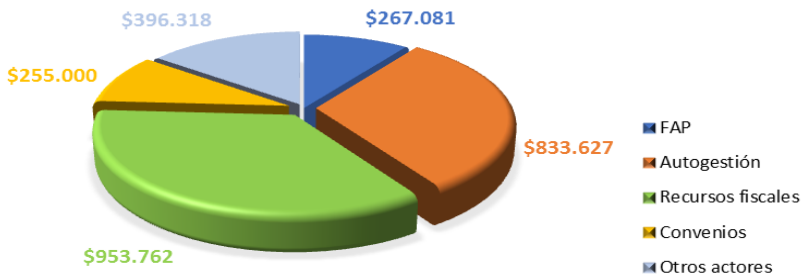
[111] Estos ingresos son administrados en forma de proyectos puntuales dentro de las AP. El FAN gestiona también fondos "extinguibles" que no forman parte del capital patrimonial, de estos fondos, en el año 2000 se destinaron a programas de conservación del SNAP la cantidad de 1 millón de dólares (Gutiérrez & Jimeneza, 2005).

[112] La inversión en AP arrogó un promedio de USD$2,38 millones por año entre 1995 y 2003, mostrando una variación en cada año; por ejemplo, en año 1996 existió una mayor inversión con USD$7,55 millones asociados a créditos internacionales de fomento de la biodiversidad, mientras que el nivel más bajo de inversión se registró en el año 2000 con apenas USD $ 340.000, reflejando la falta de una política definida en periodos de transición política (MAE, 2007).

De ahí que, las fuentes de financiamiento identificadas en el año 2003 para el SNAP fueron: recursos fiscales[113], ingresos de autogestión[114], fondo de áreas protegidas (FAP)[115], convenios[116] y otros actores (aportes de donantes, cooperantes, organizaciones nacionales e internacionales[117]) (MAE, 2005).

La inversión total en el SNAP en el año 2003 fue de US$ 8,718,650, apenas el 0,05 % del Presupuesto Nacional del Estado. De este monto, la inversión que se realizó en el SNAP continental, provino del financiamiento en un 35% por recursos fiscales; en un 31% por ingresos generados por las áreas[118]; 15% por aportes de donantes, cooperantes y organizaciones nacionales e internacionales; 10% por medio FAP; y, en un 9% por convenios con empresas privadas[119] (Gráfico 1) (MAE, 2005).

Gráfico 1. Distribución de las fuentes de financiamiento del SNAP (2003)



Fuente: MAE y FAN (2004)

[113] Recursos del presupuesto fiscal asignados a las AP, implican el presupuesto total asignado sin tomar en cuenta los ingresos de autogestión.

[114] Se entiende a tasas por el uso de servicios que generan las AP, se encuentran respaldadas por marcos legales, por ejemplo: cobro de patentes para operación turística, permisos de investigación, filmación, entre otros (MAE, 2005).

[115] Se refiere al capital administrado por el FAN para cubrir gastos corrientes.

[116] Son pagos realizados por empresas privadas y organizaciones por la utilización de AP, por ejemplo el convenio con EMAAP-Q por el uso de agua del Cayambe Coca. Los pagos que reciben las áreas que protegen las cuencas y que abastecen de agua potable en Ecuador, son realizados por los usuarios de la ciudad de Quito y Cuenca que pagan mensualmente el 1% de la planilla mensual por concepto de servicios ambientales (FAO & OAPN, 2010)

[117] En el análisis realizado en el año 2005, a pesar de contabilizar 60 actores, esta cifra se redujo a 25 organizaciones, pero de éstas solo 9 dieron respuesta al estudio. Esta situación produjo que el estudio de estos actores no sea una prioridad para el análisis.

[118] Cabe recalcar que, no todas las AP perciben ingresos de autogestión, ya que el 88% de éstos son generados por solo 5 áreas (Cotopaxi, Machalilla, Cuyabeno, Chimborazo y Cotacachi-Cayapas).Esta concentración, se constituye en un riesgo al no contar con políticas claras sobre la subsidiariedad, abriendo la posibilidad que se deje de aportar financieramente al SNAP (como fue el caso de Galápagos en 2004) (MAE, 2005)

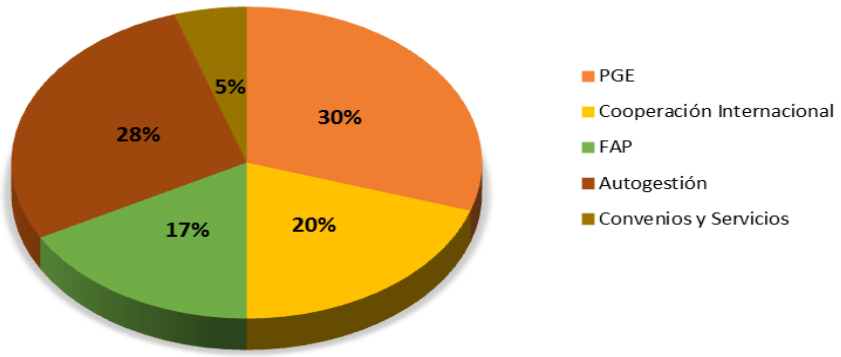
[119] De los US$ 2, 705,788 captados por el SNAP, apenas US$ 215,741 se destinaron a gastos de inversión, mientras que los US$ 2,490,047 restantes cubrieron el gasto corriente correspondiente a personal (46% de este monto), mantenimiento y gastos operativos Cabe mencionar, que el 70% del monto total, fue destinado al Parque Nacional y Reserva Marina Galápagos, exclusivamente (MAE, 2005).

Hay que tomar en cuenta, que el turismo también generó una gran cantidad de ingresos para estas áreas con un total de 260,745 turistas (en un 32% extranjeros y en un 68% nacionales), llegando a generar un aproximado del 50% del total de recursos[120] (MAE, 2005). Gracias a la autogestión de 5 AP del SNAP realizada en el año 2003- a través de la venta de patentes de operación turística y tarifas por ingreso-, se logró generar el 88% de los ingresos[121] (MAE, 2005). Esta actividad se convirtió en la cuarta fuente principal de ingresos para el país.

2.4.3.2.- Mecanismos de financiamiento de las Áreas Protegidas en el año 2008

En el año 2008, se estableció que los recursos financieros disponibles para el SNAP fueron de US$ 3.977.60041. Se identificó que estos ingresos provienen de diversas fuentes como: recursos del presupuesto anual del estado, 30%, en un 20% por programas y proyectos de cooperación internacional y otros actores, en un 17% por el FAP, un 5% por convenios por servicios y, en un 28% por autogestión (Gráfico 2) (FAO & OAPN, 2010).

Gráfico 2. Distribución de las fuentes de financiamiento del SNAP (2008)



Fuente: MAE y FAN (2004)

[120] Estas cifras, revelaron que el SNAP captó el 42% del total de turistas que ingresaron al país en el año 2003, haciendo que el turismo se convierta en la cuarta fuente de ingresos del Ecuador; sin embargo, para el SNAP, la participación de estos beneficios fue de apenas el 0.001% (MAE, 2005).

[121] Los recursos que genera el turismo son recaudados por el personal de las AP y depositados en una cuenta del MAE en el Banco de Fomento (BF) (cuenta de ingresos rotativos), este Banco transfiere los valores a la cuenta del BCE. El MAE envía una orden al BF para que emita una orden al BCE y se verifique la disponibilidad de fondos, y así el MAE cubra sus gastos corrientes (MAE, 2005).

Para la FAO, entre los mecanismos de financiamiento para las AP de Ecuador se encuentran:

- **Tarifas asociadas al turismo**

Gracias a que en el período 2003-2007 las visitas a AP aumentaron considerablemente en un 46%, pasando de 358.381 a 526. 558 visitantes (57% nacionales), los recursos captados alcanzaron un total de US$ 1.100.000[122], representando un alto porcentaje (27%) del presupuesto total para las AP[123] (FAO & OAPN, 2010).

- **Pagos por Servicios Ambientales (PSA)**

Para el año 2010, el Ecuador contaba con 5 sistemas de PSA en AP, de los cuales, uno se encontraba en protección y captación de carbono y cuatro en protección de cuencas hidrográficas[124] (FAO & OAPN, 2010).

- **Fondo de Áreas Protegidas (FAP)**

En lo que respecta a la cooperación internacional que recibió Ecuador en los años 2007 y 2008, se encuentra: la consolidaron dos nuevos canjes de deuda entre Ecuador y Alemania, bajo el concepto de consolidación de deudas[125] (MAE, Cuarto Informe Nacional para el Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2010). Así también, la Fundación Moore dio visto bueno al Proyecto Conservación de la Biodiversidad del Corredor Cóndor Kutuku como parte de la Iniciativa Andes-Amazonas, con una financiación de $ 1.57 millones para 3 años (2006-2008). El Gobierno Alemán, a través de KfW adquirió el compromiso de otorgar € 20 millones para fortalecer el SNAP y para consolidar al FAP (MAE, 2010).

[122] En este año (2008), las tarifas por ingreso a AP era , en promedio, de US$ 2.00 para nacionales y 10.00 para extranjeros (FAO & OAPN, 2010).
[123] Las áreas protegidas Cotopaxi, Machalilla, Cotacachi-Cayapas, Chimborazo y Cuyabeno generan el 88% de los recursos de autogestión.
[124] La EMAPP-Q y Nature Conservancy suscribieron un contrato para la instauración del Fondo de Protección del Agua (FONAG),como un fondo fiduciario de dotación no decreciente, el cual, para el año 2008, aportó US$ 47.600 para cubrir parte de los pagos a los guardaparques de AP.
[125] Véase Anexo 6

2.4.3.3.- Fuentes financieras para las Áreas Protegidas en 2012-2013

Los fondos públicos (PGE y de los GAD) alcanzaron una inversión en el SNAP de 21 millones de dólares en el 2012, si a este aporte se le incluye la inversión en Galápagos, la cifra ascendería a 37 millones de dólares, aproximadamente. En ese año, se registró un monto de inversión en el SNAP que representa el 0,1%, aproximadamente, del PGE, y el 16% del presupuesto otorgado por le MAE[126] (MAE, 2015).

A este gran aporte, se le suma las contribuciones de los Proyecto GEF Sostenibilidad Financiera del SNAP, y Programa de Apoyo al SNAP financiado por KFW. De ahí que, los cooperantes y ONG alcancen un porcentaje de 5% de los recursos disponibles para el SNAP[127] (MAE, Quinto Informe Nacional para el Convenio sobre Diversidad Biológica, 2015) .

En lo que refiere a la autogestión, este monto de inversión se redujo drásticamente tras la vigencia de la gratuidad para el ingreso al SNAP continental, esta fuente logró representar apenas el 1% de los recursos (MAE, Quinto Informe Nacional para el Convenio sobre Diversidad Biológica, 2015). Por otro lado, en lo que conviene al FAP, su inversión se duplicó pasando de USD$ 715.444,6 en el año 2009, a USD$ 1´402.766,23 en el año 2013; y gracias ello, se pudo brindar apoyo a 30 AP (MAE, Quinto Informe Nacional para el Convenio sobre Diversidad Biológica, 2015).

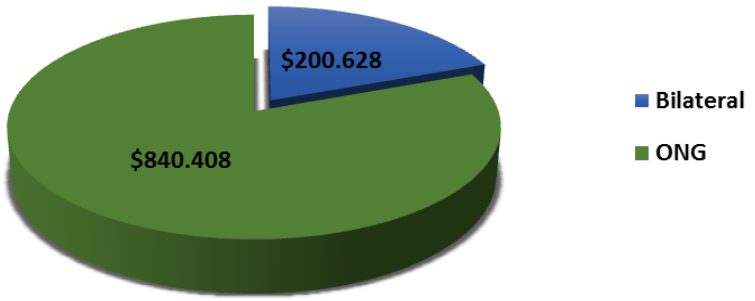
En lo que refiere a la cooperación internacional, se señaló a esta fuente como uno de los mecanismos tradicionales de financiamiento, ya que al constituirse en cooperación financiera y técnica de carácter bilateral y multilateral, se pudo obtener un aproximado de USD 1 millón de recursos en el año 2012, con inversiones directas al SNAP que promedian USD 125.000 por actor (MAE, 2015). Cabe rescatar que durante el año 2012, las ONG´s nacionales e internacionales duplicaron el aporte de la

[126] El costo de conservación por hectárea fue de USD$ 4,87 en ese año (2012), según el MAE. Con esta significativa inversión estatal (94%) en AP se cubrieron necesidades básicas en infraestructura equipamiento y personal, llegando a sumar en ese año cerca de 512 personas. Uno de los motivos para que se invirtiera en AP, fue la declaratoria en emergencia del SNAP en el año 2012 (MAE, 2015) .

[127] En el año 2013, la AECID se enfocó en apoyar la gestión de áreas protegidas y especies, además de la lucha contra la desertificación, gestión forestal sostenible, hábitat y gestión de residuos sólidos urbanos (AECID, 2013). A pesar de ello, en la actualidad, AECID, no señala al apoyo financiero o técnico para AP en Ecuador como una prioridad.

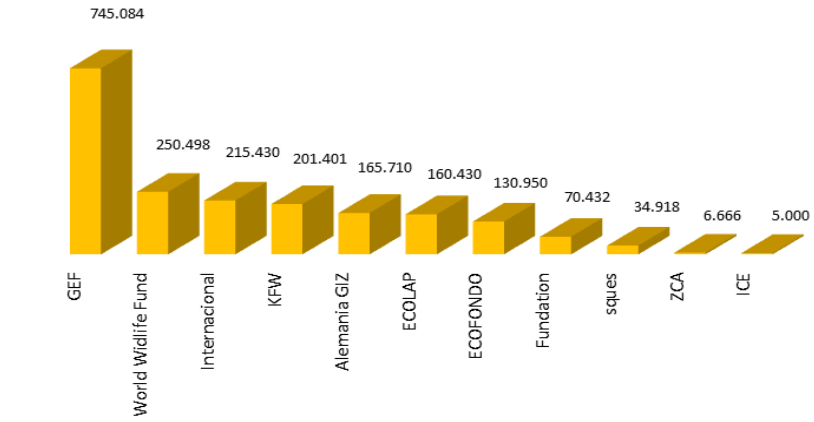
cooperación bilateral, en relación al año 2003[128](Gráfico 3 y 4) (MAE, 2005) (MAE, 2015)

Gráfico 3. Composición de los recursos de cooperación bilateral y ONG (1, 04 millones)



Fuente: MAE (2012)

Gráfico 4. Composición de los recursos de cooperación bilateral y ONG (1, 04 millones)

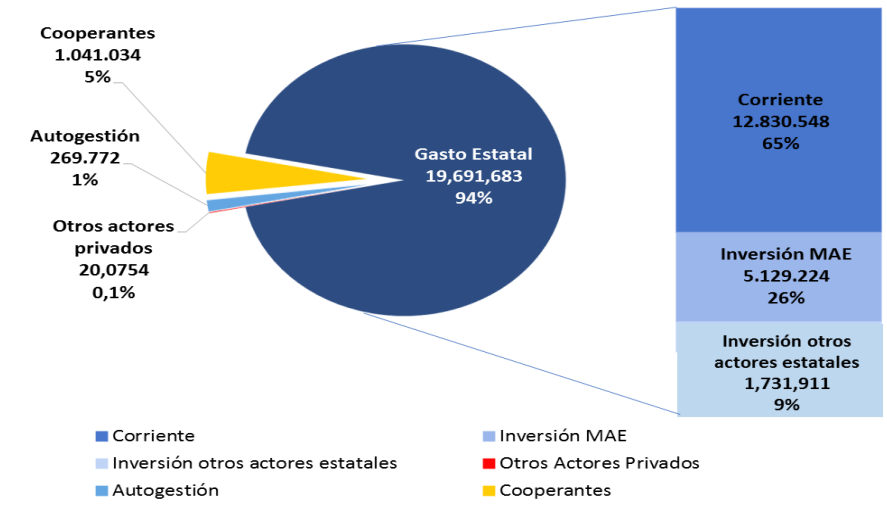


Fuente: MAE (2012)

En cuanto a los gastos realizados en el año 2012 se estableció que "38% (USD 7,9 millones) se destinó a gasto de inversión, manteniendo una tendencia de crecimiento en términos absolutos y relativos. De los USD 13,1 millones que se destinaron al gasto corriente en el 2012, el 61% se gastó directamente en las AP" (Gráfico 5 y 6) (MAE, 2005, pág. 22)

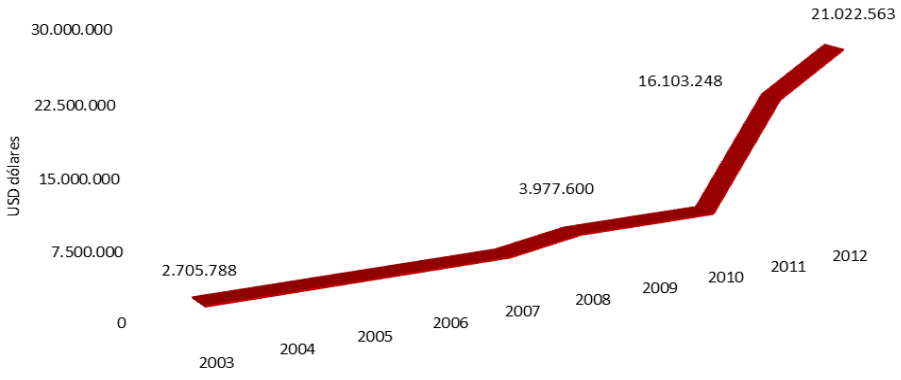
[128] Es vital aclarar que la asignación de recursos de cooperación (KFW y GEF) y del FAP, para programas de apoyo al MAE, son recursos considerados dentro del presupuesto ordinario del MAE.

Gráfico 5. Actores del financiamiento del SNAP (2012)
(USD 21 millones)



Fuente: MAE (2012)

Gráfico 6. Evolución del gasto total en el SNAP
(2003-2012)



Fuente: MAE (2012)

2.4.3.4.- Avances financieros registrados en el año 2015 en las Áreas Protegidas

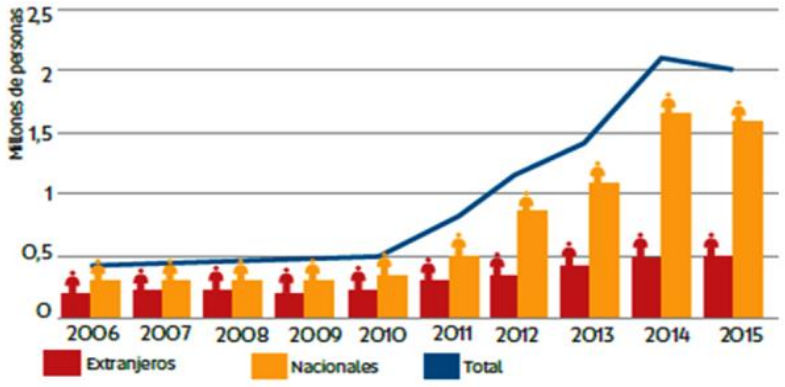
El Ecuador ha buscado asegurar el financiamiento estable y a largo plazo de AP, a través de la identificación de oportunidades y la generación de capacidades[129] (MAE, 2016).

[129] Para entender los mecanismos y fuentes de financiamiento, Véase Anexo 7

En este sentido, el Estado ecuatoriano realizó un incremento sin precedentes de la asignación estatal en las AP, representado, un aproximado del 90% del total de recursos disponibles. Gracias a ello, en el año 2015, el presupuesto de las AP alcanzó los USD 52, millones (MAE, 2016). Con este presupuesto, se lograron atender 5 programas de manejo relacionados a: administración y planificación, control y vigilancia, comunicación, educación y participación ambiental, uso público y turismo y manejo de biodiversidad (MAE, 2015).

En el año 2014, gracias a la creciente actividad turística en AP, se logró un retorno de USD 10 de cada dólar invertido en AP; es decir, que en el año 2015 uno de cada 13 ecuatorianos visitó las AP [130](Gráfico 7) (MAE, Valoración Económica de Áreas Protegidas, 2015).

Gráfico 7. Número de visitantes nacionales y extranjeros a las AP (2006-2015)



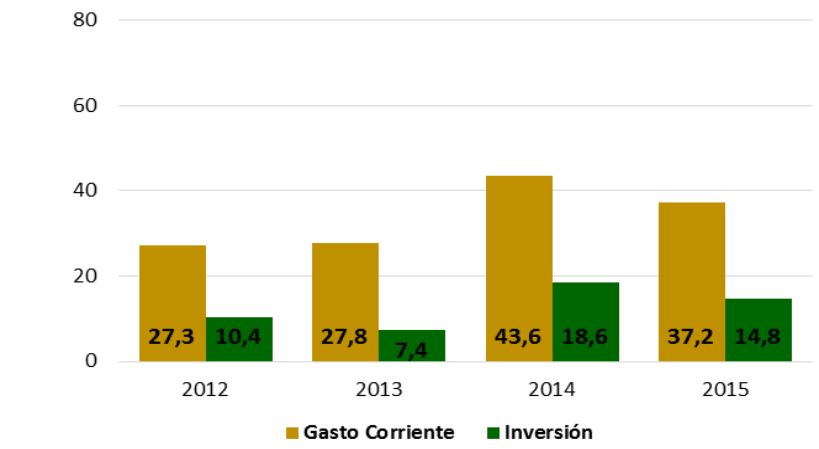
Fuente: Sistema Único de Información Ambiental

Las AP se han mostrado como un destino principal para los extranjeros, pues un 68% de turistas manifestó, en el año 2015, que las AP es una de sus principales motivaciones para visitar el país[131]. De ahí, que los visitantes de AP gasten un aproximado de "USD 2.797, siendo, USD 1.200 más que el turista extranjero promedio que visita el país" (Gráfico 8 y 9) (MAE, 2016, pág. 12).

