

# Gobernanza en las Áreas Protegidas Marinas y Costeras: El caso del Ecuador



# Gobernanza en las Áreas Protegidas Marinas y Costeras: El caso del Ecuador



# Prólogo

Ecuador goza de una alta riqueza en ecosistemas marinos y costeros y una alta diversidad biológica que condicionan una parte importante de la actividad económica y la soberanía alimenticia del país.

Frente a las amenazas que pesan sobre el ambiente marino y costero, las áreas protegidas marinas y costeras (APMC) juegan un papel clave en la conservación de la biodiversidad y su aprovechamiento sostenible. Por esto mismo constituyen un elemento central de las políticas y estrategias del Ministerio del Ambiente del Ecuador con metas claras en término de consolidación de la efectividad de su manejo y de creación de nuevas áreas.

Dentro de la misión de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera figura el direccionamiento, la gestión y la coordinación de la conservación, restauración, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos y biodiversidad marina y costera del Ecuador y una de sus misiones específicas es de dirigir y promover una efectiva y eficiente gestión y coordinación intra e interinstitucional para el desarrollo sustentable marino costero incluyendo el conjunto de áreas marinas protegidas.

Esto se sustenta en un fuerte marco normativo o de políticas que reconocen, desde la Constitución, los Acuerdos Internacionales, la Política Ambiental Nacional o las Políticas y Estrategias del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) la necesidad de consolidar la gobernanza ambiental y considerando la imprescindible coordinación y cooperación entre el sector gubernamental y la sociedad civil a todos los niveles.

En este sentido, conocer y entender el funcionamiento de los sistemas de Gobernanza en las APMC representa un aspecto importante de la definición y la implementación de las políticas públicas y del apoyo local de la ciudadanía en alcanzar los objetivos de conservación y de desarrollo sostenible que deben permitir lograr el buen vivir.

El presente documento, elaborado por la Fundación Futuro Latinoamericano, representa un primer análisis sobre la situación actual de los sistemas de Gobernanza de las APMC en Ecuador, tomando como ejemplo unas de las APMC más emblemáticas de la protección de la biodiversidad marina y costera del país.

En este sentido este trabajo representa un punto de partida para profundizar las reflexiones sobre la diversidad de los modelos de gobernanza en el manejo de las APMC que deben guiarnos hacia propuestas más costo-eficientes y equitativas en un contexto normativo, institucional, cultural y social complejo.

Edgar Muñoz  
Subsecretario  
Subsecretaría de Gestión Marina y Costera

Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) 2011



**Autores:** Vincent Gravez, Pippa Heylings, Cristina Rivadeneira y Nelson Zambrano  
**Edición y Recopilación:** Daniela Castillo y Vincent Gravez  
**Revisión:** Volker Frank  
**Fotografías:** FFLA e Isabelle Gravez  
**Diseño y Diagramación:** SOHO Diseño

Con el apoyo de:



Este documento ha sido elaborado en el marco de la *Iniciativa de Gobernanza Marina* de FFLA a través de los proyectos:

- IUCN NL/EGP No. 600334 "*Innovative governance models for marine protected area management in Ecuador*"
- Darwin Initiative No. 1185: "*Innovative governance models for marine protected area management in Ecuador*"

en colaboración con Fauna y Flora International, Conservación Internacional y el Ministerio del Ambiente.

Disclaimer: This document has been prepared with the financial assistance of the IUCN – Netherlands Committee (IUCN NL). The views expressed, the information and material presented, and the geographical and geopolitical designations used in this product do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IUCN NL or the institutions and organisations providing IUCN NL with funds.

"Las opiniones expresadas en este documento son de estricta responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones de las instituciones ejecutoras, auspiciantes y colaboradores".

Favor citar el documento de la siguiente manera:

Fundación Futuro Latinoamericano, "Gobernanza en las Áreas Protegidas Marinas y Costeras: el caso del Ecuador", Quito, 2011, 40 p.

Quito, 2011

ISBN: 978-9978-9960-9-6



9 789978 996096

# Índice

---



## CAPÍTULO 1

Las Áreas Protegidas Marinas y Costeras

9

---



## CAPÍTULO 2

¿Qué es la Gobernanza en Áreas Protegidas Marinas y Costeras?  
y ¿Por qué el enfoque es importante?