[130] Esto, a diferencia del año 2010 donde apenas uno de cada 49 ecuatorianos lo hacía .Por ejemplo, el Área de Recreación Isla Santay en su primer año de funcionamiento (2015) acogió a, aproximadamente, medio millón del total de visitantes (MAE, Valoración Económica de Áreas Protegidas, 2015).

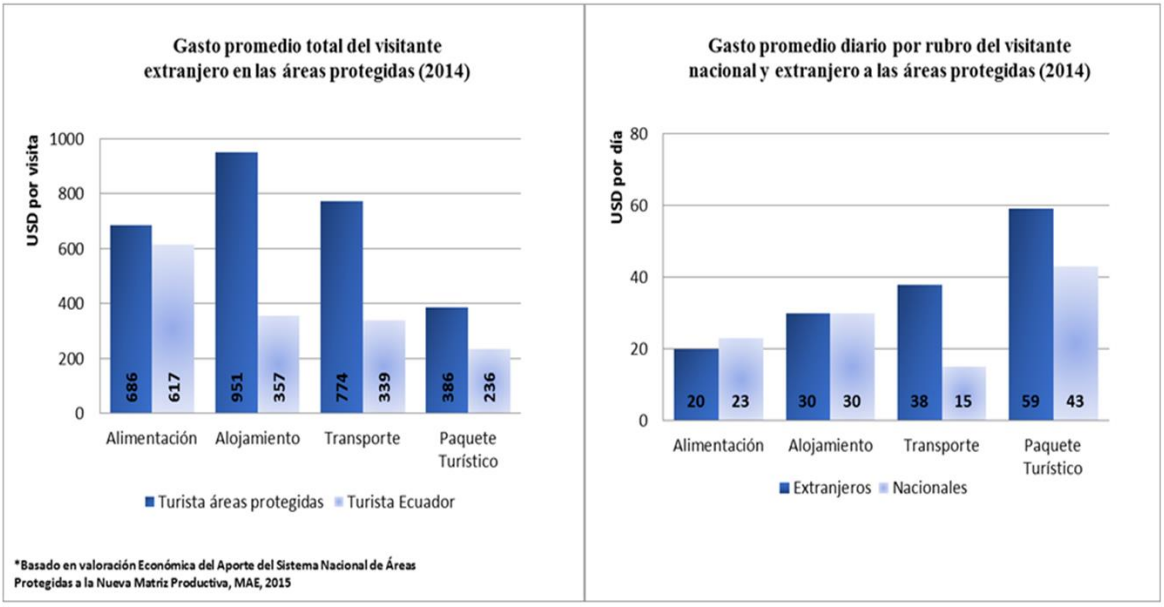
[131] Los visitantes extranjeros que llegan a las AP, gastan un promedio de USD 147 por día, mientras que el visitante nacional un aproximado de USD 110 (MAE, Valoración Económica de Áreas Protegidas, 2015).

Gráfico 8. Gasto corriente y de inversión en las AP (USD millones) (2012-2015)



Fuente: Sistema Único de Información Ambiental

Gráfico 9. Gastos promedio realizados por extranjeros y nacionales en AP (2014)



En este año (2015), se implementó una estrategia de posicionamiento de los resultados de la publicación de la Valoración Económica del SNAP. Así también, se incentivó la valoración de iniciativas productivas desarrolladas por las comunidades locales a través de un Mecanismo de Fondos Concursables (MFC)[132]. Con la presentación, en el año 2015, de la licitación de las Bases del MFC para proyectos

[132] Bajo el MFC se redujo el costo de gestión de AP e incluso de varias amenazas, convirtiendo a los colectivos sociales en aliados estratégicos. Esta estrategia evidencia resultados verificables y medibles en términos de equidad social, sostenibilidad financiera y ambiental. Con esta visión estratégica se tomaron en cuenta actividades amigables con el ambiente, entre algunos proyectos que se lograron fortalecer se encuentran: el turismo comunitario prácticas agropecuarias sostenibles y uso y aprovechamiento de la biodiversidad (MAE, 2016).

productivos, en el año 2016 se ejecutaron 20 proyectos en AP, generando un aporte (en dinero o especies) de USD 2 millones por parte de contrapartes (GAD, ONG, universidades y las comunidades), esta gestión favoreció a más de 3.000 familias[133] (MAE, 2016).

2.5.- RETOS EN EL EN EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SNAP)

Entre algunos de los desafíos que enfrenta el SNAP identificados por el MAE en el Quinto Informe para la Diversidad Biológica del año 2015, se encuentra: el promover los incentivos para que los proyectos de uso sostenible de la biodiversidad se conviertan en verdaderas alternativas de impacto y de mejoramiento en las condiciones de vida de la población. Así también, la búsqueda de la diversificación del mercado de productos elaborados por las comunidades[134], a través de acuerdos comerciales que puedan concretarse gracias al apoyo de la Agencia de Desarrollo ADE SUR[135] y de entidades como el Ministerio de Industrias y Productividad. De igual manera es importante trabajar en la actualización de planes de aprovechamiento y lograr la certificación de estos productos para que puedan ser reconocidos en el mercado (MAE, Quinto Informe Nacional para el Convenio sobre Diversidad Biológica, 2015).

El "Proyecto de Sostenibilidad Financiera: una visión a su historia", del año 2016, identificó también algunos de los retos del SNAP:

Con la escaza sistematización, almacenamiento, articulación y seguimiento de la información financiera por parte de los Distritos Regionales y los diferentes actores encargados de las AP, se identificó la necesidad de planificar actividades, programas, proyectos para el SNAP, y, de contar con un sistema formal de monitoreo y reporte que pueda mostrar criterios de asignación de fondos que funcione a nivel de sistema. El Sistema de Información de Biodiversidad (SIB) se presentó como una buena solución

[133] Este fondo invirtió USD 1,2 millones en 20 proyectos, sumando un aporte máximo de USD 50.000 por iniciativa (por ejemplo: capital semilla), logrando obtener un retorno de hasta USD 3 por cada dólar invertido (MAE, Áreas Protegidas del Ecuador: socio estratégico para el desarrollo, 2016).

[134] Desde el año 2012 se inició la búsqueda de nuevos mercados con el apoyo de ADE SUR, para comercializar el aceite; además, se empezó a trabajar en la transformación del aceite en productos como: velas, repelentes naturales, aromatizadores, etc. (MAE, 2015).

[135] Esta Agencia ya ha identificado 101 posibles empresas internacionales interesadas en estos productos.

para hacer frente a estos problemas; sin embargo, el fortalecimiento del este sistema es uno de los requisitos más importantes al momento de contar con una base de información histórica, organizada, actualizada y de acceso fácil a temas de conservación de biodiversidad[136] (MAE, 2016).

Por otro lado, el buscar reducir y/o evitar costos en la gestión operativa de las AP, requiere que el Ecuador realice los esfuerzos necesarios para promover un acercamiento entre el MAE, GAD, ONG, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y academia, esto, a través de estrategias inclusivas que llamen a la conformación de una mesa de negociaciones que permita seguir articulando las acciones de estos actores de conservación. (MAE, 2013). En este mismo escenario, el fortalecimiento de las alianzas público-privadas se presenta también como una opción para aprovechar los mecanismos de RSC y de MFC, generando sostenibilidad a estos espacios naturales[137] (MAE, 2016).

Con el objetivo de fortalecer la gestión del SNAP como ente articulador entre los diferentes actores que se vinculan al desarrollo económico y la conservación de la biodiversidad, es necesario, promover el diseño e implementación de una política pública. Es este sentido, se requiere también, incrementar la presencia del MAE en el territorio (local y regional), al ser la autoridad ambiental y ente coordinador de alternativas y medios de vida dentro de las comunidades, para que estas últimas, puedan brindarse apoyo mutuo y alcanzar un desarrollo sostenible (MAE, 2016).

A pesar que se ha incrementado el número de personal en el SNAP durante los últimos 10 años (llegando a un aproximado de 513 guardaparques en el 2014), en varias áreas se requiere de personal adicional, sobre todo en el servicio técnico. Sin embargo, se enfatiza que el inflar el aparato burocrático podría significar un reto, ya que este incremento se significaría mayores gastos operativos, lo cual, no siempre se traduce en los mejores resultados en el manejo de AP (MAE, 2013). Otro reto, es la dificultad al momento de contar con personal capacitado que trabaje de manera permanente en las AP, entre algunos factores que inciden en esta problemática se encuentran: la expectativa de sueldo alto y de condiciones laborales superiores a las de un guardaparque (MAE, 2016)..

[136] El MAE también ha trabajado en un Módulo Administrativo Financiero con el objetivo de mostrar de manera constante y actualizada la información financiera a nivel de AP (MAE, 2013)

[137] El alcance de este manejo participativo, debe tomar en cuenta que para evitar conflictos en la toma de decisiones (competencias), la autoridad máxima sigue siendo el MAE (MAE, 2013).

El MAE tiene el reto de mejorar el modelo de gestión de las AP, ya sea, permitiendo mayor autonomía financiera, fortaleciendo las capacidades gerenciales, visualizándolas en mejor condición en el orgánico funcional de este Ministerio. Así también, se debe trabajar en el fortalecimiento de los subsistemas del SNAP, con un apoyo directo del gobierno central, llevando a cabo capacitaciones, apoyo técnico, acompañamiento y trabajo conjunto en la generación de recursos económicos (MAE, Quinto Informe Nacional para el Convenio sobre Diversidad Biológica, 2015).

CAPÍTULO III

EL DEBATE Y LA CONTRADICCIÓN EN LA CONSERVACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL ECUADOR: ¿Dónde queda la Cooperación Internacional?

Con la esperanza de alcanzar un desarrollo sostenible (DS) la comunidad internacional y el Ecuador visualizaron al establecimiento de Áreas Protegidas (AP) como un aliado y excelente mecanismo de conservación de biodiversidad. Sin embargo, el debate en torno al DS simboliza una preocupación al momento de definir qué tipo de desarrollo se busca o persigue. En este sentido, analizar a la Cooperación Internacional (CI) como una fuente de ayuda y apoyo para la conservación de biodiversidad -a través de AP- es un tema interesante y de discusión.

Antes de ahondar en la temática de cooperación y su impacto en las AP, y poder debatir en si éstas últimas son realmente un soporte para el DS, vale la pena realizar un intento por comprender lo que significa y es el DS.

3.1.- El paradigma del Desarrollo Sostenible (DS)

Si bien es cierto que el concepto de DS se profundizó en Estocolmo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en 1972 y luego, tras la publicación del Informe Brundtland en 1987 y de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 o "Cumbre de la Tierra", no hay que dejar de lado que el objetivo principal inmerso en estas conferencias fue detener el desarrollo acelerado de la humanidad. Sin embargo, este compromiso y preocupación no fue suficiente para detener la avalancha del crecimiento cero (Falconí, 2002), pues la mayoría de países en vías de desarrollo todavía dependen de la explotación de recursos naturales, y, por supuesto, estos recursos se encuentran dentro ecosistemas frágiles o en áreas declaradas en protección[138]. A esto se suma la impresión que dejaron ciertos observadores tras las discusiones de Río, donde los países industrializados reflejaron su interés por mantener

[138] Los países en vías de desarrollo se encontraban realizando verdaderos esfuerzos por luchar contra la pobreza y por ende, no estaban abiertos ni en condiciones de aceptar un modelo de abstención (Becerra, 2016).

los beneficios del desarrollo actual sin estar dispuestos a llevar el tema a una mesa de negociación (Suárez, 1997).

El paradigma del DS esconde un sinnúmero de percepciones históricas que van desde una perspectiva política, económica, hasta una cultural, ambiental o social. Éste término carga toda una percepción ideológica donde, identificar el tipo de desarrollo que se desea y cuál es el que es posible de lograr, se ha vuelto una difícil pero importante tarea. Las innumerables interpretaciones y uso que se le ha dado a la palabra *desarrollo* en los últimos tiempos[139], lo han convertido en un término flexible "hasta el punto de que no es posible saber si se trata de muchas palabras para un mismo concepto o de […] conceptos diferentes para varias opciones de desarrollo" (UICN, 2015, pág. 23). Éste término, además, lleva consigo una connotación de crecimiento continuo, mismo, que no puede ser evidenciado en un escenario en el que la economía se ha empoderado de la orientación de cualquier proyecto, dejando de lado, los nefastos impactos ambientales que se puedan causar (Falconí, 2002).

Han pasado cerca de 45 años desde que el término de DS empezó a formar parte de la agenda internacional y, a pesar que ésta se muestre agradable para los objetivos de conservación, sus impactos en la actualidad han sido motivo de debate, demostrando que en el ámbito ambiental, el DS ha sido utilizado para legitimar discursos políticos, propuestas de proyectos y demás actividades; haciendo que su uso se vuelva más bien retórico (UICN, 2015). Ecuador no es una excepción a esta realidad, pues el abuso del término ha dado paso a que surjan enormes contradicciones entre el discurso y la práctica.

Ahora bien, el uso del concepto del DS en el Ecuador se ha tornado en una discusión semántica donde se ha hecho indispensable identificar criterios y estrategias para poder encaminarse hacia su logro. Asegurar que el DS es una meta posible, es un tema delicado y complejo, más aún, cuando de cuestiones ambientales se trata.

Para el Ab. Hugo Echeverría[140] (2017) en el ámbito ambiental, el DS plantea la existencia de un crecimiento económico en el que debe tomarse en cuenta tanto la

[139] Entre las diferentes interpretaciones están: desarrollo humano, etnodesarrollo, desarrollo justo, desarrollo equilibrado, desarrollo ecológicamente sano, eco desarrollo (Suárez, 1997).

[140] Hugo Echeverría en un reconocido abogado y doctor en Jurisprudencia, lleva cerca de 20 años de ejercicio profesional en derecho ambiental y en áreas relativas a conservación de biodiversidad. Su amplio conocimiento en derecho y experiencia al trabajar en temas de áreas protegidas y biodiversidad

protección ambiental como el respeto a los valores culturales. Al ser un abogado en servicio activo y especializado en derecho ambiental, Hugo Echeverría resalta la importancia del Art. 395 de Constitución vigente (2008), en la que el Estado adopta un modelo sustentable de desarrollo, y donde se enfatiza la importancia de adoptar un desarrollo ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural.

Para el Ab. Hugo Echeverría el adoptar esta idea de desarrollo -que pasó a ser un principio del derecho ambiental y que ahora se ha fortalecido como un modelo de desarrollo adoptado por países como el nuestro- implica un reconocimiento innegable a la ambigüedad que ha perseguido a este concepto, ya que "20 años después [de la Declaración de Río 92] el mundo se vuelve a reunir en Río de Janeiro en el año 2012 para relanzar este concepto bajo la [misma] lógica de Río +20, [donde] básicamente, se puede ver que se insiste en el concepto y -a pesar que no se ha abandonado esta idea [como un punto positivo]- hay que reconocer que [tras] 20 años el concepto aún no ha logrado aterrizar [..] y ha sido muy difícil y complicado poderlo en práctica" (Entrevista a Hugo Echeverría, Quito, 2017).

El DS se ha vuelto un concepto frágil, flexible y adaptable a situaciones o intereses que convengan, pues, el desequilibrio e incluso la ambigüedad con la que se presenta impide asegurar una definición desde todas las visiones posibles, haciendo que , de cierta manera, acciones que van en contra de sus objetivos puedan llegar a ser legítimas, además de esconder el enorme riesgo de que al ser un término variable en su definición, la humanidad vaya hacia un fracaso acelerado y precipitado al no cumplimiento con las utópicas expectativas de vida que se les ha ofrecido a futuras generaciones.

En este sentido, vemos que la dificultad de llevar a cabo un crecimiento económico que al mismo tiempo proteja y respete los derechos del medio ambiente, sigue siendo un tema que no ha logrado encaminarse del todo, y que con el pasar de los años acumula cada vez más retos y desafíos que logros. De ahí que la cuestión ambiental no se aleje de esta realidad, puesto que la explotación de recursos para sobrevivir sigue constituyéndose en una necesidad.

---

en Ecuador continental e insular, le han permitido prestar asesoría jurídica a ONG´s nacionales y extranjeras. Es miembro de la UICN y miembro de la Red de Expertos de la Iniciativa Harmony with Nature de Naciones Unidas. Es por todo ello, que se dio paso a la realización de una entrevista con fecha 29 de noviembre del 2017.

3.2.- Valoración del papel del SNAP en la relación conservación - DS

Para el Ecuador la conservación de la biodiversidad si se constituye en una oportunidad para alcanzar el DS, donde, con la Estrategia Nacional de Biodiversidad, el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), se refuerza la convicción de que el cuidado y uso sustentable de los recursos son una fuente de riqueza.

Ahora bien, entender a la conservación como una herramienta para el DS, implica tomar en cuenta la relación que ésta guarda con el establecimiento de AP, puesto que son estas áreas quienes albergan la gran cantidad de biodiversidad que el país posee. En este sentido, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) se destaca como la principal estrategia de cuidado a la naturaleza, donde, no solo se busca resguardar ecosistemas naturales y especies de flora y fauna y brindar la posibilidad que poblaciones y comunidades sean parte de esta estrategia de conservación[141], sino que también, plantea el cambio hacia una nueva matriz energética[142].

La gestión de AP a través del SNAP, ha dado paso al desarrollo y potencialización de varias herramientas e instrumentos que le han permitido, a este sistema, acercarse a una reducción de costos, optimización de recursos y sobre todo, a una consolidación de un método de manejo y gestión cada vez más efectivo. Es en este punto que se abre la interrogante en torno a si la premisa de AP es un aporte a la conservación y el DS.

En este sentido, para Verónica Lemache[143] (2017), quien forma parte del Ministerio del Ambiente (MAE), la relación que tiene el DS con las AP, requiere, ya no de visualizar a las AP como espacios de conservación al 100%, sino más bien, de hacer un uso sostenible de ellas, ya sea, por ejemplo, a través del turismo. De ahí que, resalte la importancia de los planes de manejo y de gestión operativa anual dentro de las AP, al ser quienes permiten, tanto, la conservación, como el establecimiento de procedimientos

[141] Con esta estrategia se busca: asegurar la oferta de los servicios ecosistémicos, mitigar y adaptarse al cambio climático, permitir un desarrollo local óptimo, generación de energías renovables, provisión de materias primas y el disfrute del paisaje natural que estas áreas nos brindan (MAE, 2016).

[142] Este cambio de matriz energética, es un tema aún muy cuestionable, puesto que el futuro de este cambio, depende de la conservación de los recursos que conforman las AP. Por ejemplo, los recursos naturales y su dinámica , permite al país un ahorro de USD 31 millones por año al reducir los costos de mantenimiento por sedimentación a las hidroeléctricas (MAE, 2016)

[143] Verónica Lemache ejerce funciones de carácter jurídico dentro del MAE. Así, al ser parte del departamento jurídico de este Ministerio, se motivó la realización de una entrevista que tuvo lugar en las instalaciones del MAE con fecha 21 de noviembre del 2017 en su oficina.

para lograr un manejo adecuado de las áreas. Verónica Lemache reconoce que el DS encaja perfectamente en este escenario, puesto que los recursos no se pueden conservar en su totalidad, es decir, que no pueden ser intocables. En este aspecto, el manejo y gestión adecuada de estas áreas se convierte, entonces, en un tema primordial y vital al momento de conservar y asegurar la sostenibilidad de estos recursos a futuro(Entrevista a Verónica Lemache, Quito, 2017).

El alcance del DS a través de AP, sí se constituye en una posibilidad para Verónica Lemache, siempre y cuando, las normas sean aplicadas de manera adecuada y se encuentren adaptadas a todo el trabajo que realiza la autoridad ambiental del país, en temas ambientales. Así también, señala que la conservación es un punto clave para el DS, al ser procesos que tienen que ir de la mano y donde es estrictamente necesario que exista un uso adecuado de los recursos, ya que de no ser así, se caería en un cometimiento de una infracción administrativa o en un delito ambiental (Entrevista a Verónica Lemache, Quito, 2017). En este punto, cabe tomar en cuenta que el marco normativo ha ido reforzando esta idea, ya que, al sacar un nuevo Código del Conocimiento -que se enmarca en la investigación en base al uso de los recursos-, al contar con un nuevo Código Orgánico del Ambiente (COA) – que ya delimita varias acciones en temas ambientales-, se permite un acercamiento y complemento a los objetivos constitucionales.

3.3.-Injusticia Legal: la vulnerabilidad de las Áreas Protegidas

Mencionar el interés del Estado ecuatoriano en conservar el medio ambiente y su biodiversidad y proponer la diferencia que ésta guarda con la preservación, ha respondido a la preocupación al momento de entender como gracias al uso del término conservación, se hace posible la intervención (aunque controlada) y uso de los recursos dentro de AP. En este sentido, señalar entre los retos más recurrentes que enfrentan las AP a las prácticas extractivas han hecho que la gestión institucional MAE sea cuestionada por varios sectores de la población, señalándola "como una institución débil en el plano de políticas ambientales, con poco peso a nivel interministerial y alejada del diálogo con la sociedad" (Agenda Nacional Ambiental, 2015, pág. 25).

El SNAP al ser la principal estrategia de conservación del país, y al estar bajo la tutela del MAE ha enfrentado una gran disputa frente al modelo extractivista del que aún depende el Ecuador. De ahí, que el cuestionamiento y debate tenga su punto de

partida en cuanto a la capacidad del MAE para alertar o frenar proyectos que conllevan a un impacto negativo a nivel socio-ambiental y a una afectación irreparable al patrimonio natural. En consecuencia, la falta de rigurosidad en el otorgamiento de licencias ambientales es foco de cuestionamiento. Los proyectos mineros y sobretodo el del Yasuní son ejemplos claros de la ambigüedad con la que se maneja este tema, puesto que nos deja la interrogante de si en realidad las actividades con un alto riesgo ambiental (no solo dentro del SNAP, sino en espacios ricos en biodiversidad), pueden ser controladas o evitadas aun cuando las normas e interés de conservación y cuidado a la naturaleza se encuentren más que claras.

Tomar al Parque Nacional Yasuní como ejemplo en este debate, es pertinente, ya que se planteó un gran desafío al poner de manifiesto el papel potencial de las AP en la conservación y lucha contra el cambio climático a nivel global[144]. La invitación a la comunidad internacional para compensar al Ecuador por su decisión de no explotación de una de las mayores reservas de petróleo existente bajo esta AP, dejó abierto el cuestionamiento y sobretodo, el compromiso "compartido" de la comunidad internacional por la conservación y fomento al desarrollo sostenible[145](Becerra, 2016). Para que esta Iniciativa alcance buenos resultados se requería de un sentido de cooperación bastante amplio por parte de la comunidad internacional, ya que era estrictamente necesario contar con los fondos financieros. Para Becerra (2016), esta Iniciativa fracasó años más tarde debido a: la crisis financiera, al temor de sentar un precedente, incomprensión a la Iniciativa, negación al cambio de paradigma de desarrollo, no aceptar una propuesta del Sur[146], no reconocer a la Amazonía ecuatoriana como un bien público, falta de coherencia en las políticas y prioridad por obtener resultados a corto plazo[147] .

[144] Con esta Iniciativa se buscaba evitar la emisión de más de 407 millones de toneladas de dióxido de carbono a la atmósfera. El país propuso a las Emisiones Netas Evitadas (ENE) como la más radical y eficiente respuesta para combatir el cambio climático.

[145] Esta Iniciativa reforzaba, además, la necesidad de realizar un cambio de matriz productiva, donde el cuidado ambiental y el DS se convertirían en propuestas posibles al plantear un nuevo modelo de desarrollo económico y social (Becerra, 2016).

[146] La llamada AOD, e incluso las propuestas para conseguir un mejor desarrollo, han venido históricamente desde países donantes, desarrollados, o llámese del Norte. Esta cooperación tradicional se institucionalizó a tal punto que las propuestas o iniciativas planteadas desde el Sur (o países menos desarrollados), son poco atractivas ya se piensa, rompen el esquema de cooperación (Ramos & Sánchez, 2013).

[147] Una vez que fracasara esta Iniciativa, la gran dependencia del país en el petróleo, justificó la extracción de crudo en los bloques 31 y 43 localizados dentro del Parque Nacional Yasuní. Esta acción se

Esta disyuntiva ha dado paso a una gran controversia, ya que, si bien la conservación se refiere a hacer un uso sostenible y racional de los recursos, queda la pregunta: si el objetivo de las AP es la conservación, ¿hasta qué punto este planteamiento abarca actividades de alto impacto ambiental?; en este punto el Ab. Hugo Echeverría resalta la diferenciación entre, realizar actividades turísticas, agricultura sostenible dentro de éstas Áreas Protegidas, que realizar actividades extractivas, de minería o de explotación forestal (Entrevista a Hugo Echeverría, Quito, 2017).

Esta situación ha sido un tanto delicada, ya que si bien es cierto el Ecuador cuenta con una Constitución innovadora al otorgar derechos a la naturaleza, al mismo tiempo ésta permite la realización de actividades apartadas de los objetivos de DS y de conservación. Esta contradicción puede ser evidenciada en el Art. 407 de la Constitución donde se señala la prohibición en la extracción de recursos dentro de AP, pero también se permite la realización de estas actividades por excepción.

El Ab. Hugo Echeverría resalta el error de la Constitución ecuatoriana, ya que "más allá de la realidad de la necesidad económica […], permitir por excepción la realización de actividades extractivas (de alto impacto) dentro de [estos espacios] son acciones que al final, no son compatibles con la razón de ser de un área protegida" (Entrevista a Hugo Echeverría, Quito, 2017).

La Constitución vigente, deja abierta una serie de posibilidades en cuanto a su interpretación, y donde los principios como el de intangibilidad de AP (establecido por la Ley) son fuertemente cuestionables y afectados. En este sentido contar con instituciones sólidas que brinden soporte a la protección de la biodiversidad, es vital a la hora de evitar la proliferación de actividades insostenibles e inseguras para las AP.

Ahora bien, a pesar que se ha puntualizado en el tema de explotación de recursos, y antes de ahondar en el tema de la Cooperación Internacional y AP, cabe mencionar que la descentralización en el manejo y gestión de AP, así como el turismo y las necesidades financieras son un importante punto a tratar al ser iniciativas y elementos de gran potencial y discusión para la conservación.

---

legitimó en el año 2013, tras emisión de la Resolución de la Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera de los Bloques 31 y 45 dentro del Parque Nacional Yasuní (Becerra, 2016). En esta Declaratoria, se expone tácitamente "la indolencia y oposición de las potencias hegemónicas [quienes] conquistaron su desarrollo y estándares económicos a costa de la depredación de los recursos natrales del planeta [manteniendo] hasta ahora, las peores practicas depredadores y contaminantes". Véase Anexo 8.

3.4.- La descentralización como una oportunidad y un limitante en la gestión de Áreas Protegidas

La preocupación por la crisis ambiental y la necesidad de proteger de forma efectiva al SNAP del Ecuador, no solo que promueve una gobernanza ética, responsable y participativa, sino que también, exige transparencia en las políticas públicas y programas tanto del MAE como de todas las instituciones que puedan llegar a afectar la naturaleza. De ahí, que la participación de nuevos actores para la conservación de la biodiversidad permitió que el manejo y gestión de las AP pase de un sistema centralizado a un sistema más bien participativo; logrando integrar los esfuerzos para el mejoramiento en la administración de las AP[148]. Sin embargo, surgen varias dudas y preocupación en torno a este nuevo sistema de gestión de AP. Por un lado, se encuentra la comunicación y complementariedad que éstas tengan entre sí, ya que se busca evitar que éstas funcionen como elementos aislados e independientes (GTZ, 2010).

La transformación en la estructura de gestión y manejo de AP comprende varias variables éticas, donde la equidad e igualdad macarán el futuro tanto de las comunidades locales, como de los ecosistemas naturales. De ahí que, la sociedad civil, pueblos indígenas, plataformas campesinas, redes ecologistas, lleven a instancias internacionales la búsqueda de alternativas para frenar el acelerado impacto a la biodiversidad y los países a través de las instituciones enriquezcan sus agendas en pro de la lucha por un desarrollo más amigable con el ambiente[149] (GTZ, 2010).

Una de las problemáticas que más resaltan en este sistema de gestión descentralizado dentro de AP, es el tema de legalización de tierras y el poco interés de ciertas comunidades en participar dentro de proyectos de producción sostenible. Verónica Lemache (2017), reconoce que uno de los retos más grandes que tiene el MAE en el establecimiento de AP, es la tenencia de tierras[150]; al respecto, el SNAP ha venido enfrentando este problema históricamente desde que se declararon algunas AP en los

[148] Esto, gracias a que se contó con la participación de comunidades, GAD´s, entidades privadas, municipios. El Art. 57 (literal 4), así como el Art. 405 en el que se reconocen a estos como subsistemas del SNAP y en el Art. 410; muestran el respaldo del Estado ecuatoriano ante esta iniciativa.

[149] La promoción de productos elaborados por comunidades, es solamente un ejemplo del enorme potencial que tiene este sector de la población para luchar contra la pobreza y afianzar una nueva alternativa productiva sostenible que les permita acceder a una mejor calidad de vida.

[150] La concesión de títulos de propiedad que fueron otorgados a estas comunidades por el MAGAP y otras instituciones años atrás, dentro de AP, (debido al desconocimiento del proceso en ese tiempo), han impedido al MAE, en la actualidad, realizar la regularización respectiva.

años 70s, 80s y 90s. Verónica Lemache menciona que este ha sido un factor "que ha complicado y limitado mucho a la hora de generar programas y proyectos dentro de las AP, [esto] porque la gente que generalmente se encuentra dentro de áreas genera trabajo con la tierra" (Entrevista a Verónica Lemache, Quito, 2017); este factor ha resultado en grandes conflictos sociales y socio ambientales. Por un lado las comunidades luchan por su forma de trabajo y producción, y por el otro, el MAE busca que estas actividades se realicen sin que exista una afectación a un AP o a un ecosistema frágil (Entrevista a Verónica Lemache, Quito, 2017).

El uso del patrimonio natural del país es un tema en el que se tiene que empezar a trabajar con mucha más atención para lograr una economía cada vez más equilibrada y se logre potenciar así, el crecimiento de sectores sostenibles.

3.5.- El elemento financiero: algunas debilidades en el financiamiento para Áreas Protegidas ecuatorianas

El sistema financiero que desarrolla Ecuador para las AP ha sido un punto de debate también, ya que si bien es cierto que el país ha sido pionero en desarrollar un Proyecto de Sostenibilidad Financiera (PSF), la demanda de recursos sigue siendo un tema de preocupación al momento de iniciar y mantener activos proyectos direccionados a la conservación de AP.

A pesar que el FAN –a través del FAP- significó un gran soporte a la gestión de conservación, hay que tomar en cuenta que su naturaleza privada le impedía[151] participar dentro de: la determinación de prioridades, establecimiento de mecanismos de control y seguimiento, evaluación de la eficiencia en torno al cumplimiento de los objetivos de conservación, la reorientación de las líneas de acción, entre otros. Esta situación, limitó el gran potencial del FAN para intervenir dentro de estos espacios, ya que al ser la entidad que manejaba los fondos destinados estrictamente a fines ambientales, podía construirse en un fuerte aliado para alcanzar no solo los objetivos de desarrollo, sino también, como una gran oportunidad para atraer y generar confianza a nivel internacional.

[151] La utilización del tiempo pasado en torno a esta institución (FAN) se debe a que en la actualidad ésta continua en el procesos de liquidación que viene atravesando desde el año 2016.

Para la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (institución alemana con las siglas GTZ), "el rendimiento financiero del FAN es insuficiente para atender a las necesidades identificadas en el SNAP, razón por la que no se ha podido, hasta el momento, incluir al total de las áreas declaradas protegidas e incurrir en un programa completo"[152] (GTZ, 2010, pág. 80)

Por otro lado, el MAE ha invertido en varios proyectos que se han desarrollado gracias al apoyo financiero recibido por parte del GEF, donde a pesar que los aportes del Ministerio han sido pequeños, han servido para que se puedan ejecutar y alcanzar algunos de los objetivos de conservación establecidos dentro del Convenio de Diversidad Biológica (CDB).

Resulta interesante en este punto mencionar, que aunque el financiamiento del gobierno central represente la mayor parte del total de financiamiento en el SNAP, este aún no garantiza una absoluta estabilidad presupuestaria, ya que los recursos destinados a AP y a temas medioambientales, son un blanco fácil para realizar recortes presupuestarios; además que esta destinación de recursos no alcanza a cubrir lo necesario para la gestión de conservación en el SNAP (Agenda Sectorial del MCPNC (2008) y (2009) / MAE, 2009)[153].

Para el Ecuador la captación de recursos para AP ha estado ligada, también, a una potencialización y al aprovechamiento del turismo dentro de las AP, donde -con la adopción del Acuerdo 006 en el año 2012 que estableció la gratuidad en el ingreso a áreas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) (exceptuando a Galápagos) - se buscaba atraer a más visitantes y por ende a una mayor captación de financiamiento. La emisión del Acuerdo 006 buscaba un acercamiento más directo a las AP tanto de visitas de nacionales como de extranjeros; para Francisco Prieto, Director Nacional de Biodiversidad "con este acercamiento se han ido incrementando las visitas a éstas áreas […] y el turismo empieza a consolidarse como un factor importante para el crecimiento local, ya que fortalece los negocios […]" (MAE, Áreas Protegidas son pilar para la biodiversidad del país, 2016). Frente a esto, Verónica Lemache (2017), señala que para captar mayor cantidad de recursos una de las claves sería volver a cobrar los rubros

[152] Esto, ya que debido a la falta de recursos, se ha tenido que identificar las AP prioritarias, es decir que necesitan de fondos y de proyectos urgentes, lo cual ha dejado de lado al resto de áreas.

[153] El Proyecto PNUD-FMAM; sostenibilidad financiera llevado a cabo por el PNUD en el año 2014, señaló que solo Costa Rica y Colombia cuentan con una correcta metodología para la asignación de fondos a AP.

correspondientes para el ingreso a AP esto, "porque, hay áreas en España, Argentina, Colombia, Perú que cobran valores altos para ingresar a éstas áreas […] y eso es algo que se debería retomar en el país porque [se] permitiría consolidar una mejor sostenibilidad financiera al SNAP, [y más si tomamos en cuenta] que de las 54 AP no llegan a 30 las AP priorizadas en turismo"[154] (Entrevista a Verónica Lemache, Quito, 2017).

Ahora bien, ésta intención no se ha fortalecido del todo, ya que, las asignaciones presupuestarias provenientes de la actividad turística que ingresan al SNAP (bajo patentes de operación)[155] para su gestión (fuera de su aporte a la economía nacional), fue de apenas el 0,001%, "en tanto, el aporte del Estado al mantenimiento de las AP representó solo el 0.025% del presupuesto anual" (MAE, 2016, pág. 35).

La reactivación en el cobro de ingreso a AP para fines turísticos, es un tema que requerirá un profundo análisis por parte del MAE, puesto que el SNAP ya ha experimentado con ambas soluciones, lo cual parece ser, que de una u otra manera, los recursos captados no llegarán a ser suficientes. En todo caso, se busca que el cobro al ingreso de AP tenga rentabilidad y se pueda reinvertir estos recursos en áreas que no tienen un impacto turístico grande. Ante esta situación, el MAE se encuentra trabajando en la renovación del sistema de manejo y gestión del SNAP, incluso, está en proceso de análisis la posibilidad de generar alguna nueva institucionalidad a través de la cual, se pueda dar cumplimiento a lo que establece el COA en cuanto a este tema, esto, "porque un nuevo modelo de gestión para el SNAP […] no [significa] enfocarse solamente en el tema turístico, sino también, en buscar el cobro de otros rubros o tasas que la misma ley lo establece y que no se lo ha hecho de la forma adecuada [ya sea] por oleoductos, antenas, poliductos y todo el sinnúmero de servicios que nos prestan las AP"[156] (Entrevista a Verónica Lemache, Quito, 2017).

El modelo de gestión que el MAE se encuentra aplicando en el SNAP busca ser aún más ambicioso, ya que no pierde de vista la posibilidad de implementar un nuevo

[154] Esta opinión de Verónica Lemache, exclusivamente, responde a un criterio personal y desde su experiencia, más no como funcionaria del MAE.

[155] Esta asignación es realmente baja, si se toma en cuenta que las AP alcanzaron el 35% de los ingresos turísticos del país hasta el año 2014; es decir unos $527 millones de dólares.

[156] El MAE trabaja de la mano con el MINTUR para analizar nuevamente el cobro de ingreso a AP, donde ambas instituciones priorizan que este cobro significa brindar un servicio de calidad en cuanto a infraestructura, guía, mantenimiento, etc.

modelo para la administración de AP, ya sea por medio de la implementación de una Empresa Pública (EP) o un nuevo fondo fiduciario. Esto sin duda, es un reto que el MAE continuará enfrentando constantemente conforme los escenarios, los intereses nacionales e internacionales y la situación ambiental vayan cambiando y necesitando. Muchas de las veces el diseñar proyectos y estrategias innovadoras y ambiciosas no permiten que se aterrice del todo en la realidad de su capacidad de implementación. Como ya se ha mencionado, el tema de leyes y de normativa a la que se tienen que apegar estos proyectos es un tema sumamente importante, ya que éstos últimos, no tienen la capacidad de aprobar o expedir leyes o acuerdos que faciliten su ejecución.

Ahora bien, ya se han mencionado e identificado algunos puntos débiles de los elementos que forman parte del manejo, gestión y financiamiento del SNAP del Ecuador, sin embargo, es necesario abrir el debate en cuanto al aporte de la Cooperación Internacional (CI) para la conservación de biodiversidad. En un inicio se expuso la vulnerabilidad y riesgo que tienen las AP ante el modelo extractivista y su contradicción con los objetivos de conservación, el planteamiento de este debate nos lleva a comprender y visualizar el papel que juega la Cooperación Internacional (CI) en el establecimiento y mantenimiento de las AP en el Ecuador.

3.6.- Las Áreas Protegidas y el compromiso internacional

El papel de la Cooperación Internacional (CI) y su interés en el cuidado y conservación del ambiente y su biodiversidad, ha respondido a un complejo proceso histórico. Con la "Cumbre de la Tierra" el compromiso por formular una nueva agenda para el desarrollo tomó gran relevancia, sobre todo, porque el tema ambiental empezó a abrirse paso en el establecimiento de obligaciones y responsabilidades por parte de los países desarrollados y en vías de desarrollo. De ahí que, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible y la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (con especial énfasis en el Programa 21), la Agenda de Acción de Abbis Abeba (2015), entre otros, señalaran la importancia de implementar metas cuantitativas y mecanismos de financiamiento para consolidar una agenda de desarrollo sostenible.

Esta preocupación, elevó el compromiso de la comunidad internacional en la donación y destinación de recursos hacia proyectos enfocados a la protección del ambiente, donde el creciente interés por afianzar nuevas formas y opciones de financiamiento en favor de la conservación, fue evidenciado gracias a la presencia de

instituciones, organismos y a una amplia red de bancos multilaterales regionales y mundiales, ya sean por ejemplo; el BM, FMI, GEF, CEPAL, PNUD, entre otros.

En este escenario, la Cooperación Sur- Sur (CSS) y Cooperación Triangular (CTR) se mostraron como valiosas alternativas al momento de delinear una nueva senda de cooperación para el desarrollo adicional al modelo tradicional Norte-Sur. Estas nuevas formas de ejercer cooperación se constituyeron como un gran soporte para que aquellos países en vías de desarrollo alrededor de todo el mundo alcancen, además de apreciables niveles de desarrollo, una mayor captación de flujos financieros a ser destinados en la puesta en marcha de proyectos que luchen contra la destrucción ambiental.

En el año 2007, la visión de la CI en el Ecuador – con el Plan Nacional del Buen Vivir- se reestructuró con el objetivo de adoptar una agenda más soberana en cuanto a la planificación de la gestión internacional. El Ecuador visualizó entonces, a la CSS y CTR como herramientas esenciales a la hora de movilizar recursos humanos y económicos en favor de proyectos de desarrollo sostenible (OEA, 2012); además, de tener la oportunidad de formar parte de un proceso de integración regional y de abrirse paso a la aprobación y ejecución de programas y proyectos, gracias, a que estas nuevas modalidades de cooperación le permitieran al país una mejor captación de recursos financieros no reembolsables provenientes de la cooperación internacional(AGECI, 2010).

Ahora bien, al considerar el establecimiento de AP a nivel internacional como un mecanismo de protección al medio ambiente y de conservación a la biodiversidad, resulta interesante detenernos y platear el debate alrededor de la participación de la CI en el financiamiento y soporte técnico que ésta brinda a proyectos y programas de conservación dentro del Ecuador.

En el Cap. II, se expusieron las fuentes de financiamiento que incentivan la conservación de la biodiversidad a través de las AP en el país, señalando, el aporte del Estado (como quien cubre gran parte de los recursos necesarios), de la autogestión, de los recursos fiscales, del turismo, del FAP, y de la cooperación, resaltando el aporte de cooperantes como: GEF, KfW y GIZ como los más significativos.

Al centrarse en la CI, el número de cooperantes con los que Ecuador cuenta para la ejecución de planes de conservación de AP, es relativamente bajo, esto, porque gran parte de los recursos que el país recibe son de carácter reembolsable y se encuentran relacionados a actividades de mitigación y adaptación al cambio climático (Peláez & Herrera, 2015). Adicional a ello, al intentar identificar las fuentes específicas de la cooperación para AP, muchas de ellas por ser mínimas no son especificadas o mencionadas dentro de los documentos a los que se ha tenido acceso (lo cual representa un problema)[157]. Además, la información que se encuentra a disposición del público en la página web del MAE sobre proyectos y programas no incluye a detalle temas de financiamiento, implementación y evaluación de proyectos.