13

---



## CAPÍTULO 3

Los tipos de Gobernanza en las Áreas Protegidas Marinas  
y Costeras del Ecuador

17

---



## CAPÍTULO 4

Recomendaciones

30

---



## CAPÍTULO 5

Referencias

37

---





# 1

## Las Áreas Protegidas Marinas y Costeras



"Área protegida marina y costera significa toda zona definida dentro del medio marino o contigua al mismo, juntos con las aguas que la cubren, la flora, fauna y rasgos históricos y culturales asociados, que ha sido reservada por acto legislativo o por otros medios efectivos, incluso la costumbre, para que su diversidad biológica marina y/o costera goce de un nivel de protección superior a su entorno".

Definición de la cop7 de la Convención sobre la Diversidad Biológica

A nivel mundial, los ecosistemas marinos son fuertemente afectados – directa o indirectamente por las actividades humanas. La destrucción del hábitat, la contaminación, la sobre explotación pesquera, el impacto destructivo de ciertas actividades de pesca, el cambio climático y la introducción de especies amenazan seriamente la biodiversidad, los recursos pesqueros y la seguridad alimenticia a nivel mundial así como la provisión de servicios ambientales.

A nivel regional, el desarrollo y la explotación continua de las regiones costeras de América Latina y del Caribe (ALC) y de sus más de 600 millones de habitantes han conllevado a la destrucción, erosión, contaminación de los hábitats costeros litorales, sobreexplotación de los recursos marinos y reducción de la biodiversidad.

Frente a esta degradación de las costas y océanos, la creación y el manejo de Áreas Protegidas Marinas y Costeras (APMC)<sup>1</sup> aparece como una de las respuestas para disminuir algunas de las amenazas claves a los ecosistemas marinos. En la actualidad se han creado cerca de 4.500 APMC que cubren aproximadamente 0,6% de la superficie de los océanos mundiales (PISCO, 2007).

En los países del América Latina y el Caribe, se han establecido más de 700 APMC, abarcando 300,000 km<sup>2</sup> o 1.5% de las aguas costeras. Solamente 51 de estas áreas presentan una protección estricta y una prohibición de todo tipo de activi-

<sup>1</sup> Según la definición de la COP7 de la CDB (Convención sobre la Diversidad Biológica), un "área protegida marina y costera significa toda zona definida dentro del medio marino o contigua al mismo, juntos con las aguas que la cubren, la flora, fauna y rasgos históricos y culturales asociados, que ha sido reservada por acto legislativo o por otros medios efectivos, incluso la costumbre, para que su diversidad biológica marina y/o costera goce de un nivel de protección superior a su entorno".



dad y la mayoría permite actividades extractivas. 78 de estas APMC son de uso mixto, es decir que se permiten capturas limitadas en la mayor parte de su superficie pero incluyendo zonas de reserva estricta (Guarderas *et al.*, 2008).

Consciente de la necesidad de proteger su patrimonio marino y costero y en base al compromiso adquirido con la firma del Convenio de Diversidad Biológica, el Ministerio de Ambiente del Ecuador, a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad y ahora de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera<sup>2</sup>, adoptó una política voluntaria y proactiva para la creación y consolidación de Áreas Protegidas Marinas y Costeras. Esto se puede ilustrar por la meta 4.1.2 del *Plan Nacional de Buen Vivir* (2009-2013) que apunta a incluir 2.521 km<sup>2</sup> de superficie marino costera y continental bajo conservación o manejo ambiental al 2013, lo que representaría un aumento del 80% de las áreas protegidas continentales existentes actualmente en Ecuador.

Como muchos otros países, Ecuador, con el fin de cumplir con los compromisos formales de consolidar y fortalecer la creación y gestión de sus APMC, implementa un enfoque integral de gestión en redes, sean estas nacionales o regionales y que promueven prácticas de buena gobernanza que se ajusten a la realidad local.

Por ejemplo, a nivel internacional y como resultado directo de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro<sup>3</sup>, con la ratificación de la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB)<sup>4</sup>, y del *Programa de Trabajo en Áreas Protegidas*<sup>5</sup> de la COP7, Ecuador se comprometió entre otros a:

- Establecer y fortalecer los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas (con la meta específica a nivel marino, de tener para el 2012 una red global de áreas protegidas nacionales y regionales representativa y gestionada eficientemente; Objetivo 1.1);

- Mejorar la planificación y administración de las áreas protegidas, con la meta de que estas cuenten, para el 2012, con una gestión eficaz, en base a procesos de planificación participati-

vos y científicamente fundados a los que se incorporen objetivos claros, estrategias de gestión y programas de supervisión de diversidad biológica (...) y planes de manejo a largo plazo con involucramiento activo de los usuarios (Objetivo 1.4), y

- Promover la equidad y la participación en los beneficios, con la meta de establecer [para el 2008] mecanismos de participación equitativa, tanto en los costos como en los beneficios de la creación y administración de áreas protegidas (Objetivo 2.1)

A nivel regional, lineamientos similares están recogidos en el *Plan de Acción para la Protección del Medio Marino y Áreas Costeras del Pacífico Sudeste* de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), de la cual Ecuador es miembro<sup>6</sup>.