En este punto, cabe destacar el trabajo que Alemania realiza dentro del país en temas ambientales, esto, porque a través del Banco de Desarrollo alemán KfW y la Agencia de Cooperación al Desarrollo (GIZ), éste país se ha convertido en una de las principales fuentes de financiamiento no reembolsable para el desarrollo sostenible del Ecuador. Adicional a Alemania, destaca también el aporte de la Cooperación al desarrollo de Estados Unidos (USAID), sin embargo, la información disponible sobre la cooperación de Estados Unidos en Ecuador solamente facilita datos agregados clasificados de acuerdo a los criterios CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) y de la OCDE. Por otro lado, cabe recalcar también, el gran aporte del Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF), quien en el año 2014 otorgó un monto aproximado de USD 38,7 millones para el sector ambiental, de donde USD 6,4 millones fueron destinados al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) (Peláez & Herrera, 2015), convirtiéndolo en uno de los actores principales de la CI en el Ecuador[158]. En lo que respecta al aporte de las ONG al SNAP, se destaca la participación de WWF (destinada fundamentalmente a la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno).

[157] La cooperación bilateral con GEF, seguida de KfW y GIZ, son las que destacan como actores principales en programas de apoyo al SNAP, el resto de actores mantienen montos de inversión inferior a USD 200 mil (Melani Peláez & Juan Herrera, 2015).

[158] Ecuador ha perdido el interés y acogida de varias fuentes financieras tales como Italia (a través de canjes de deuda) y España, debido al cambio en la visión de la cooperación que atravesó en el año 2007 con el que criticaba fuertemente a la cooperación tradicional Norte- Sur. Adicional, entre algunas de las fuentes de financiamiento reembolsables para proyectos de Cambio Climático en general se resalta el aporte de CAF (30%), BID (30%), BM (9%) (Melani Peláez & Juan Herrera, 2015).

Ahora bien, al ser el sector ambiental una prioridad para la cooperación alemana en el Ecuador, cabe destacar los importantes aportes que ésta ha otorgado para la capitalización del FAP. Si bien en el Cap. II se mencionaron estos aportes otorgados bajo Canjes de Deuda al FAN desde el año 2000, hay que tomar en cuenta que estos canjes son canalizados a fondos patrimoniales con el objetivo de generar ingresos a largo plazo y poder compensar riesgos coyunturales en la provisión de fondos fiscales nacionales o internacionales[159] (Mentefactura, 2007). Lo que se busca, es que estos recursos sean invertidos en entidades financieras serias y sean utilizados como capital para generar nuevos ingresos (FAN, 2006). A pesar que problemas como el pago a los sistemas de tenencia de tierra aplicados a concesiones para la conservación sea uno de los problemas latentes, este mecanismo de financiamiento se mostró con una tendencia creciente y a la que sería optimo afianzarse al coexistir con proyectos de conservación, de manejo forestal sostenible, y, al constituirse en un ingreso complementario.

El FAN ha sido quien desde su creación ha funcionado como el instrumento financiero de gestión ambiental, siendo quien maneja los respectivos recursos provenientes de cooperación internacional, donde además de los aportes provenientes de canjes de deuda para fondos patrimoniales, contó también con la contribución económica y técnica de Países Bajos, de The Nature Coservancy, de Fundación MacAthur y Fundación Moore (GTZ, Manual para el desarrollo de mecanismos de pago/ compensación por servicios ambientales, 2010)

El FAN cuenta con El Programa de Áreas Protegidas, quien responde a la misión y visión institucionales de apoyar la protección de la biodiversidad albergada en las áreas protegidas a través del financiamiento y gestión sustentable eficiente[160]. La asignación, canalización y control de los recursos del FAP obtenidos a partir de esquemas financiados (GEF o Canje de Deuda por naturaleza) tienen como objetivo cubrir gastos operativos básicos[161] y co-financiar esta clase de gastos en la ejecución de los Planes de Manejo de las AP. Según el Manual Operativo del FAN, la distribución de los rendimientos financieros de este Fondo, se realiza de la siguiente manera: del 100%

[159] El financiamiento a través del FAP para gastos operativos básicos tiene la particularidad de ser complementario al financiamiento que realiza el gobierno central.

[160] El Programa centra su acción partiendo en la zona núcleo de las áreas protegidas y extendiéndose a las zonas de amortiguamiento, apoyando de esta manera la interacción dinámica que orientará los procesos, cobertura y ámbito del Programa (FAN, 2005).

[161] Las actividades que no correspondan a estos gastos o no sean elegibles deberán ser cubiertas con fondos provenientes de otras fuentes.

del rendimiento neto anual, el 80% es destinado a gastos operativos básicos de conservación para AP que tengan la categoría de prioritarias[162], el 5% se dirige al fondo de emergencia, y el 5% restante al fondo de reserva y mantenimiento de valor del capital.

El FAP, a través del FAN, se mostró entonces como el punto de partida para asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo, garantizando al SNAP el financiamiento de sus gastos de operación, y evitando las consecuencias de las fluctuaciones de financiamiento, sea por falta de disponibilidad de recursos por parte del Estado, o por las variaciones de recursos provenientes de la cooperación externa. Adicional a ello, si bien el FAP gestionó principalmente fondos de carácter no extinguible (utilización de la renta de inversiones por canje de naturaleza), éste también contó con fondos extinguibles[163], los cuales se mostraron propicios para motivar el involucramiento del sector privado dentro de actividades de conservación[164].

Para el año 2016 el FAN contaba con un Fondo Patrimonial del FAP de US$ 28.94 millones[165], mientras que el Fondo Control de Especies Invasoras de Galápagos (FEIG)[166] contaba con un Fondo Patrimonial de US$16.26 millones (bajo revisión del FAN), y el Fondo de Aportes Especiales Socio Bosque con un fondo mixto de (patrimonial y extinguible) de US$12.42 millones a largo plazo y US$2,32 millones a corto plazo (ya ejecutados) (FAN C. L., 2016).

La existencia de estos fondos ambientales y su capitalización, se muestra como una buena estrategia para captar recursos, ya que, entre sus puntos a favor se encuentra: la seguridad en la administración y gestión de los recursos (al ser descentralizada)[167] y

[162] En el año 2000 se inició el proceso de selección y priorización de las AP del SNAP, y para la correcta designación de recursos a estos gastos básicos, se implementaron los Planes Gerenciales Estratégicos y los Planes Anuales de Gasto (PAGs), los cuales se elaborarán en cada AP. El Manual Operativo del FAN establece que un AP no puede dejar de recibir recursos hasta que se consolide su auto-sostenibilidad.

[163] Desde el año 2000 este rubro extinguible empezó a ascender, empezando con USD $ 1 millón que fue destinado a programas de conservación en el SNAP.

[164] La existencia de este fondo, motivó a empresas como General Motors (2014) y al Banco Bolivariano (2013) a la suscripción de convenios de adhesión al Fondos de Aportes Especiales Socio Bosque junto al MAE y el FAN (Convenio Tripartito).

[165] Para ver más a detalle este informe, Véase Anexo 9.

[166] Gran parte de la capitalización de este fondo proviene de GEF, del Gobierno del Ecuador y de la contribución Alemana, esta última, realizada a través de un Contrato de Aporte Financiero firmado entre el FAN y el MAE que convierte a esta donación en fondos estatales que deben ser invertidos conforme a la estrategia de inversión acordada para el FAP.

[167] En el Manual Operativo del FAN en el punto 2.3: Administración del capital, se menciona que "a consideración de los donantes, se establece que los fondos patrimoniales son administrados por una administradora financiera independiente en el Ecuador o en el extranjero", su selección se realizará en

el apego a las necesidades de los participantes. Durante todos los años en los que el FAN ha ejercido sus actividades, su impacto ha dependido en gran medida de la coordinación que tenga con el MAE[168], sobre todo, al momento de evaluar su apego a los objetivos de conservación a través de los respectivos mecanismos de control y seguimiento[169].

Este mecanismo de financiamiento a proyectos de conservación dentro de AP, si bien en un inicio se presentó como uno de los elementos que fortalecen la estrategia de autofinanciamiento del SNAP, ahora muestra un nivel de incertidumbre bastante grande hasta que no se tenga mayor conocimiento del funcionamiento y homologación de la entidad que reemplazará al actual FAN.

El Ecuador ha sido un captador de recursos de cooperación internacional al momento de gestionar proyectos de conservación dentro del SNAP, esto sin dejar de lado, el gran porcentaje que representa las asignaciones provenientes del gobierno central. Ahora bien, al señalar a la cooperación alemana como una de las fuentes principales de las que el país se apoya para la ejecución de proyectos de conservación y cuidado al medio ambiente, cabe destacar algunas de las acciones que ha realizado el GIZ dentro del país en torno a este tema.

El GIZ, por encargo del Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), ofrece asesoría, capacitación, acompañamiento, desarrollo institucional y gestión y trasferencia de conocimientos en el Ecuador desde hace más de 25 años. El Programa de Gestión Sostenible de Recursos Naturales (GESOREN) es mediante el que se realizan actividades que contribuyen al mantenimiento de la biodiversidad, al uso sostenible de los recursos naturales y a la reducción de la pobreza (GIZ, 2011). El objetivo de GESOREN está definido como: "la población rural pobre que recibe apoyo en las regiones de intervención del programa, aplica estrategias y métodos para el manejo sostenible de los recursos naturales e incrementa sus ingresos" (GIZ, 2011, pág. 9).

---

base a criterios especificados dentro del mismo numeral. Adicional, los recursos direccionados al AP son administrados conjuntamente por el responsable del área y por un administrador o contador contratados por el FAN, quienes deberán rendir cuenta del uso de estos recursos.

[168] El MAE y el FAN suscribieron un Convenio Marco de Acuerdos y Compromiso que establece su vinculación para promover el financiamiento eficiente de la gestión ambiental en el país.

[169] Una de las falencias identificadas en torno al control, seguimiento y sobre todo impacto de estas inversiones dentro de AP, es que la sociedad civil no cuenta con un nivel de participación significativo en estas actividades.

Muchos de los proyectos que lleva adelante GESOREN funcionan en áreas prioritarias de protección al medio ambiente y a los recursos naturales que se encuentran dentro de zonas seleccionadas de la Región Amazónica. Entre algunos de estos proyectos se encuentran: Manual de Educación e Interpretación Ambiental (2010)[170], La Mesa de Cacao Fino de Aroma de la Reserva de Biosfera Sumaco (con su última fase 2010 – 2013)[171], Lineamientos para la creación de Áreas Protegidas Municipales y directrices para su incorporación al subsistema de gobiernos autónomos descentralizados del SNAP (2010) (realizado junto al MAE), Herramientas de gestión en Áreas Protegidas en Ecuador (2013)[172], Gobernanza local de los recursos naturales: Experiencias en la aplicación de incentivos para el Desarrollo sostenible (2013), Sistematización de las experiencias de aplicación de la Evaluación de Efectividad de Manejo en las áreas protegidas apoyadas por el Programa Gestión Sostenible de Recursos Naturales (GESOREN) de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) (2013), Corredores de Conectividad en Ecuador Caracterización de los Corredores Antisana - Cayambe Coca - Sumaco Napo Galeras Podocarpus-Yacuambi Chiles-Mataje (2013)[173], Planificación en Áreas Protegidas - Territorio y Cambio Climático (2015); entre otros.

El cuidado del ambiente, la conservación y usos sostenible de los recursos es de interés primordial para Alemania. Al ser quien destine gran cantidad de recursos (canjes de deuda) y lleve adelante una serie de proyectos enfocados al cuidado ambiental,

[170] Este Manual tenía entre sus principales propósitos: apoyar a la formación de los guardaparques del Parque Nacional Sumaco- Napo Galeras -a través de dar a conocer técnicas innovadoras y creativas de educación e interpretación ambiental-, el involucramiento de guardaparques en la planificación, ejecución y evaluación de proyectos educativo-ambientales y puedan, así, proponer estrategias de conservación.

[171] Se concibe como un espacio de diálogo y coordinación entre productores organizados, entidades locales públicas, entidades privadas y de cooperación nacional e internacional para la toma de decisiones sobre la gestión del cacao de aroma en la Reserva de Biosfera Sumaco. GESOREN busca que a través de asesoría institucional se realice una valoración de recursos naturales y contribuir a la consolidación del SNAP.

[172] Con apoyo del GIZ el Parque Nacional Sumaco- Napo Galeras ha buscado avanzar en la elaboración y aplicación de herramientas de Planificación, Monitoreo y Evaluación, como son el Plan de Manejo, Planes Sectoriales, Evaluación de Efectividad de Manejo, Análisis Multitemporal, entre otros, mediante los que se espera mejorar la gestión del Área Protegida (AP) (GIZ, 2013).

[173] El establecimiento de los corredores de conectividad es uno de los trabajos más innovadores, ya que implica un vínculo entre las áreas protegidas que cuentan con una biodiversidad importante. Estos corredores buscan contrarrestar la fragmentación de los hábitats y permitir los diferentes procesos de intercambio biológico (migración, dispersión de especies, flujo génico de flora y fauna), interrumpidos por la actividad humana sobre las áreas naturales como: usos industriales, agrícolas, forestales y de urbanización, o la construcción de grandes obras de infraestructura como vías y represas (GIZ, 2013).

desarrollo sostenible y fortalecimiento del SNAP del Ecuador, es interesante entender por qué el GIZ ha visto en Ecuador un escenario propicio para realizar cooperación.

Con ello, para la Dra. Miriam Factos[174], este involucramiento e interés por trabajar en temáticas ambientales dentro del país -sobre todo en proyectos dentro de Áreas protegidas desde el año 2007-, responde a que Ecuador es un país interesante que gracias a su biodiversidad posee una gran ventaja comparativa frente a otros países; además de que el considerar a las Áreas Protegidas como la principal herramienta de conservación de biodiversidad para el país, son condiciones que, "han permitido que se realice bastante investigación científica lo cual, ha llamado la atención de otros países por hacer un uso más sostenible de sus recursos" (Entrevista a Miriam Factos, Quito, 2018).

Para GIZ un tema que también facilita y ha permitido llevar a cabo esta cooperación con Ecuador, es que éste último, es signatario de varios instrumentos internacionales como el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) y ha ratificado recientemente el Protocolo de Nagoya. Así también, gracias a la definición favorable de sus marcos legales, "al tener el Sistema Nacional de Áreas Protegidas [SNAP] reconocido en el nivel jerárquico jurídico más alto que es la Constitución del Ecuador 2008 y tener un Código Orgánico del Ambiente (COA), se ha podido contar con orientaciones legales de lo que sería el trabajo dentro de Áreas Protegidas" (Entrevista a Miriam Factos, Quito, 2018).

Este relacionamiento que ha mantenido el Ecuador por varios años con GIZ responde al gran compromiso que tiene Alemania con el tema ambiental, donde no hay que dejar de lado que "es un reto bastante grande para el Ecuador conservar esa gran biodiversidad y tratar de hacer un uso sostenible, [reconociendo] que las AP poseen recursos que son desde el punto de vista económico muy interesantes" (Entrevista a Miriam Factos, Quito, 2018).

Para GIZ el trabajo de cooperación que se realiza con el Ecuador en el tema de conservación, uso sostenible de recursos dentro de AP y demás temáticas ambientales, no ha presentado grandes limitaciones a la hora de ejecutar e implementar proyectos de

[174] La Dra. Miriam Factos, ejerce funciones de asesoría en GIZ en el programa Cambio Climático Biodiversidad y Desarrollo Sostenible Pro Cambio II. La entrevista se realizó con fecha 24 de enero del 2018 en las oficinas del GIZ.

cuidado ambiental, y por ello, GIZ se ha planteado la importancia e intención de continuar trabajando a futuro en estos temas y en seguir fortaleciendo estas relaciones bilaterales (Entrevista a Miriam Factos, Quito, 2018).

3.7.- Al final de un largo recorrido, ¿dónde queda la Cooperación Internacional?

El aporte de la Cooperación Internacional (CI) en el ámbito ambiental es realmente importante para el Ecuador, siendo la segunda fuente más importante de financiamiento para el SNAP. A pesar de su relevancia, Ecuador cuenta con escasos cooperantes, mismos que de forma contradictoria provienen o responden a un sistema de cooperación tradicional Norte- Sur, esto, porque ya hemos visto que recibe mayor apoyo de instituciones como BM, WWF, USAID, GIZ, KfW. Esta situación ha dejado al país en una escenario bastante incómodo, ya que a pesar que en el año 2007 se cambió y criticó fuertemente a este mecanismo de cooperación, al cual en el año 2015 el mismo presidente Rafael Correa catalogara como "simple caridad, que genera dependencia y crea más problemas de los que resuelve" (Correa, 2015). Resulta preocupante que, luego de casi 10 años de la propuesta del cambio de visión a la CI, la cooperación tradicional siga siendo la fuente principal de financiamiento y asistencia técnica dentro del país. Tal parece que desde que se intentó potencializar los nuevos mecanismos de cooperación Sur- Sur y CTR en el tema ambiental, éstas no han logrado materializarse del todo, donde la cooperación tradicional seguirá siendo protagonista de la histórica dinámica de cooperación donante- receptor.

Tal vez uno de los motivos por los que estos modelos de cooperación no alcancen sus objetivos, se deba a que tanto la CSS y CTR, enfrenten dificultades en cuando a la coordinación de actores, división de responsabilidad y roles, el tema de liderazgo y la rendición de cuentas. De ahí, que la oportunidad que brinda la CSS y CTR al Ecuador de ser parte del proceso de integración regional[175] no ha ido más allá de intercambios de experiencias, donde el aspecto económico sigue siendo un limitante a la hora de alimentar proyectos o sistemas de cooperación, esto, porque para países que no cuentan con un sistema económico fuerte, la donación de recursos representa un riesgo. En este aspecto, la voluntad política queda corta, ya que, a pesar que la CSS se muestre como una potencial herramienta para la construcción de relaciones internacionales

[175] Ésta empezó a materializarse a partir de la participación del FAN dentro de la Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe (REDLAC) al construirse como un importante espacio de intercambio de experiencias y de cooperación entre la región.

justas e igualitarias que potencializan la horizontalidad, siempre quedará en duda de donde se obtendrán los recursos para materializar estas propuestas.

Para Rafael Correa (2015) "el tipo de cooperación requerida debe apuntar a la formación de talento humano, la transferencia de ciencia y tecnología y el acceso a fuentes de financiamiento [ya que] los países del Sur [contamos] con el respaldo de la abundante riqueza de recursos naturales, los cuales, servirán como fuente inicial para superar el extractivismo y alcanzar la construcción de sociedades del conocimiento sustentables y productoras de bienes y servicios con alto componente de valor agregado" (Correa, 2015). Esta percepción, lastimosamente se ha detenido en la dependencia de recursos naturales, los cuales no han dejado de ser una fuente inicial que no logra materializarse, transformarse o dar el paso hacia una sociedad sustentable[176].

Las condiciones actuales de la humanidad han hecho que el deseo de una sociedad y un mundo más sostenible y cuidadoso de los impactos humanos en ecosistemas naturales, sean tan solo una utopía a la que los países en vías de desarrollo deberán seguirle buscando los medios imposibles para alimentarla, fortalecerla y hacerla realidad. La cooperación basada en la solidaridad, la equidad, el respeto, la corresponsabilidad y la justicia, ha demostrado ir más allá de solo el cumplimiento a un modelo de desarrollo (que se muestra débil y muchas veces ambiguo) al comprometer el cambio a elementos históricos que han estructurado y construido durante años, el sistema y mecanismo cooperación dentro del escenario internacional.

Regresando a la situación del Ecuador y el financiamiento al establecimiento de AP, su realidad no es muy ajena a la que se ha expuesto. Aun cuando el país recibe recursos financieros provenientes de la CI para la conservación, gestión y manejo de AP -canalizados a través del MAE y el FAN- no hay que olvidar que estos aportes han sido o, asignados para capitalización FAP, o destinados a cubrir, exclusivamente, gastos operativos básicos en aquellas AP que hayan sido catalogadas como prioritarias. De ahí, que el SNAP no ha alcanzado más de un nivel óptimo de administración y nivel de manejo básico del 52%[177], ya sea en cuanto a control, administración, vigilancia y planificación (MAE, 2013). Este porcentaje, da cuenta que los recursos para la correcta

[176] Ejemplo del estancamiento de esta perspectiva soñadora, es el ya mencionado fracaso de la Iniciativa Yasuní ITT en el año 2013.

[177] Se ha tomado como referencia este porcentaje a partir del Análisis de Necesidad de Financiamiento de AP del país realizado en el año 2013, debido a que es el documento más actualizado que se encuentra en la página web del MAE.

gestión de AP nunca llegarán a ser suficientes más, en un escenario en el que el SNAP no logra remediar realmente los grandes problemas que todavía enfrenta en torno a cambio climático, dependencia en la explotación de recursos, minería, deforestación, concesión de tierras y atracción de mayores fuentes de financiamiento internacional para su operación. Desde el año 2010 - según la FAO y OAPN- el BM ya identificó que los presupuestos con los que cuentan las AP no guardan relación con sus necesidades, y donde es poco probable que la CI pueda cerrar esas brechas a futuro (FAO & OAPN, 2010)[178].

Ante los pocos financiadores internaciones con los que Ecuador cuenta para la conservación de AP, Verónica Lemache (2017) resalta la importancia de contar (aunque sean pocos) con cooperantes, quienes a pesar de tener dificultades en cuanto a títulos de propiedad de las tierras e inseguridad jurídica, deciden realizar proyectos o destinar recursos enfocados a la conservación dentro del país (Entrevista a Verónica Lemache, Quito, 2017).

Así también, para el Ab. Hugo Echeverría, el impacto de la cooperación si es grande y significativo, sobretodo, porque gracias a su conocimiento de causa pudo evidenciar que el aporte de la CI en los proyectos que se llevan a cabo dentro de las AP de Galápagos, es relevante; además de que gracias a la cooperación, "se ha promovido la creación de Áreas Marino Costeras". Para el Ab. Hugo Echeverría, esta cooperación complementa de forma importantísima el trabajo que realiza la autoridad ambiental dentro de AP (Entrevista a Hugo Echeverría, Quito, 2017).

Ahora bien, entendiendo que el organismo encargado de dar seguimiento a las actividades de agencias y organismos de CI -en cuanto a sus recursos invertidos y los proyectos que ejecuta- es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) (quien asumió las acciones de SETECI desde el año 2016)[179], se buscó acceder a una entrevista a esta entidad para comprender más a fondo sobre sus

[178] Los gobiernos de América Latina asignan, en promedio, apenas el 1% de los presupuestos nacionales para el ambiente (FAO & OAPN, 2010).

[179] Las funciones de seguimiento a la CI que tenía la SETECI se limitaban solamente a la supervisión en la correcta asignación de recursos prometidos por organizaciones internacionales multilaterales o agencias, esto, porque a pesar de contar con el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información, ésta no incluía una supervisión de las actividades que realizan estas organizaciones. Actualmente, el MAE cuenta con la Metodología para la Evaluación y Seguimiento Técnico de los Contratos de Concesión y Convenios de Cooperación, misma que se centra en la concesión de servicios turísticos dentro del PANE.

competencias y la gestión que realiza en torno a la CI en materia de AP, sin embargo, hasta el cierre de este documento no se obtuvo una respuesta favorable, lo cual ha limitado la información de la gestión internacional del Ecuador en este tema[180].

Ecuador no ha logrado un cambio de matriz productiva, pero ha visto en las AP un medio para hacerlo. Al representar el aporte estatal un gran porcentaje de los recursos con los que el SNAP cuenta, esta corre riesgo de sufrir recortes presupuestarios o desarrollar dependencia en estos recursos que aún no logran ser sostenibles a largo plazo. En este sentido, el modelo de desarrollo al que Ecuador se ha afianzado, al parecer, no muestra interés en la potencialización de la cooperación para el SNAP, sino que más bien, ha visto en el fortalecimiento del turismo una importante fuente de recursos para las AP.

Para Verónica Lemache (2017), gracias a que existen varias AP que cuentan con el plus de tener atractivos turísticos, estas áreas se permiten contar con mayores recursos para su beneficio[181]. Además, de que el turismo "es uno de los servicios más fuertes que brindan las AP, y a la que se tiene que reforzar debido a la incidencia que ésta puede tener a nivel internacional[182]" (Entrevista a Verónica Lemache, Quito, 2017). Este pensamiento lo comparte el Ab. Hugo Echeverría, ya que "al conocer la potencialidad turística del país, el Estado si ha intentado realizar un buen trabajo [...] [.] En los últimos 15 años se observa con mucha fuerza no solo la promoción del turismo del Área Protegida, sino del turismo administrado por las comunidades locales […] [haciendo] que en el turismo de Áreas Protegidas se encuentre el futuro del país" (Entrevista a Hugo Echeverría, Quito, 2017).

En resumen, aun cuando el Ecuador promulgue la diversificación de fuentes de financiamiento para proyectos de conservación, el país seguirá dependiendo de fuentes internacionales tradicionales para ejecutar estos proyectos. Además, que a pesar que esta cooperación tenga fines ambientalistas, no hay que dejar de tomar en cuenta que Ecuador sigue siendo un país en vías de desarrollo que depende de la explotación de

[180] La antigua SETECI, a través de su página web, a pesar de proporcionar los respectivos informes de cooperación internacional, éstos muestran solo montos y donantes globales, impidiendo conocer la situación específica de las AP y sus cooperantes.

[181] Sin embargo, no todas son las áreas que cuentan con estos atractivos, por ejemplo, el manejo de turistas en Yasuní, Cuyabeno, Chimborazo, Cotopaxi, no es igual a la del Área Nacional Parque el Cóndor al ser un área minada.

[182] La campaña "All You Need is Ecuador", es evidencia de este mecanismo que Ecuador ha llevado a cabo para atraer recursos al país y al SNAP bajo el interés turístico.

recursos naturales, donde la cooperación, no alcanza a limitar el impacto ambiental de este modelo extractivista.

En este aspecto para GIZ la problemática de la dependencia del Ecuador en la explotación de recursos naturales, es un tema que no ha significado una limitación para realizar cooperación en temas ambientales e incluso para aquellos proyectos, planes o iniciativas que se llevan a cabo dentro de AP. Esto porque para GIZ la cooperación que ejerce con Ecuador se limita a dar continuación a proyectos que han sido iniciados y son de impacto a largo plazo. Además de que para GIZ "el aprovechamiento de recursos naturales no es un problema siempre que se lo hagan de manera sostenible y donde, evidentemente [GIZ] es bastante respetuoso de las políticas nacionales [,] y no tiene injerencia en estas; por eso cuando se definen las áreas de intervención y las temáticas, vemos que sean áreas donde realmente se requiere esas habilidades y destrezas de la cooperación conjunta con Ecuador" (Entrevista a Miriam Factos, Quito, 2018).

En este sentido, vemos como para GIZ la cooperación que lleva a cabo con Ecuador, se remite o se enfoca a llevar adelante proyectos que vayan de la mano con el aprovechamiento de recursos, cuidado a la biodiversidad, etc (que si bien son bastante interesantes e importantes), pero que evidentemente no alcanza a frenar o intervenir en los impactos ambientales que posiblemente puedan tener las acciones extractivas que realice el Ecuador, ya que GIZ se muestra bastante cuidadoso y alejado de la intervención ante las decisiones soberanas del Ecuador.

Ya por otro lado, en la búsqueda por la Sostenibilidad Financiera (SF) para AP, no hay que desconocer el esfuerzo que ha hecho el Ecuador en la potencialización de los respectivos subsistemas que conforman el SNAP (privado, comunitario y GAD´s). El apoyo a la consolidación de estos subsistemas -sea a través de capacitación, producción sostenible, aprovechamiento de recursos, turismo, etc.- no solo significa contar con una fuente más de financiamiento, sino que también, representa una oportunidad para que a través de la voluntad política, se lleven a cabo convenios de cooperación que permitan dirigir fondos puntuales a la contratación de personal de apoyo, realización de obras menores, equipamiento, etc.

Para lograr los objetivos de desarrollo sostenible que se han planteado a nivel internacional, es vital que se empiece a trabajar en el fortalecimiento de instituciones nacionales, internacionales y multilaterales, para poder contar con un sistema más

eficaz, democráticos y responsable de sus actos. Además, porque gracias a este fortalecimiento, países en vías de desarrollo que presenten debilidades institucionales, pueden llegar a afianzarse y beneficiarse verdaderamente de las oportunidades que brinda la CSS y CTR.

El debate en torno al Desarrollo Sostenible, Conservación de Biodiversidad, Cooperación Internacional y Áreas Protegidas son temas de los que se tiene mucho que hablar todavía, pero el dejar un punto de partida para que se despierte el interés en el estudio y análisis de este tema en conjunto, ya representa un avance y un compromiso para que se empiece a tomar mayor conciencia de las acciones e impactos de la actividad humana dentro de espacios naturales.

No hay que olvidar que los recursos naturales son limitados y las ambiciones humanas no. Al final, el tiempo y los recursos parecen irse acortando y la solución al problema de pérdida de biodiversidad parece ir más allá de la suscripción de convenios o tratados internaciones, quienes al final por su carácter no vinculante, dejan a la deriva la responsabilidad y obligación de la comunidad internacional en el cuidado del planeta.

Somos los países ricos en biodiversidad quienes debemos ser protagonistas de un verdadero cambio. Tenemos la capacidad de lograr las aspiraciones de dar a las generaciones futuras una vida mejor, aun cuando el panorama ambiental actual a nivel mundial no es favorable, es mejor empezar a detener el uso insostenible que se le da al planeta. En un futuro no muy lejano, se empezara a pensar que la mejor forma de detener este acelerado deterioro ambiental, fue pensar en el **ahora**.

“La pobreza es la peor forma de contaminación”

Indira Gandhi

“Los costos de inacción son muy superiores a los costes de acción”

Nicholas Stern

CONCLUSIONES

El estudio de la categoría ambiental es complejo debido a la incidencia que tienen los factores históricos en la sociedad. En el presente trabajo de investigación, el aspecto ambiental es tratado desde una perspectiva donde las dinámicas de cooperación ejercidas a nivel mundial han influido directamente en el alcance y configuración de las instituciones nacionales encargadas del tema ambiental. Con ello, es necesario reconocer en primera instancia que- históricamente y hasta la actualidad- los países en desarrollo enfrentan una realidad ambiental distinta a la de los países desarrollados; realidad, que han venido enfrentando hace ya más de 60 años con el fracaso de la AOD.

La propuesta y reconocimiento del sistema internacional del aporte de las Áreas Protegidas (AP) en la conservación de biodiversidad y el Desarrollo Sostenible (DS), han hecho que se las visualice como un incentivo al diálogo multilateral y a la importancia de movilizar recursos para el mejoramiento en su gestión. Sin embargo, en la cooperación internacional ambiental la convergencia de intereses entre sus actores ha frenado y cuestionado, de alguna manera, la idea de que la conservación y financiamiento al establecimiento de AP se constituya en una esperanza para el mejoramiento en la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.

En este sentido, a nivel mundial y de nuestra región la labor realizada en torno a este tema, señaló la importancia de la asignación y diversificación de recursos destinados al establecimiento de AP, de donde los presupuestos de gobiernos nacionales, ayuda internacional, fondos multilaterales, donantes bilaterales, tarifas relacionadas con el turismo, fondos ambientales y fondos privados y comunitarios; se constituirán como las principales fuentes de financiamiento.

En el caso de Ecuador, el análisis de la categoría ambiental y de conservación, llega a ser fundamental al ser uno de los países más megadiversos del mundo. Así, con el establecimiento de nuevas políticas y modelo de desarrollo adoptadas desde el año 2008 con la nueva Constitución de la República y el Plan Nacional del Buen Vivir – al otorgar derechos a la naturaleza- , se despierta el interés en analizar al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) como un elemento que garantiza el cuidado y protección de áreas naturales dentro del país.

El Ecuador es un país que ha demostrado un alto nivel de profesionalidad a la hora de gestionar el manejo de las Áreas Protegidas. Sus esfuerzos han sido reconocidos a nivel internacional, tomándolo como ejemplo al ser pionero en buscar acercarse a una gestión operativa eficiente y eficaz de AP. El Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) ha sido la institución a cargo de la cuestión ambiental dentro del país, siendo ésta, quien persiga el manejo efectivo de AP a través de una estructura sólida en el ámbito técnico, financiero y administrativo.

Si bien es cierto que en un primer plano el Ecuador ha sido uno de los primeros países que ha incursionado en la búsqueda y aplicación de herramientas más efectivas en el manejo a las AP, no hay que dejar de lado que la participación de nuevos actores en la gestión de AP (subsistemas) aún se encuentran en procesos de consolidación. Además, que el SNAP no ha logrado causar el impacto necesario para influir dentro de políticas de verdadera conservación, sino que su condición se ha mostrado bastante limitada ante aspectos de restauración, influencia política, fomento de alternativas sustentables y viables, y, muy importante, la escasa valoración de la población al papel de las AP en el país; todo esto, se ha traducido en insuficiente apoyo político, financiero y social.

En este escenario, si bien el accionar del MAE dentro de la temática de AP ha sido admirable, de grandes esfuerzos y de logros, no hay que dejar de lado que su gestión ha sido bastante cuestionable alrededor de su debilidad institucional. En este aspecto, el análisis e identificación de las debilidades y potencialidades del SNAP reflejan lo mucho que aún hay por hacer en materia ambiental dentro del país. Esto, porque a pesar de ser un país que cuenta con una de las constituciones más innovadoras en el tema ambiental -donde se promulgan políticas de conservación y DS-, lastimosamente al ser un país que sigue siendo dependiente de la extracción de recursos –y a pesar que se le ha apostado al cambio de matriz productiva-, son estas mismas leyes las que le permiten y justifican una intervención dentro de espacios protegidos. Parece ser que toda esta visión de conservación, AP y DS se ha constituido en una verdadera paradoja.

Es justamente en este punto, que el país debe analizar conscientemente el costo y beneficio a nivel económico, social y ambiental de sus políticas extractivas dentro de AP.

Este panorama llama a una profunda reflexión en torno a la necesidad de desarrollar investigación y críticas hacia las leyes y políticas existentes, ya que por el carácter de ambigüedad en algunos de sus artículos, se ha evidenciado el choque entre políticas proteccionistas y extractivistas. En este sentido se plantea el debate en torno al DS, ya que el uso de este término, ha dado paso a que surjan enormes contradicciones entre el discurso y la práctica. Su utilización se ha tornado en una discusión semántica, donde se ha hecho indispensable identificar criterios y estrategias para poder encaminarse a su logro. Asegurar que el DS es una meta posible, es un tema delicado y complejo, más aun, en cuestiones ambientales.

De ahí, que el SNAP no logre incorporarse activamente al desarrollo del país aun encontrándose ante una oportunidad sin precedentes de consolidarse como un actor estratégico. El SNAP requiere mejorar su modelo de gestión para que se puedan aprovechar sus capacidades administrativas y de diversificación de mecanismos de financiamiento. .

La financiación del SNAP ha estado ligada a una fuerte inversión del Estado seguida de los aportes de la cooperación internacional (CI) provenientes de créditos externos, de cooperación bilateral y de fondos internacionales no reembolsables. Al considerar reducir la dependencia en el presupuesto gubernamental (que es limitado y variable) y la vulnerabilidad ante eventos externos, se apuntó a la diversificación y fortalecimiento de nuevas fuentes de financiamiento, de donde la CI se presenta como una gran oportunidad para las AP del Ecuador.

En este sentido, la presencia del FAN no ha alcanzado a cubrir las necesidades del SNAP al destinar estos recursos exclusivamente a cubrir gastos operativos básicos de las AP priorizadas, lo cual, ha dejado de lado otro tipo de necesidades y a otras áreas que requieren atención (el fondo patrimonial e intangible del FAP gasta únicamente en los dividendos).

Por otro lado, el visualizar la potencialidad del turismo como una fuente de financiamiento para las AP del Ecuador (particularmente para aquellas que cuentan con la capacidad de ofrecer servicios turísticos), es un tema que aún requiere de la promoción y fortalecimiento en la generación de ingresos, ya sea través de concesiones o convenios de cooperación que les permitan generar beneficios directos y lograr superar la barrera administrativa actual. Así mismo, el establecimiento de tarifas de

ingreso a las AP es un tema que se encuentra en duda dentro de país, ya que si bien en un principio se estableció la gratuidad del ingreso a estas áreas a través del Acuerdo 006 en el año 2012, para la actualidad el MAE se encuentra analizando la posibilidad de retomar el cobro de estas tarifas.

La CI ha jugado un rol preponderante para la sostenibilidad de la gestión ambiental en Ecuador. Con ello, vale reconocer la participación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o GEF), y el gran aporte de la cooperación bilateral con Alemania en el desarrollo de herramientas de gestión a través del Banco de Cooperación Alemana (KfW) y de la Agencia de Cooperación al Desarrollo (GIZ).

Para el GIZ trabajar conjuntamente con el Ecuador en temas ambientales significa fortalecer y estrechar cada vez más las relaciones bilaterales basadas en un interés compartido por el cuidado del medio ambiente y por dar cumplimiento a instrumentos internacionales del que son signatarios. La acción de GIZ dentro del país ha permitido la realización de planes y de proyectos dirigidos a la gestión de AP y al aprovechamiento sostenible de los recursos.

Para GIZ, Ecuador se presenta como un escenario favorable, atractivo y óptimo en varios niveles (legal, de biodiversidad, etc), lo cual ha hecho que GIZ proyecte a futuro su gestión ambiental en el país. Esta relación sin embargo, se fundamenta en un respeto estricto del GIZ hacia las políticas y leyes nacionales del Ecuador, donde ésta no tiene injerencia alguna en decisiones soberanas relacionadas al ambiente, aun cuando estas puedan tener algún impacto ambiental dentro o fuera de AP.

En este escenario, la búsqueda de fuentes financieras a través de las modalidades alternativas de la cooperación, sean CSS o CTR, todavía muestran debilidades y limitaciones que no han permitido un fortalecimiento ni mucho menos la explotación de sus capacidades. No hay que olvidar, que la CSS y CTR se visualizaron como potenciales alternativas de ejercer cooperación para el Ecuador en el año 2008, pero al considerar que la aplicación de éstas se construye a partir de experiencias de aplicación, estas no han logrado prácticas del todo efectivas, más aún en temas ambientales financieros.

Ecuador debe empezar a trabajar y visualizarse para que su dependencia en la dinámica Norte-Sur o cooperación tradicional como fuente de financiamiento, empiece

ver en a nuevas formas de manifestación (CSS y CTR) una herramientas útil no solo para alcanzar mejores niveles de desarrollo, sino también, para poner en marcha proyectos que permitan hacerle frente a problemáticas globales que continúan pendientes.

Al final, el paradigma entre el interés mundial y la voluntad política por frenar el impacto acelerado al ambiente reflejado en convenios, acuerdos, conferencias, protocolos, etc, y el poco impacto de estas dentro de políticas nacionales de intervención a AP, no alcanzan a medir la magnitud y seriedad con la que debe tomar el tema. Con ello cae muy bien el refrán "Del dicho al hecho hay mucho trecho", ya que hacer realidad estas loables metas, acordadas en reuniones y convenios globales, no es una tarea fácil. Aterrizando en la realidad que enfrentan todos los días los gestores de áreas protegidas de países en desarrollo como el Ecuador, sigue quedando abierta la pregunta: ¿Qué significan estas metas nacionales e internacionales para quienes trabajan en el cuidado e implementación de planes de manejo para la conservación de la gran biodiversidad dentro de Áreas Protegidas, en un mundo donde los problemas, presiones y amenazas ambientales tradicionales persisten?

BIBLIOGRAFÍA:

AECID. (2014). *Guía de modalidades e instrumentos de cooperación de la AECID.* Madrid: AECID.

Álvarez, S. (2012). *Una introducción a la Cooperación Internacional al Desarrollo.* Honduras : REDUR .

Ambiental, A. N. (2015). *Agenda Nacional Ambiental: En defensa de la Madre Tierra y los territorios.* Quito- Ecuador: CEA.

APCI. (2009). *Situación y tendencias de la cooperacion Internacaional en Perú.* Lima : APCI.

Aristizábal A., Tormo, C. & Monzó, A. (2010). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo.* Valencia: Universitat Politècnica de València.

Asamblea Nacional. (2013). *Resolución de la Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera de los Bloques 31 y 45 dentro del Parque Nacional Yasuní.* Quito .

Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador* . Quito.

Ayllón, B. (2013). La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿Subversión o adaptación de la Cooperación Internacional? . Quito : IAEN .

Bárcena, A. (2001). *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina* . Santiago de Chile : CEPAL .

Becerra, T. (2016). *¿Por qué fracasó la Iniciativa Yasuní ITT?* Madrid: IUDC- UCM.

Betancourt, M. & Schulz, N. (2009). *La cooperación Sur-Sur a partir de Acrra: América Latina y el Caribe.* Barcelona: FRIDE.

Biológica, S. d. (2004). *Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del CDB.* Montreal: CDB y PNUMA.

Bodart, M. M. (2013). *Los Organismos Internacionales en la era global: los nuevos retos de la cooperacion internacional.* México: Miguel ángel Porrúa.

Bovarnick, A. (2010). *Ficha de Puntaje de Sostenibilidad Financiera para los Sistemas de Áreas Protegidas* . New York: UNDP, PNUD .

Bovarnick A., Fernández, J. & Galindo ,J. (2010). *Sostenibilidad Financiera de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe. Guía para la política de inversión.* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): The Nature Conservancy (TNC).

Castro, G. (2003). *Conservation Finance: the long road to sustainability. Vth World Parks Congress.* Durban.South Africa .

CDB. (2006). *Global Biodiversity [Perspectiva global de la biodiversidad], Secretariat of the Convention on Biological Diversity.* Montreal: CDB.

CEPAL. (2002). *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe* . Johannesburgo: CEPAL .

CEPAL. (2002). *Financiamiento para el desarrollo sostenible: Asociaciones público-privadas para la inversión ambintal en America Latina y el Caribe.* Monterrey: Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo .

CEPAL. (2014). *Estudio Regional sobre mecanismos de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil de América Latina.* Santiago: CEPAL.

CEPAL. (26 de marzo de 2010). La cooperación Internacional en el nuevo contexto mundial: Reflexiones desde América Latina y el Caribe. *Trigésimo Tercer Período de sesiones de la CEPAL*. Brasilia, Brasil: CEPAL.

CEPAL. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para America Latina y el Caribe* . Santiago : CEPAL .

CEPAL y PNUD . (2001). *El Finanaciemiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.* Río de Janeriro : CEPAL .