Estos lineamientos y estrategias para la gestión de las APMC ilustran la voluntad de los Estados de considerar aspectos importantes de la gobernanza a nivel local, regional e internacional. Sin embargo, los avances en el tema son escasamente documentados lo que invisibiliza los logros reales. Un análisis de una amplia muestra de la literatura internacional indica que menos de 5% de la literatura sobre gobernanza en áreas protegidas trata del ámbito marino y costero en América Latina<sup>7</sup> y que la literatura sobre redes de APMC en América Latina y el Caribe es aun más escasa (1,7% de la literatura mundial sobre redes de áreas protegidas).

El manejo de cualquier área protegida se debe concebir como una intervención sobre un socio-ecosistema, es decir sobre un sistema de interrelaciones entre la sociedad y la naturaleza. En otras palabras es fundamental para un administrador de área protegida entender no solamente la dimensión ecosistémica del área sino también sus dimensiones sociales, culturales y los varios intereses y necesidades de la población que depende directamente o indirectamente de estos recursos.

<sup>2</sup> La Subsecretaría de Gestión Marina y Costera ha sido creada el 10 de marzo del 2009, a través del Acuerdo Ministerial 024 (reformada a través del Acuerdo ministerial 108 del 5 de noviembre 2009).

<sup>3</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD, Río de Janeiro, 1992).

<sup>4</sup> Ecuador ratificó la Convención sobre la Diversidad Biológica el 23 de febrero del 1993.

<sup>5</sup> Plan de Trabajo de Áreas Protegidas de la Convención de Diversidad Biológica, adoptado por la Séptima Conferencia de las Partes, COP 7, Kuala Lumpur, 9-20 y 27 Febrero 2004.

<sup>6</sup> La CPPS integra además Colombia, Chile y Perú.

<sup>7</sup> Taylor Wright, Universidad de Yale, datos no publicados.







# 2

## ¿Qué es la Gobernanza en APMC? y ¿Por qué el enfoque es importante?



El análisis de un sistema de gobernanza nos da respuestas a una serie de preguntas: ¿Quién o quienes ejercen la autoridad? ¿Bajo qué reglas y en qué condiciones se toman las decisiones? ¿Cuáles son las relaciones de poder entre los actores? ¿Quiénes participan en la toma de decisión y cómo? ¿Cómo se median las diferencias entre los actores? ¿Cómo se rinden cuentas y a quién(es)?

Para fines de esta publicación, entendemos gobernanza como los procesos colectivos (formales e informales), que determinan en una sociedad dada y en relación a los asuntos públicos, la manera como las decisiones se toman, las normas y las instituciones sociales elaboradas (Hufty, 2007). En otras palabras, el análisis de un sistema de gobernanza nos da respuestas a una serie de preguntas: *¿Quién o quienes ejercen la autoridad? ¿Bajo qué reglas y en qué condiciones se toman las decisiones? ¿Cuáles son las relaciones de poder entre los actores? ¿Quiénes participan en la toma de decisión y cómo? ¿Cómo se median las diferencias entre los actores? ¿Cómo se rinden cuentas y a quién(es)?*<sup>8</sup>.

Aunque el término parece nuevo o poco familiar, no se trata de un fenómeno propio de nuestra época. La gobernanza es ineludible en toda sociedad porque siempre es necesario tomar decisiones. Todas las sociedades establecen sus propios procesos y sistemas de toma de decisión, mecanismos de resolución de conflictos y sus propias normas e instituciones.

El término de gobernanza también se aplica para describir las formas de toma de decisiones en áreas protegidas. Muchas veces, se analiza la gobernanza de áreas protegidas únicamente según los mecanismos de participación existentes. No obstante, el término gobernanza debería abarcar mucho más. La gobernanza de áreas protegidas se define como un conjunto de normas, prácticas y relaciones que definen el manejo de los recursos naturales en un área determinado.