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización del 19 de octubre de 2010. Quito-Ecuador.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas del 11 de noviembre del 2010. Quito-Ecuador.

Código de Procedimiento Penal (2014).Quito. Ecuador.

Código Orgánico del Ambiente, (2017) Registro Oficial Suplemento 983.Quito-Ecuador.

Conservancy, T. N. (2009). *Beneficios de las áreas protegidas - Guía rápida para profesionales en Áreas Protegidas.* TNC.

Convenio de Diversidad Biológica (1992). Río de Janeiro. CDB.

Correa, R. (26 de Septiembre de 2015). Cooperación Internacional y Cooperación Sur-Sur. *"Obrar Juntos" - Crítica a la Cooperación Norte- Sur* , 1-6 . New York.

Dávila, T. (2010). *ONG y Estado, participación, rivalidad y cooperación en gestión ambienta.* Quito: Abya- Yala.

Diversidad, B. S. (2004). *Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (Programas de trabajo del CDB).* Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Diversidad, B. S. (2004). *Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas(Programas de trajabo del CDB.* Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Duarte, L. & González, C. (2014). *El enfoque teórico de la Cooperación Internacional en Educación: Análisis de tres agencias de Cooperación Internacional.* Medellín: Panorama.

Dubois, A. & Yoldi, P. (2001). *La Financiación del Desarrollo- Flujos privados y Ayuda Oficial al Desarrollo.* Vasco: Grafo.

Dudley, N. (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas.* . Gland- Suiza : UICN.

Echeverría, H. (29 de noviembre del 2017). *Las Áreas Protegidas como herramienta estratégica para el Desarrollo Sostenible: la transversalidad de las leyes ecuatoriana, con el Ab. Hugo Echeverría, experto y reconocido abogado en derecho ambiental/* Entrevistador: Inti Viracocha. Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Quito.

Elliott, H. (1974). *Second World Conference on National Parks, Proceedings.* Morges: UICN.

Espinosa, B. (2009). "Cooperación internacional Alineada". *Boletín* , 5-10.

Expertos, C. I. (2015). Financiación para el Desarrollo Sostenible. Nueva York: ONU. (Comité Intergubernamental de Expertos, 2015).

Factos, M. (24 de enero del 2018). *La acción y aporte de GIZ en el trabajo conjunto con el MAE para AP y proyectos ambientales. La importancia de la cooperación bilateral, con la Dra. Miriam Factos, asesora en GIZ en el programa Cambio Climático Biodiversidad y Desarrollo Sostenible Pro Cambio II*/Entrevistador: Inti Viracocha. Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Quito.

Falconí, F. (2002). *Economía y Desarrollo Sostenible: ¿ Matrimonio feliz o divorcio anunciado?* Quito-Ecuador: FLACSO.

FAN. (2004). *El Fondo de Áreas protegidas (FAP).* Recuperado el 11 de Diciembre de 2017de:2017de:http://www.fan.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=99:informe-de-implementacion-fap-2012&catid=21:documentos-interes-fap&Itemid=198

FAN. (2005). *Manual Operativo* . Quito : FAN.

FAN, C. L. (2016). *Informe de Avances* . Quito- Ecuador : FAN .

FAO. (2010). *Sostenibilidad Fianciera para Áreas Protegidas de América Latina* . Roma- Italia .

FAO & OAPN. (2010). *Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en América Latina - Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina.* Santiago- Chile : FAO y OAPN.

Figueroa, L. (2008). *Pago por servicios ambientales en áreas protegidas.* FAO/OAPN.

Freddy Justiniano, Michael Gucovsky y Cielo Morales . (2002). *Financiamiento para el Desarrollo Sostenible: Visiones y Acciones desde la perspectiva de América Latina y el Caribe* . Johannesburgo: CEPAL .

Galcano, E. (2011). La cooperación en contexto histórico. El nacimiento de la ayuda al desarrollo. En J. á. Sotillo, *El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos* (págs. 101-140). Madrid: La Catarata.

GIZ. (2011). *La Mesa de Cacao Fino de Aroma de la Reserva de Biosfera Sumaco-Serie Estudios de Impacto. Fascículo 1.* Quito-Ecuador : GIZ - Imagen Corporativa.

GTZ. (2010). *Áreas de conservación municipal: una oportunidad para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo local. Reflexiones y experiencias desde América Latina.* Brasilia,: DF.

GTZ. (2010). *Manual para el desarrollo de mecanismos de pago/ compensacion por servicios ambientales* . Quito- Ecuador : GESOREZ - GTZ .

INECI. (2005). *Cooperación para el Desarrollo.* Quito : INECI.

Juan Sánchez y Santiago Madriñán . (2012). *Biodiversidad y conservación al desarrollo.* Bogotá: Uniandes.

Keohane, Robert & Joseph Nye. (1988). *Poder e Interdependencia.* Grupo Editorial Latinoamericano .

Koldo Unceta & Pilar Yoldi. (2000). *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolucion histórica.* Vasco: Grafo.

Lemache, V. (21 de noviembre del 2017). *El papel del Ministerio del Ambiente (MAE) en la Gestión de AP, con la Ab. Verónica Lemache, funcionaria del MAE en el Departamento Jurídico*/Entrevistador: Inti Viracocha. Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Quito.

L.Emerton, J.Bishop & L.Thomas. (2006). *Sustainable Financing of Protected Areas: A Global Review of Challenges and Options-The World Conservation Union.* Gland, Suiza: RU.

Ley de Gestión Ambiental (2004). MAE.Quito-Ecuador.

Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre del 10 de septiembre de (2004). Quito-Ecuador.

López, V. (2011). *Economía y cooperación para el desarrollo.* Madrid : Afi.

M. Muñoz & J. Benayas. (2007). Nuevos retos y oportunidades para la fiananciación de los servicios de uso público en los espacios naturales protegidos. *Ecosistemas*, 125- 136.

MAE & ECOLAP . (2007). *Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador*. Quito, Ecuador: ECOFUND, FAN, DarwinNet, IGM.

MAE & GIZ. (2011). *Evaluación rápida del nivel de implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2001 - 2010 - Deutsche.* Quito- Ecuador : ecoBiotec .

MAE. (2005). *Análisis de las Necesidad de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.* Quito- Ecuador: MAE.

MAE. (2007). *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas protegidas del Ecuador 2007- 2016. Informe Final de Consultoría. Proyecto GEF: Ecuador Sistema Nacional de Áreas Protegidas.* Quito: REGAL-ECOLEX.

MAE. (2007). *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacionald e Áreas protegidas del Ecuador 2007- 2016. Informe Final de Consultoría. Proyecto GEF: Ecuador Sistema Nacional de Áreas Protegidas.* Quito: REGAL-ECOLEX.

MAE. (2007). *Situación actual del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador - Informe Nacional 2007/ II Congreso Latinoamericano de Áreas Protegidas - Bariloche- Argentina.* Quito- Ecuador: MAE- UICN.

MAE. (2010). *Cuarto Informe Nacional para el Convenio sobre la Diversidad Biológica.* Quito-Ecuador.

MAE. (2011). *Evaluación rápida del nivel de implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2001 - 2010-Informe de consultoría.* Quito-Ecuador : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)-Ecobiotec.

MAE. (2012). *Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador 2001-2010.* Quito: MAE.

MAE. (2013). *Actualización del Estudio de Necesidades y el Análisis de la Brecha de Financiamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en un Marco*

de Gestión y Formación de Capacidades. Quito- Ecuador : Ministerio del Ambiente .

MAE. (2013). *Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas del Ecuador* . Quito-Ecuador : MAE.

MAE. (2014). *Guía Informativa de las Áreas Naturales Protegidas del Ecuador* . Quito.

MAE. (2015). *Análisis de la Deforestación en el Ecuador 1990-2014. Informe de la Unidad de Monitoreo* . Quito-Ecuador : MAE.

MAE. (2015). *Estrategia de Sostenibilidad Financiera del Sistema (SNAP) del Ecuador.* Quito: MAE.

MAE. (2015). *Quinto Informe Nacional para el Convenio sobre Diversidad Biológica.* Quito Ecuador : MAE.

MAE. (2015). *Valoración Económica de Áreas Protegidas.* Quito- Ecuador: MAE.

MAE. (2016). *Áreas Protegidas del Ecuador: socio estratégico para el desarrollo.* Quito: Ministerio del Ambiente.

MAE. (18 de Mayo de 2016). *Áreas Protegidas son pilar para la biodiversidad del país*. Recuperado el 05 de 01 de 2018, de MAE- Comunicamos.

MAE. (2016). *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacionald e Áreas protegidas del Ecuador 2007- 2016. Informe Final de Consultoría. Proyecto GEF: Ecuador Sistema Nacional de Áreas Protegidas.* Quito: REGAL-ECOLEX.

MAE. (2016). *Proyecto de Sostenibilidad Financiera para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas: Una visión a su historia* . Quito- Ecuador: MAE.

MAE. (2011). *Política y estyrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador 2002-2010.* Quito: MAE.

Mantilla, L. R. (2000). *Amazonía Ecuatoriana. escenario y actores del 2000.* Quito: EcoCiencia-Comité Ecuatoriano de la UICN.

Mantilla, L. R. (2000). *Amazonía Ecuatoriana. Escenario y actores del 2000.* Quito: EcoCiencia-Comité Ecuatoriano de la UICN.

Marlon Flores & Andrew Bovarnick. (2016). *Guía para mejorar el presupuesto y el financiamiento de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas. Lecciones aprendidas en Guatemala, Perú y Chile (2012-2014)* . PNUD.

Melani Peláez & Juan Herrera. (2015). *Financiamiento Internaciaonal para el Cambio Climático en Ecuador.* Quito- Ecuador: GFLAC.

Mentefactura, M. (2007). *Plan de Sostenibilidad Financiera para Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas de Ecuador.* Quito-Ecuador : The Natury Conservancy.

Morgenfeld, L. (2011). Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana.Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962). *UBACYT* , 6-29

MREMH. (1995). *Desarrollo Sostenible: Foro Nacional* . Quito Ecuador : MREMH .

Natura, F. (2003). *Desarrollo Sostenible en el Ecuador: una década sin mirada hacia el futuro.* Quito- Ecuador .

Nelson Gutiérrez Endara & Sandra Jimenez Noboa. (2005). *El Financiamiento del Desarrollo Sostenible en el Ecuador* . Santiago de Chile : CEPAL .

OEA. (2012). *Construyendo Agendas de Cooperación Internaciaonal: Ecuador, Perú y República Dominicana* . ICN.

Olivé I., & Pérez A. (2014). *Cooperación Finacniera reembolsable:¿qué hacen otros donantes y qué puede hacer España?* Madrid : Elcano .

Ramos C. & Sánchez, V. (2013). *Manual de medio ambiente y cooperación.* Madrid : Alianza por la Solidaridad.

Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas del 05 de septiembre de 2002.

Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.Quito-Ecuador.

Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Quito-Ecuador.

Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021. Quito-Ecuador.

Rojas, E. (2005). *Análisis de riesgos ambientales y sociales en los proyectos de préstamos e inversión.* Buenos Aires: CEN .

SELA. (2012). *Fuentes de cooperación para financiación de la Cooperación Sur- Sur y Triangular para América Latina y el Caribe* . Caracas : SELA.

SETECI. (2015). *Informe de Cooperación Internacional no reembolsable en el Ecuador- 2011-2014.* Quito: SETECI.

Socas, N. & Hourcade, O. (2009). La cooperación Internacional. En A. M. Scartascini, *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de neystra región* (págs. 19-50). Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

Sotillo, J. Á. (2011). *El sistema de cooperación para el desarrollo : actores formas y procesos.* Madrid: LA CATARATA .

Suárez, G. (1997). *Áreas Naturales Protegidas para la Conservación y el Desarrollo Sostenible* . Lima: Pro Naturaleza.

Surasky, J. (2011). Presentación de la cooperación Sur-Sur de Ecuador. En J. Á. Sotillo, *El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos* (págs. 156-179). Madrid: La Catarata.

Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (TULAS) del Ministerio del Ambiente de marzo del (2003). MAE.

UICN. (2015). *Desarrollo Sostenible: Aproximaciones Conceptuales.* Quito - Ecuador: Fundación Natura.

UICN, U. I. (2011). *Las Áreas Protegidas para América Latina. Situación actual y perspectivas para el futuro (J. Elbers Ed.).* Quito: UICN.

Víctor López Acevedo, Janette Ulloa & José Aragón Osejo. (2016). *Cartografía Histórica de las Áreas Naturales Protegidas y los Territorios Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana.* Quito.: EcoCiencia- Red Amazónica de Información Socioambiental.

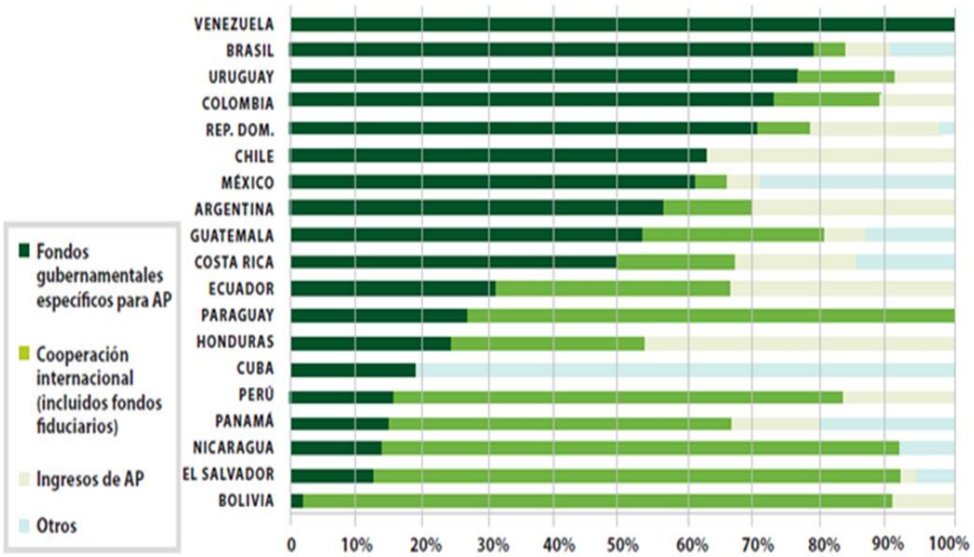
WRM. (2004). *Áreas Protegidas ¿Protegidas contra quién?* Montevideo: Oilwatch .

Yánez, P. (2016). *Las Áreas Naturales Protegidas del Ecuador: características y problemática general.* Quito : UNIBE .

ANEXOS

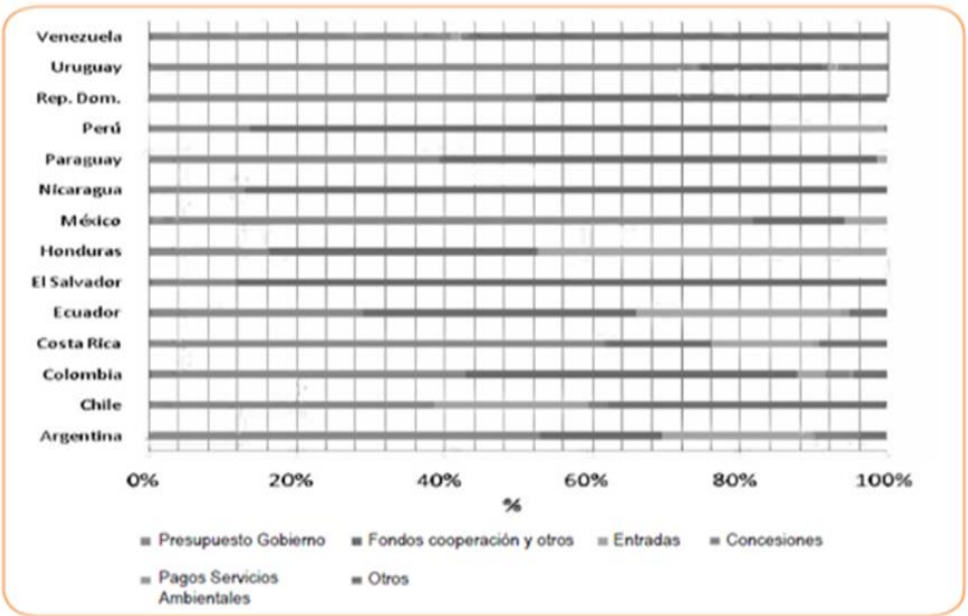
ANEXO 1

Composición del presupuesto de AP en algunos países de América Latina



Fuente: Bovarnick et al. (2010).

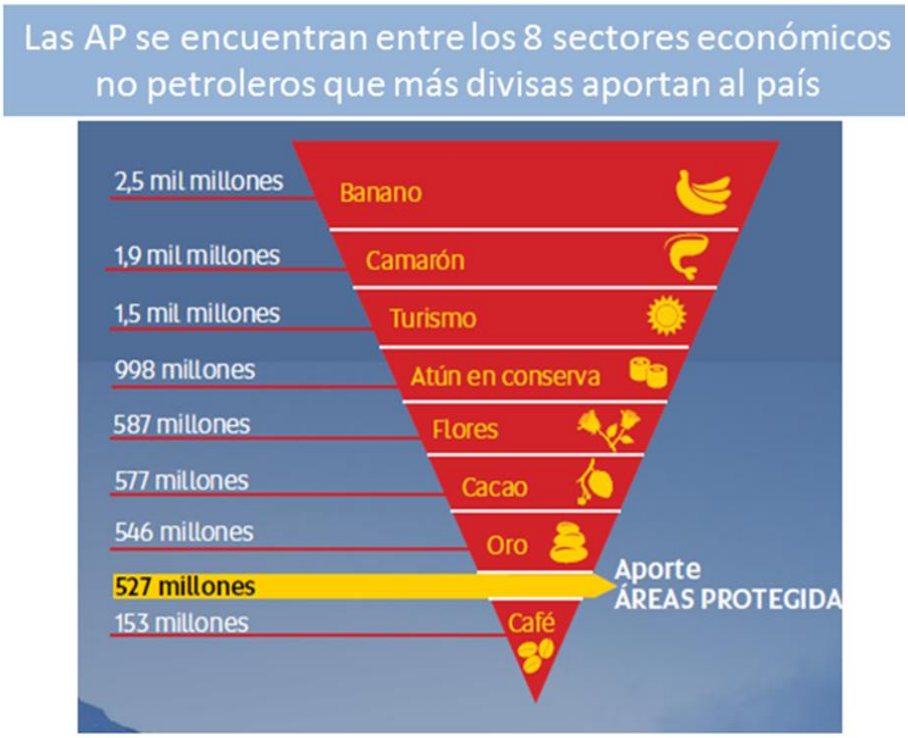
Fuentes de financiamiento para las SAP en algunos países de América Latina en función del porcentaje total disponible



ANEXO 2

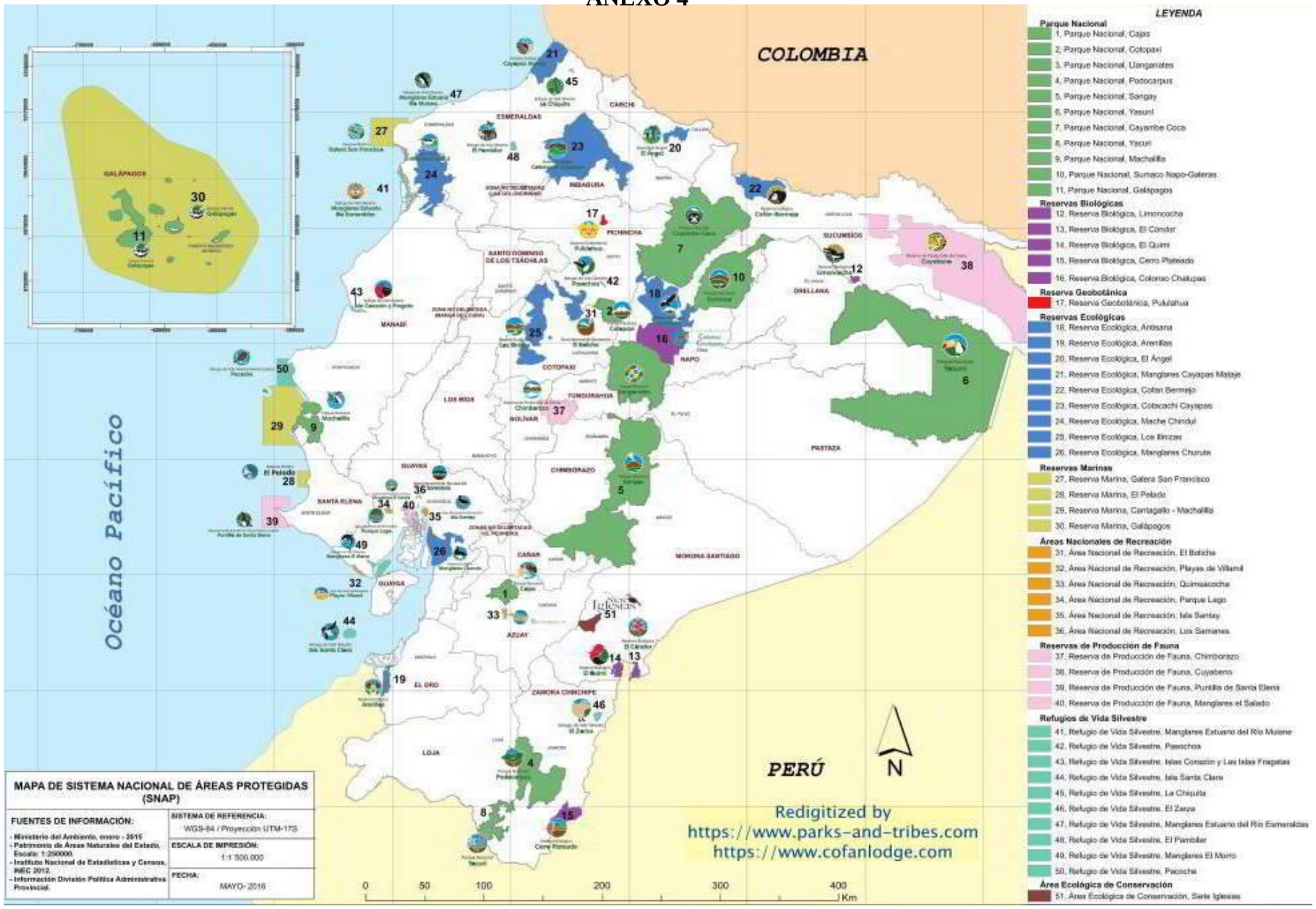
Fuentes de financiamiento internacional	Ejemplos
Convenciones internacionales	Convención del Patrimonio Mundial CITES RAMSAR Convención de Diversidad Biológica Objetivos de Desarrollo del Milenio Convención sobre el Cambio Climático
Organismos internacionales	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o GEF en inglés) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) Organización de Estados Americanos (OEA)
Bancos Internacionales	Banco Mundial Corporación Internacional de Financiamiento (IFC) Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) Bancos regionales de fomento (CAF, OPIC)
Asistencia Bilateral o Multilateral	Agencias de Cooperación Internacional de Japón (JICA), Canadá (CIDA), Estados Unidos (USAID), Alemania (GTZ), Holanda (Lotería), España (AECI),
Organizaciones no gubernamentales Internacionales	Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) The Nature Conservancy (TNC) Conservation International (CI) Flora and Fauna International (FFI) Fundacion Tinker, etc

ANEXO 3



Fuente: MAE, 2016

ANEXO 4


COLOMBIA
PERÚ
Océano Pacífico
GALÁPAGOS
ESMERALDAS
CARCHI
IMBABURA
PICHINCHA
SUCUMBÍOS
ORELLANA
NAPO
PASTAZA
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS
MANABÍ
LOS RÍOS
COTOPAXI
TUNGURAHUA
BOLÍVAR
CHIMBORAZO
GUAYAS
SANTA ELENA
CAÑAR
AZUAY
MORONA SANTIAGO
ZAMORA CHINCHIPE
EL ORO
LOJA
LEYENDA
Parque Nacional
1. Parque Nacional, Cajas
2. Parque Nacional, Cotopaxi
3. Parque Nacional, Llanganates
4. Parque Nacional, Podocarpus
5. Parque Nacional, Sangay
6. Parque Nacional, Yasuni
7. Parque Nacional, Cayambe Coca
8. Parque Nacional, Yacuri
9. Parque Nacional, Machalilla
10. Parque Nacional, Sumaco Napo-Galeras
11. Parque Nacional, Galápagos
Reservas Biológicas
12. Reserva Biológica, Limoncocha
13. Reserva Biológica, El Cóndor
14. Reserva Biológica, El Quimi
15. Reserva Biológica, Cerro Plateado
16. Reserva Biológica, Colonso Chalupas
Reserva Geobotánica
17. Reserva Geobotánica, Pululahua
Reservas Ecológicas
18. Reserva Ecológica, Antisana
19. Reserva Ecológica, Arenillas
20. Reserva Ecológica, El Ángel
21. Reserva Ecológica, Manglares Cayapas Mataje
22. Reserva Ecológica, Cofan Bermejo
23. Reserva Ecológica, Cotacachi Cayapas
24. Reserva Ecológica, Mache Chindul
25. Reserva Ecológica, Los Ilinizas
26. Reserva Ecológica, Manglares Churute
Reservas Marinas
27. Reserva Marina, Galera San Francisco
28. Reserva Marina, El Pelado
29. Reserva Marina, Corragallo - Machalilla
30. Reserva Marina, Galápagos
Áreas Nacionales de Recreación
31. Área Nacional de Recreación, El Boliche
32. Área Nacional de Recreación, Playas de Villamil
33. Área Nacional de Recreación, Quimsacocha
34. Área Nacional de Recreación, Parque Lago
35. Área Nacional de Recreación, Isla Santay
36. Área Nacional de Recreación, Los Samanes
Reservas de Producción de Fauna
37. Reserva de Producción de Fauna, Chimborazo
38. Reserva de Producción de Fauna, Cuyabeno
39. Reserva de Producción de Fauna, Puntilla de Santa Elena
40. Reserva de Producción de Fauna, Manglares el Salado
Refugios de Vida Silvestre
41. Refugio de Vida Silvestre, Manglares Estuario del Río Muisne
42. Refugio de Vida Silvestre, Pasochoa
43. Refugio de Vida Silvestre, Islas Corazón y Las Islas Fragatas
44. Refugio de Vida Silvestre, Isla Santa Clara
45. Refugio de Vida Silvestre, La Chiquita
46. Refugio de Vida Silvestre, El Zarza
47. Refugio de Vida Silvestre, Manglares Estuario del Río Esmeraldas
48. Refugio de Vida Silvestre, El Pambilar
49. Refugio de Vida Silvestre, Manglares El Morro
50. Refugio de Vida Silvestre, Pacoche
Área Ecológica de Conservación
51. Área Ecológica de Conservación, Siete Iglesias
MAPA DE SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SNAP)
FUENTES DE INFORMACIÓN:
- Ministerio del Ambiente, enero - 2015
- Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, Escala: 1:250000.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC 2012.
- Información División Política Administrativa Provincial.
SISTEMA DE REFERENCIA:
WGS-84 / Proyección UTM-17S
ESCALA DE IMPRESIÓN:
1:1 500.000
FECHA:
MAYO- 2016
0 50 100 200 300 400 Km
N
Redigitized by
https://www.parks-and-tribes.com
https://www.cofanlodge.com

ANEXO 5

El PSF como una contribución al cumplimiento de los OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

ANEXO 6

Aportes para la capitalización del FAP

Fondo de Áreas Protegidas (fap)	Patrimonio	Convenios y capitalizaciones	Incremento
Aporte del Estado ecuatoriano	1 000 000	1 297 087	297 087
Alemania París VI Alemania	3 081 401	3 325 681	244 280
Alemania París VII Alemania	3 235 771	3 945 403	709 632
Alemania París VII-VIII Alemania	1 108 343	1 110 885	2 542

Cooperación no reembolsable (en millones de dólares)

Fuente Cooperante	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Multilateral	17,65	16,27	25,60	26,08	39,30	60,89	64,3
Bilateral	87,5	174,60	159,52	103,04	101,08	141,22	166,5
ONG	15,28	32,15	42,72	38,08	49,66	57,09	58,94
Total No Reembolsable	119,98	226,8	235,6	165,7	188,5	259,20	289,74

Fuente: AGECI, 2008.

Principales aportes registrados en el MAE (datos no oficiales)

Fuente de financiamiento	Montos
Cooperación Alemana	$ 28 000 000 aprox. (36,5 mill. compromiso para próximos 5 años)
Fondo Mundial para el Medio Ambiente	$ 55 000 000 aprox.
Organización Internacional de Maderas Tropicales	$ 2 300 000 aprox.
España	$ 1 400 000 aprox.
Estados Unidos	$ 4 000 000 aprox.
Unión Europea	$ 22 500 000 aprox.
Total (10 años)	$ 113 200 000 aprox.

Fuente: Dirección de Asuntos Internacionales - Ministerio del Ambiente (2009).

Estado de capitalización del fapa Junio de 2006

GOBIERNO	DESTINO	MONTO (Millones de US$)
Gobierno del Ecuador (aporte nacional)	Fondo Ambiental	1,17
Canje de Deuda Alemania (Paris VI)	Capitalización fap PN Sumaco Napo Galeras	3,30
Canje de Deuda Alemania (Paris VII)	Capitalización fap	3,99
Donación GEF-Banco Mundial	Capitalización fap	4,18
	Total	12,64

ANEXO 7

Mecanismos de financiamiento prioritarios para las AP de Ecuador

Mecanismo de Financiamiento	Características
1 Sello SNAP	Creación de un Sello que permita el aporte de privados al financiamiento de las Áreas Protegidas del Sistema a cambio de poder usarlo para promover sus productos y/o servicios.
2 Concesiones de servicios	Consiste en la concesión de servicios e infraestructura dentro de las Áreas Protegidas, a través de un proceso definido, que no debe tomar más de 17 meses.
3 Tasa instalación de antenas	Pago por la ubicación de antenas –telefonía celular y televisión– dentro de las Áreas Protegidas.
4 Venta de carbono	Consiste en la generación de ingresos para el Sistema a partir de la captura de carbono generada por nuevas plantaciones y por proyectos para la reducción de la deforestación.
5 Pasaporte SNAP (turistas y/o operadores)	Es el pago anual por un Pasaporte para el ingreso a las Áreas Protegidas del Sistema, cuantas veces desee por año.

Mentefactura 2007. Plan de sostenibilidad financiera para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador. Ministerio del Ambiente, The Nature Conservancy. Quito.

Escenarios financieros por mecanismos y fuentes de financiamiento para la gestión del SNAP de Ecuador

Escenario	Mecanismos	Fuentes	
Conservador	Mecanismos tradicionales	Cooperantes	Bilateral ONG
		Fondos públicos	Presupuesto estatal FAP
		Otros actores del Estado	GAD Ministerios Otros
	Mecanismos propuestos	Mecanismos relacionados al turismo	
		Marketing de causa	
Mejorado	Mecanismos tradicionales	Cooperantes	Bilateral ONG
		Fondos públicos	Presupuesto estatal FAP
		Otros actores del Estado	GAD Ministerios Otros
	Mecanismos propuestos	Mecanismos relacionados al turismo	
		Marketing de causa	
Matriz productiva	Mecanismos tradicionales	Fondos públicos	
	Mecanismos propuestos	Compensación por servicios ambientales	
		Tarifas al turismo	
		Marketing de causa	
		Acuerdos y fondos concursables para el manejo y uso sostenible de biodiversidad/biopros-pección nacional en combinación con iniciativas comunitarias.	

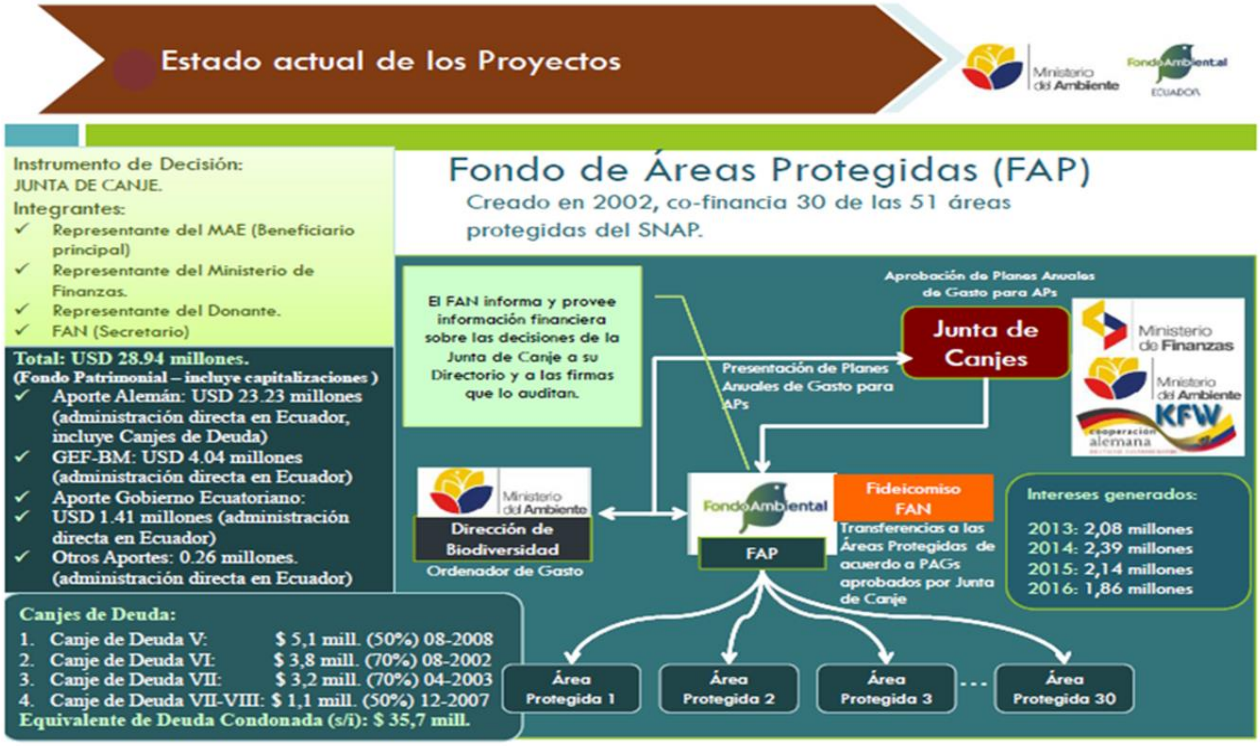
ANEXO 8

- Contribuciones a la Iniciativa Yasuní ITT

Contribuyentes	Años anteriores a 31 diciembre 2011	2012	2013	Abril 2014	Total
Avina Foundation	100,000	-			100,000
Chile	100,000	-			100,000
Colombia	100,000	-			100,000
Constructora N Odebrecht	129,975	-			129,975
Earth Day Network	-	158,853	1,331		160,184
Ecuador*	125,000	125,000		392,123	642,123
España	1,400,400	-			1,400,400
Everfresh (Turquía)	20,000	30,000			50,000
Georgia	100,000	-			100,000
Héctor Delgado	50,000	-			50,000
Italia	-	1,965,519	1,966,626		3,932,147
Meurthe-et-Moselle (Francia)	53,763	-			53,763
Región de Rhône-Alpes (Francia)	195,314	-			195,314
Región de Valonia (Bélgica)	-	1,220,465			1,220,465
Ryohin Keikaku Co. Ltd (Japón)	-	200,140			200,140
Sector privado***	44,847	136,884	184,840		366,571
SK Engineering & Construction	-	50,000			50,000
Turquía	100,000	-			100,000
World of Kindness (Rusia)	100,000	19			100,019
Luxembourg			1,332,700		1,332,700
Herdoiza Crespo Constr. (Ecuador)			200,000		200,000
Total	**2,619,299**	**3,886,881**	**3,685,497**	**392,123**	**10,583,801**

Fuente: Informe Financiero Anual del 2012 (MPTF, 2013)

ANEXO 9



Fuente: Comisión Liquidadora del FAN, 2016

ANEXO 10

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DEL ECUADOR

Fuente: (MAE, Guía Informativa de las Áreas Naturales Protegidas del Ecuador , 2014) **Elaborado por:** Inti Viracocha

	ÁREA PROTEGIDA	AÑO DE CREACIÓN	EXTENSIÓN	SUBSISTEMA/ DISTRITO REGIONAL	PRINCIPALES AMENAZAS	SERVICIO / OPORTUNIDAD	OFERTA TURISTICA	CURIOSIDAD
1	Parque Nacional Galápagos	1936 (Primera Declaración) 1959 (Declaratoria definitiva)	693.700 hectáreas	Galápagos	Introducción de especies invasoras Adaptación de las especies al cambio climático Presión turística	Gran atractivo para la investigación a nivel mundial	Al poseer gran cantidad de especies únicas es un centro de turismo de naturaleza, ya sea por los fenómenos geológicos, por centro de crianza de especies, por presenta de especies endémicas Centro Crianza Fausto Llerena, Bahía Tortuga, Volcán Sierra Negra, Humedales de Puerto Villamil	-Reconocimiento como Patrimonio Natural de la Humanidad por la UNESCO en 1978 -Reserva de la Biósfera declarada por la UNESCO en 1984 -Humedales del sur de Isabela declarados como sitio Ramsar en 2002
2	Reserva Marina Galápagos	1996	1333.000 k Km2	Galápagos	Introducción de especies invasoras Adaptación de las especies al cambio climático Presión turística	Una de las reservas Marinas más grandes del mundo Posee una peculiar mezcla de especies templadas y tropicales	Gracias a sus diferentes condiciones ecológicas y a sus condiciones marinas, éste es un gran atractivo turístico, se realizan tours de buceo navegables, entre sus mejores	Patrimonio Natural Declarado por la UNESCO en 2001

							actividades	
3	Reserva Ecológica Manglares Cayapas Mataje	1995	51.3000 hectáreas	Esmeraldas	Fue afectada gravemente por la instalación de camaroneras en 1980	Las comunidades que habitan alrededor y en la reserva consideran usan los recursos del ecosistema como principal fuente de sustento (recolección de conchas, almejas, ostiones, etc)	Uno de los más atractivos más importantes de esta reserva son los manglares que crecen en la desembocadura de los ríos al mar	Declarada sitio Ramsar en 2002 Hace más de 2mil años en sus bosques se estableció la cultura La Tolita
4	Refugio de Vida Silvestre La Chiquita	2002	809 hectáreas	Esmeraldas	Se encuentra rodeada de áreas deforestadas y zonas de pastizales para el ganado.	Punto de investigación forestal	Alberga una interesante muestra de las plantas y animales de la región del Chocó	Este refugio fue establecido en el área donde funcionaba la Estación Forestal “La Chiquita”
5	Refugio de Vida Silvestre Manglar del Estuario de Río Esmeraldas	2008	242 hectáreas	Esmeraldas	Incremento en las zonas agrícolas y de piscinas de cultivo de camarón	Loa manglares que se encuentran en este estuario son los últimos remanentes de los bosques que existieron en la zona y fueron afectados por el avance de la cuidad de Esmeraldas	Es un área poco conocida y visitada debido a las limitaciones de acceso y falta de infraestructura turística	Se espera una recuperación de los árboles de manglar y el matorral en las áreas deforestadas
6	Reserva Marina Galera San Francisco	2008	54.604 hectáreas	Esmeraldas	Desarrollar pautas de manejo forestal para detener la acelerada destrucción de los	Alberga una gran riqueza biológica que muchas veces es comparable a las aguas de Galápagos.	Entre sus principales atractivos están las playas de arena y la reproducción de ballenas jorobadas en	El MAE ha emprendido un proceso de recuperación de la cobertura vegetal

					bosques causada por la industria maderera	La reserva protege tres tipos de ecosistemas	estas playas en junio y septiembre	
7	Refugio de Vida Silvestre Manglar el Estuario del Río Muisne	2003	3.173 hectáreas	Esmeraldas y Manabí	Destrucción casi total del manglar en 1980 por la construcción de piscinas para el cultivo de camarón	Se presenta como una zona que ofrece a varias especies un zona de refugio , descanso, alimentación y reproducción	Recorridos en lancha atractivos y por sus angostos canales certifica la importante atracción turística de este refugio	La conciencia del valor del área los motivó a protección de los últimos remanentes de estos estuarios
8	Refugio de Vida Silvestre El Pambilar	2010	3.123 hectáreas	Esmeraldas	La zona que rodea el área ha sido intervenida por la industria maderera y por plantaciones de palma africana		Cuenta con un la oportunidad de acampar dentro del AP, además de un sendero a la cascada del vampiro y su recorrido es de dificultad media.	Esta AP posee especies de mamíferos representativos, sin embargo muchos se encuentran en peligro de extinción como;: jaguar, el pecarí del labio blanco, mono araña
9	Reserva Ecológica Mache Chindul	1996	119.172 hectáreas	Esmeraldas y Manabí		Es rica en biodiversidad, además gracias a las funciones ecológicas brinda servicios ambientales a las poblaciones aledañas	Ofrece recorrido por los senderos: Laguna de Cube, Túneles del Colorado y Rancho Pablito	La reserva protege la laguna de Cube, que fue declarada como humedal de importancia internacional Posee 3 especies de árboles nuevos para la ciencia *(Ecuadendron)*
10	Refugio de Vida Silvestre Islas Corazón y Fragatas	2002	2.811 hectáreas	Manabí	Existió una gran destrucción del manglar entre 1970-1980 por prácticas culturales de las comunidades ribereñas como:	Ofrece la oportunidad para que las comunidades realicen prácticas ancestrales como la pesca y la recolección de	Gracias a su cercanía y fácil acceso se ha convertido en un sitio preferido para la realización de actividades recreativas en: Sendero Corazón,	En la actualidad el manglar continua en proceso de reforestación