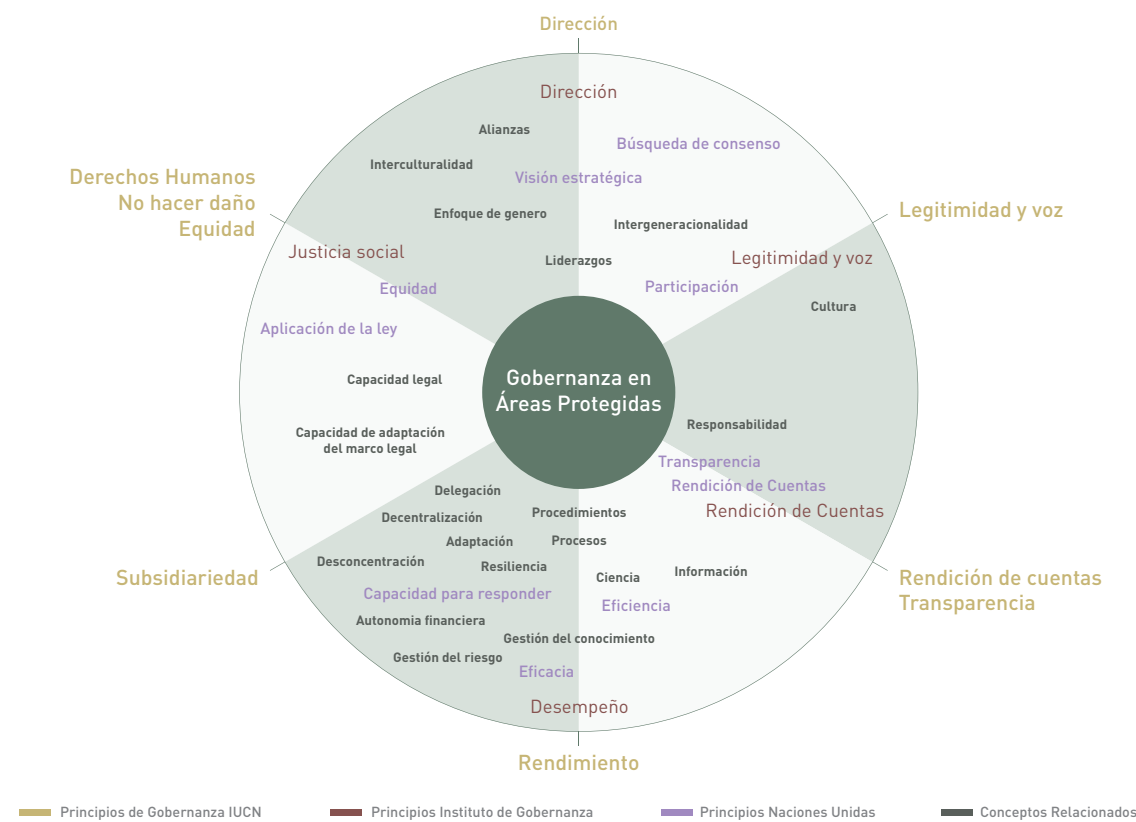
<sup>8</sup> 2008, Cisneros, P. & Heylings P. Informe Simposio de Gobernanza, Equidad y Calidad de Vida. Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales, Bariloche, Argentina 2007. FFLA, TGER y TILCEPA.

## La buena gobernanza

Mientras que el término de gobernanza no califica o juzga la calidad de la forma de toma de decisión, la discusión sobre la "buena gobernanza" trata de dar orientaciones y pautas sobre sistemas de gobernanza "eficaces" y éticas. La eficacia de sistemas de gobernanza en áreas protegidas se mide – entre otros – por el manejo sustentable de los recursos naturales. En este sentido, se puede argumentar que la participación de comunidades afectadas (positivamente o negativamente) en la toma de decisión sobre el manejo de los recursos naturales aumenta la apropiación de la población con estas decisiones y la probabilidad de que las decisiones se implementen con éxito. En cambio, la falta de participación puede conducir a la escalada de conflictos, injusticias y daño ambiental.

Los paradigmas actuales permiten definir lo que podríamos considerar como principios modernos de buena gobernanza, los cuales han sido definidos igualmente para el manejo de las Áreas protegidas (Cuadro I y Fig. 1), y nos ayudan a reconocer la importancia de las interrelaciones entre los actores y la horizontalidad de estas relaciones, validan la pertinencia del *diálogo* como herramienta principal de la transacción entre los componentes de la Sociedad y del *trabajo colaborativo* para la definición de los proyectos de cambios sociales.