					extracción de madera, carbón, peces, etc.	mariscos.	Túnel del Manglar, Zona de recreación, Playa Isla del Sol e Isla de Fragatas	
11	Refugio de Vida Silvestre Marino Costera Pacoche	2008	8.500 hectáreas Marino-costeras y 5.045 hectáreas terrestres	Manabí		Gracias a la diversidad terrestre y marina, los pobladores poseen fuentes de alimento, refugio.	Este refugio ofrece recorridos por dos senderos: Sendero EL Faro y Sendero Pasaje del Mono	Los pobladores han incorporado prácticas agroforestales interesantes, como el cultivo de sombra de frutales, cacao y café. Además han incursionado en el manejo de especies propias de la zona como la tagua y paja toquilla.
12	Parque Nacional Machalilla	1979	41.754 hectáreas terrestres 14.430 hectáreas marinas	Manabí		Una gran cantidad de pobladores se dedican principalmente, a la agricultura, se han cuantificado 12 comunas hasta la actualidad	Entre sus principales atractivos se encuentran: El Festival de las Ballenas jorobadas por su reproducción en estas playas, museo arqueológico y albergue. En Playita Santiago existen senderos como: Boque Sol, Playita de Salango, Ruinas arqueológicas, las de la Plata	Fue reconocida como sitio Ramsar por su riqueza marina Su temprana declaratoria, incentivó la importancia de reconocer la biodiversidad del país y del fortalecimiento del SNAP Se relaciona con la cultura Manteño-Huancavilca
13	Reserva Marina El Pelado	2012	96 hectáreas terrestres y 13.005 hectáreas marinas	Santa Elena		Este sitio es ideal para el refugio y anidación de aves marinas como piqueros patas azules y pelicanos. Gran presencia de	Importante destino para buceadores y amantes de la biodiversidad marina. Entre los lugares más aptos para el buceo están: Playa Ayangue, y el Islote	Con el objetivo de dar soporte físico a los invertebrados marinos, con autorización del MAE, se hundió la lancha *Ringel* de 12 metros de largo

						arrecifes rocosos que albergan peces invertebrados como erizos, corales, etc	pelado.	
14	Reserva de Producción Faunística Marino Costera Puntilla de Santa Elena	2008	52.231 hectáreas marinas 203 hectáreas terrestres	Santa Elena	Gran cantidad de peces han disminuido debido a la sobrepesca. Así también el número de animales y plantas ha disminuido debido a la presión humana	Las aguas de la reserva son fuente de subsistencia para varias poblaciones pesqueras, además que contribuyen a la protección de especies marinas	Posee aves costeras emblemáticas como piqueros, pelicanos, gaviotines y petreles. Posee el Sendero La Chocolatera y el Sendero La Lobería	Es considerado como uno de los sitios de mayor concentración de peces de la costa ecuatoriana gracias a que es parte de un sistema biológico de aguas frías que comparte con Perú y Galápagos
15	Área Nacional de Recreación Playas de Villamil	2011	2.472 hectáreas	Guayas		Las poblaciones locales se dedican a la pesca y agricultura	Se constituye en uno de los principales destinos turísticos de la costa central. Permite la práctica del deportes acuáticos gracias a empresas turistas locales El turismo representa el ingreso económico más importante	Culturalmente es el único ligar de la costa ecuatoriana donde los pescadores se desplazan en balsas de tres palos, embarcaciones tradicionales que recrean antiguas prácticas
16	Área Nacional de Recreación Parque Lago	2002	2.283 hectáreas	Guayas		Comunidades aledañas realizan actividades de recolección de leña y pesca artesanal	En zonas de acceso al público se realizan actividades como caminatas, pases en bicicleta, picnics, trote.	No es un sitio utilizado por poblados, pero si es concurrido por comunidades cercanas
17	Reserva de Producción Faunística Manglares El		10.635 hectáreas	Guayas	El crecimiento de varias parroquias rurales y urbanas ha ocupado	El agua dulce que alimenta a la zona proviene de la cuenca del río	La reserva incluye varios atractivos que pueden ser visitados desde diferentes	Para recorrer los canales del manglar se debe contactar con la Comuna Puerto Hondo

	Salado	2002			progresivamente el ecosistema del manglar. De ahí que, el avance de la ciudad y la instalación de fábricas e industria ha afectado fuertemente a esta lugar	Chongón y de las escorrentías de las colinas de la ciudad La captura de peces y recolección de marisco era la principal fuente de subsistencia de los pescadores artesanales	ligares, incluyendo áreas urbanas. Esta área no cuenta todavía con facilidades para la visita turística	
18	Área Nacional de Recreación Los Samanes	2010	380 hectáreas	Guayas	La llanura inundable fue reemplazada por plantaciones agrícolas debido a que los suelos de la llanura son muy fértiles producto de las inundaciones periódicas	Desde su creación se han dado las facilidades para promover prácticas deportivas y el esparcimiento de la población	Existe la posibilidad de practicar deportes, en ciclo vías, senderos para caminata y trote, cachas, juegos y gran cantidad de espacios verdes	En el interior de esta área todavía existen algunos remanentes de bosque seco del litoral y de la llanura inundable característica de la cuenca del Río Guayas
19	Área Nacional de Recreación Isla Santay	2010	2.215 hectáreas	Guayas	Fue sitio de cuarentena por embarcaciones que arribaban a puerto. Además, fue utilizada como fondeadero	La riqueza de sus suelos motivó la instauración de varias haciendas agrícolas y se desarrollaron cultivos de arroz	Posee un sendero de recorrido mixto y un restaurante para los visitantes	Fue puerto y destino de ataques de piratas y filibusteros en los siglos XVII y XVIII
20	Reserva Ecológica Manglares Churute	1979	49.389 hectáreas	Guayas	Muchas de las especies se encuentran amenazadas como: el Canclón y cocodrilo de la costa	Existen 11 comunidades presentes en esta área, cuyos derechos han sido respetados Sus pobladores se	Cuenta con zonas para acampar, hospedarse y con senderos que son: La Laguna El Canclón, La Flora, El Mirador, Aulladores, El Mate,	Declarada sitio Ramsar en 1990 debido a la importancia de sus humedales

						dedican a la agricultura. Pesca y captura de mariscos (estas actividades son coordinadas con la administración)	Ruta en el estuario del río Churute, Ruta al Río Upiano	
21	Refugio de Vida Silvestre Manglares El Morro	2007	10.030 hectáreas	Guayas	El Morro y El Salado no se han liberado de la instalación de camaroneras ocurrida décadas atrás	Las comunidades locales son reconocidas como pobladores ancestrales del manglar y dependen de la recolección de especies y de la pesca	Sitio denominado Farallones por la presencia de colonias de piqueros patas azules y pelícanos Tiene la rua Isla Mnaglecito o Isla de los Pájaros, Ruta de Canal del Morro	Su existencia se debe a la existencia de delfines, fragatas de la isla Manglecito
22	Refugio de Vida Silvestre Isla Santa Clara	1990	7 hectáreas terrestres 2millas náuticas alrededor isla e islotes	El Oro		Gracias a su ubicación la isla fue importante para los pobladores del antiguo Guayaquil La Isla funciona como estación científica administrada por el Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR)	La Isla no brinda facilidades para el turismo, pero se la puede visitar en lanchas para observar aves como fragatas, piqueros, etc	Declarada sitio Ramsar en 2002
23	Reserva Ecológica Arenillas	2002	13.170 hectáreas	El Oro	Posee varias especies endémicas	Dentro de esta reserva se encuentras áreas de cultivo y zonas de pastos, por lo que se practica la	Su turismo es de carácter informal. Pero cuenta con: Sendero El Venado y el Sendero Ardilla	Fue reserva para prácticas militares, pero por su importancia ambiental fue declarada reserva ecológica

						agricultura, pesca, etc,		
24	Reserva Ecológica El Ángel	1992	16.541 hectáreas	Carchi		Posee lagunas que proveen de agua a buena parte de la provincia del Carchi Posee helechos endémicos	Ofrece la posibilidad de realizar picnics, acampar y realizar caminatas por los senderos: El Voladero, Bosque de Polylepis, Represa Geovanny Calles, Voladero-Tufiño, Loma Guipa-Baños	Declarada sitio Ramsar en 2012 Fue parte del territorio del grupo preincaico los Pastos o Past-Awá
25	Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas	1968	243.638 hectáreas	Esmeraldas e Imbabura		Recibe migrantes de todas partes del país que han enriquecido de diversa manera la AP Posee cerca de 2.107 especies de plantas , de donde 201 son orquídeas Es el AP con mayor riqueza de aves del Ecuador	La Laguna de Cuicocha es uno de los atractivos turísticos más grandes del Ecuador. Posee zonas para acampar y hospedarse, cuenta con los senderos: Ruta Sagrada, Gorky Campuzano, Cerro Cotacachi, Yanahúrco, etc.	En la parte andina existen varias comunidades de nacionalidad Kichwa. En la zona baja habitan poblaciones indígenas de las nacionalidades Awá, Chachi y Épera.
26	Reserva Geobotánica Pululahua	1966 como Parque Nacional 1978 como Reserva Geobotánica	3.383 hectáreas	Pichincha		Posee exuberante vegetación gracias a los diversos microclimas. Posee además cerca de 180 especies de aves	Posee sitios de interés como la Comunidad de Pululahua, Mirador Ventanillas, Hornos de cal. Además ofrece senderos como: Sendero Sal si Puedes,	Al declarar como Parque Nacional al Cerro Pondoña en 1966, ésta se convirtió en la primera área protegida continental

						Dota de agua a la cuidad de Quito	Sendero El viento, Senderos naturales a los cerros Pondoña y El Chivo	
27	Parque Nacional Cayambe Coca	1970 como Reserva Ecológica 2010 como Parque Nacional	403.103 hectáreas	Imbabura, Pichincha, Sucumbíos y Napo	Lucha con la existencia de especies invasoras	Posee diversas poblaciones: mestizas e indígenas de la Sierra y la Amazonía Posee gran cantidad de plantas endémicas, mamíferos (osos de anteojos), reptiles, anfibio, etc.	Para celebrar el solsticio de verano celebra el Inti Raymi Entre los lugares que pueden ser visitados están: Refugio del Cyambe, Al Oyacachi, El Chaco, Cascada San Rafael, Sendero Del Oso, Cascada Milagrosa, Cascada San Rafael	Declarado como sitio Ramsar Es conocido como el parque nacional del agua, al poseer agua por todas partes Esta región fue habitada por los Kayambis y Karankis Gracias a su historia, Baeza ha sido declarada como Patrimonio Cultural de la Nación
28	Reserva Ecológica Antisana	1993	120.000 hectáreas	Napo y Pichincha	La especie endémica de anfibio Osomosapo, se encuentra en peligro de extinción La ganadería extensiva ha sido reemplazada por la investigación	Gracias a la Laguna de Mica proviene gran cantidad se abastece de agua a gran parte del sur Quito Posee aspectos culturales que le permitieron que los latifundios desarrollaran la industria textil Las comunidades aledañas se dedican a la agricultura y ganadería	Entre los principales atractios están la Micaloma, Galleretas, Patoúrco, Sendero Jumandy, Sendero Paso o Ruta del Cóndor	

29	Refugio de Vida Silvestre Pasochoa	1996	500 hectáreas	Pichincha		Existen muchas plantas que son usadas por el ser humano como medicina o alimento	Ofrece zona de camping y picnic en el Centro de Educación Ambiental. Posee senderos: El Colibrí, Amiga Naturaleza, Bosque para Todos, Palma de Cera, etc.	Fue administrada por la Fundación Natura por casi dos décadas
30	Reserva Ecológica Illinizas	1996	149.900 hectáreas	Pichincha, Cotopaxi, Santo Domingo de los Tsáchilas y Los Ríos	La pacara, considerado raro se encuentra en peligro de extinción	Gracias a sus condición climática esta reserva genera servicio de agua a los poblados de varias ciudades cercanas Los pobladores se encuentran dedicados en su mayoría a la agricultura y ganadería, o labores agropecuarias	La Laguna del Quilotoa es el lugar más visitado del área También posee la reserva el Yagual y las Termas de Cunuyacu	La historia de esta región incluye la existencia de etnias como Chibchas, Cayapas, Quijos
32	Parque Nacional Cotopaxi	1975	33.393 hectáreas	Cotopaxi, Napo, Pichincha		Millares de montañistas del mundo se encuentran atraídos por el volcán Cotopaxi	Entre algunos de los refugios están: Sendero Páramo, Laguna de Limpiopungo, Refugio Jasé Ribas	El Cotopaxi es ejemplo de un volcán estratovolcán, que son montes de forma cónica regular, resultado de la acumulación de rocas, arena y cenizas de erupciones sucesivas.
33					Los primeros árboles que fueron	Gracias a las quebradas e	Gracias a la cercanía con de la estación El	

	Área Nacional de Recreación El Boliche	1979	392 hectáreas	Cotopaxi y Pichincha	sembrados en 1928 en lo que era la hacienda Romerillos con la idea de reforestar el páramo, hoy se sabe que afectan a los suelos y la biodiversidad	irregularidades de esta zona habitan árboles, helechos, musgo, pinos y han aprendido a convivir unos con otros	Boliche de la Empresa Ferroviaria del Ecuador, cientos de visitantes llegan a recorrer los atractivos que ofrece esta AP como El Mirador Sunfana, Sendero Quishuar, Sendero Romerillos	
34	Reserva Biológica Colonso Chalupas	2014	93.246 hectáreas	Napo	El canelo es un árbol con madera consistente y dura que ha sido extraída para la construcción de casas	Brinda importantes servicios ambientales para la provincia de Napo , principalmente la provisión de agua	Posee un gran potencial turístico, sin embargo, al ser un área recientemente constituida no cuenta con las facilidades para la visita de turistas	Protege la cuencua de los ríos Colonso, Tena, Shiti e Inchillaquí Para fines científicos o de investigación dentro del área, es necesario realizar una solicitud y estar e coordinación con el MAE
35	Parque Nacional Llanganates	1996	219.931 hectáreas	Tungurahua, Cotopaxi, Napo y Pastaza	El difícil acceso a su treno impide la realización de importantes investigaciones y descubrimientos	Los pueblos originarios practicaban minería de oro en la zona	Cuenta con senderos: Patojapina, Anteojos, El Camino del Inca, Maulatos,, Ikundu Urcu, Cashaurco Abitagua	Posee una gran historia mística debido a la leyenda del tesoro de Atahualpa
36	Reserva De producción Faunística Chimborazo	1986	58.560 hectáreas	Chimborazo, Tungurahua y Bolívar		Provee de agua a las tres provincias donde se asienta Dentro de la reserva viven 38 comunidades indígenas y	Cuenta con refugios y senderos. Los refugios son: Hermanos Carrel, Edward Whymper, y los senderos: Los Hieleros, Templo Machay, etc	La conexión entre el Chimborazo y el Río Guayas es símbolo de la unidad entre Costa y Sierra Fue constituida para proteger a animales nativos Habitaron los famosos

						campesinas, las cuales se dedican al cultivo y pastoreo de animales		"hieleros del Chimborazo" (hoy solo queda uno en la actualidad)
37	Parque Nacional Sangay	1875 como Reserva Ecológica 1979 como Parque Nacional	502.105 hectáreas	Tungurahua, Chimborazo, Cañar y Morona Santiago		Gracias al Río Paute y su caudal, se genera la mayor fuente de hidroelectricidad para el país A pesar del sinnúmero de investigaciones aún no se conoce toda la flora y fauna que posee	Es un gran atractivo para quienes practican el andinismo o las caminatas de aventura Cuenta con senderos como Ozogoche, Laguna Amarilla del Altar, Qhapaq Ñan, Bosque de Arrayanes	Declarado Patrimonio Natural de la Humanidad por la UNNESCO en 1983
38	Parque Nacional Cajas	1977	285.544 hectáreas	Azuay		Gracias a la gran cantidad de lagunas existe una gran captación de agua por parte de las poblaciones cercanas	Cuenta con albergues y senderos autoguiados como: Uku, Roreadora, Illincocha, y por acompañamiento: Naturaleza e Historia Humana, Cerro de San Luis, El Camino del Inca, etc	Declarada en el año 2014 como una de las áreas núcleo de la Reserva de Biósfera Macizo El Cajas, por la UNESCO Declarada como sitio Ramsar en 2002 Por convenio suscrito con el MAE el PN Cajas es administrado por el Municipio de Cuenca
39	Área Nacional de Recreación Quimsacocha	2012	3.217 hectáreas	Azuay	El MAE recupero 3.217 ha de las 12.000 debido a la explotación minera que se practicaba en	Sus paramos son proveedores de agua para poblaciones cercanas	Al ser un área recién creada, no cuenta con facilidades turísticas, sin embargo, hay un refugio con	

					esa zona		infraestructura básica para los guardaparques y sus actividades de control de vigilancia	
40	Parque Nacional Podocarpus	1982	146.280 hectáreas	Loja y Zamora Chinchipe	En sus inicios fue afectada por colonizadores mineros informales en el sector de San Luis	Es una zona de gran biodiversidad y endemismo Es un inmenso jardín botánico	Cuenta con senderos y albergues. Entre los senderos esta: Senderos de Anteojos, Bosque Nublado, Los Miradores, Lagunas de Compadre, Higuerones, Al Mirador, Los Miradores	Es considerada como un sitio de importancia mundial por su conservación de biodiversidad La Reserva de Biosfera Podocarpus- El Cóndor fue declarada por la UNESCO en 2007 Sistema lacustre Lagunas del Compadre fue declarado sitio Ramsar en 2012 Posee algunos asentamientos de grupos kichwas, saraguros, shuar y colonos provenientes de la Costa
41	Parque Nacional Yacuri	2009	43.090 hectáreas	Loja y Zamora Chinchipe	La creencia de arrogar monedas a las lagunas para atraer buena suerte, ha frenado los proyectos de conservación, convirtiéndose en una verdadera amenaza	Posee una gran diversidad de plantas endémicas	Cuenta con el Centro Administrativo de Codradía, además de contar con varios senderos: Sendero Romerillo, Sendero laguna Legra 1 y 2 y el Sendero El Arbolito	Al conformar parte de la Reserva El Cóndor tiene reconocimiento de la UNESCO en 2001 El Sistema Lacustre Yacuri fue declarado sitio Ramsar en 2012

41	Reserva Ecológica Cofán Bermejo	2002	55. 451 hectáreas	Sucumbíos		Gracias a la buena participación de la comunidad Cofán éstos forman parte activa en el manejo y cuidado de la reserva	Dada la lejanía de esta área a centros poblados y la dificultad de acceso, no cuenta con facilidades para la visita turística	Ha sido territorio de la ancestral nacionalidad Cofán y por ello es administrada en coordinación entre el MAE y la Federación de Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador (FEINCE) La visita con fines científicos y de investigación debe ser solicitada y coordinada con el MAE
43	Parque Nacional Sumaco Napo-Galeras	1994	205.751 hectáreas	Napo y Orellana		Alrededor del parque se ubican comunas, centros poblados y ciudades habitados en su mayoría por indígenas kichwas de la Amazonía (Pacto Sumaco)	En Wawa Sumaco se encuentra Un Centro de Comunicación Ambiental. Además, la comunidad Pacto Sumaco cuenta con una cabaña para alojamiento de turistas: Sendero al volcán Sumaco	Declarada Reserva de la Biósfera por la UNESCO en 2000
44	Reserva de Producción Faunística Cuyabeno	1979	590.112 hectáreas	Sucumbíos y Orellana		La gran variedad de biodiversidad viven en una armónica relación con las poblaciones presentes en este territorio	Entre los sectores del río Cuyabeno y Laguna Grande existen varios campamentos senderos y hospedaje. Algunos senderos son: Palma Roja, El Saladero, Copal, Sector río Aguarico y Lagartococha	Es considerada como una de las AP con mayor diversidad cultural de la Amazonía Existen comunidades indígenas Siona, Sercoya, Cofán, Kichwa y Shuar
45	Reserva	1985	4.613 hectáreas	Sucumbíos		Alrededor de la reserva viven	En el centro administrativo y de	

	Biológica Limoncocha					indígenas Kichwa, quienes aprovechan los recursos para su alimentación Existe la presencia de tres ecosistemas acuáticos dentro de este territorio	registro de visitantes se encuentra una sala de reuniones. En la laguna existe un muelle donde se pueden realizar recorridos en bote a remo. El Sendero Caimán	Declarada como sitio Ramsar en 1998
46	Parque Nacional Yasuní (Coordillera del Cóndor)	1979	1´022.736 hectáreas	Pastaza	Extracción petrolera	Reporta cifras de biodiversidad sorprendes tanto para fauna y flora nunca antes registradas. En las áreas de amortiguamiento como al norte del AP trabajan dos estaciones científicas	El río Napo ofrece las facilidades de visita. Se puede visitar también el sector de Tambococha. Existe también: Sendero Mirador, Sndero de Percos, Sendero Kuri Muyo, Sendero Amaru Ñambi, Sendero Indillama, Sendero de las Dantas, Sendero Pumañambi	Habitan los tagaeri y taromenane, pueblos indígenas en aislamiento voluntario por ello en 1999 se creó la Zona Intangible Tagaeri- Taromenane El Parque Nacional Yasuní, la Zona Intangible y el adyacente territorio waorani fueron declarados Reserva de la Biosfera por la UNESCO en 1989 Dentro existen 3 reservas biológicas: El Cóndor, El Quimi, Cerro Plateado y el Refugio de Vida Silvestre El Zarza

47	Área de Conservación Municipal Siete Iglesias	2006	16.224 hectáreas	Morona Santiago		Varios de estos ríos son indispensables para la provisión de agua a las ciudades en especial para el cantón San Juan Bosco Habitada ancestralmente por indígenas shuar	Posee acceso a senderos con guías especializados, también se pueden visitar cascadas de Santa Clara y los bosques que los rodean. Cuenta con los senderos: Piamonte y el Sendero de ascenso al cerro Pan de Azúcar	Primera área con la categoría de Área de Conservación Municipal Gran nivel de protección ecológica y conservación de vertientes naturales