**Cuadro I:** "La buena gobernanza es, entre otras cosas, participativa, transparente y rinde cuentas. Es también efectiva y equitativa. Y promueve la aplicación de la Ley. La Buena Gobernanza asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas están basadas sobre amplios consensos en la sociedad y que las voces de los más pobres y los más vulnerables son escuchadas en la toma de decisión sobre la asignación de los recursos para el desarrollo." (Governance for sustainable human development. A UNDP policy document – Good governance – and sustainable human development, 1997).



**Figura 1:** Nube de palabras de los principios de buena gobernanza para las áreas protegidas propuestos por la IUCN (Dudley, 2008), el *Institute of Governance* y los principios de las Naciones Unidas sobre los cuales estos están basados (Graham et al., 2003), las condiciones y los elementos necesarios y los retos de la *Gobernanza de las Áreas Protegidas en los Andes Tropicales* (Santillán and Cracco, 2006) y conceptos relacionados.

En este marco, el abordaje de políticas de gestión de los recursos naturales a través de un enfoque de buena gobernanza tiene su justificación: el modo de adoptar las decisiones determina el grado de eficacia para manejar la naturaleza y cuán justas son para la población afectada. Si la gente participa en las decisiones que afectan a la naturaleza y a ellos mismos, es probable que apoyen dichas decisiones y seguramente éstas se aplicarán con éxito. Si se les deja fuera, posiblemente surjan conflictos, injusticia y daño ambiental.

Considerar un enfoque de gobernanza en la gestión de los asuntos públicos nos ayuda a formular preguntas sobre las dimensiones socio-políticas e institucionales del manejo, el rol y las competencias del Estado y de los otros actores; los derechos formales e informales, las asimetrías de poder y las inter-relaciones entre actores. La gobernanza también nos ubica en un contexto socio-ecosistémico, reconociendo la necesidad de construir sistemas resilientes<sup>9</sup> en los cuales la construcción colectiva se realiza a través del manejo-adaptativo<sup>10</sup>.

Durante el Congreso Mundial de Áreas Protegidas de Durban (2003)<sup>11</sup>, se adoptaron recomendaciones de buena gobernanza relacionadas específicamente al manejo de áreas protegidas. La primera menciona en su sección medular los siguientes aspectos relativos a buen gobierno: el reconocimiento de diferentes sistemas de conocimiento; la apertura, transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones; el liderazgo incluyente; la movilización de apoyos desde diversos intereses con especial énfasis en comunidades indígenas y locales; y la necesidad de compartir autoridad y recursos en un ambiente de descentralización en la toma de decisiones. La segunda hace un llamado a reconocer los diversos tipos de gobernanza; menciona a los sistemas descentralizados, formas de co-manejo, territorios indígenas, sectores privados y a las áreas de frontera como ejemplos de esta diversidad.

<sup>9</sup> La *resiliencia* es la capacidad de un sistema de lidiar con cambios y continuar su desarrollo. Para un ecosistema es la medida de cuanto disturbios (como tormenta, fuego o contaminación) un ecosistema puede aguantar sin mudarse a un estado cuantitativamente diferente. Es la capacidad en soportar un shock y reconstruir los daños ocasionados. Para un sistema social es la capacidad de las comunidades humanas de soportar y recuperarse de estres (como cambios ambiental o social, conmociones económicas o políticas). La resiliencia en las sociedades y los ecosistemas que les soportan es crucial en mantener las opciones para el desarrollo futuro del ser humano (Resilience Dictionary, Stockholm Resilience Centre, www.stockholmresilience.su.se).

<sup>10</sup> El (co-)manejo adaptativo es un enfoque basado en la colaboración entre actores múltiples, por ejemplo agencias, científicos y usuarios locales de los recursos. Se considera que este tipo de manejo, flexible y abierto al aprendizaje, estimula el desarrollo sostenible fortaleciendo la resiliencia en los sistemas Humano-Naturaleza.

<sup>11</sup> V Congreso Mundial sobre Áreas Protegidas, Durban, Sudáfrica, septiembre de 2003.

Estas recomendaciones se plasmaron también en el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas del Convenio de Diversidad Biológica (CDB)<sup>12</sup> y a nivel regional y con enfoque en las APMC, a través de las recomendaciones de los grupos de trabajo de la Comisión Permanente de Pacífico Sur para una Red Regional de Áreas Marinas Protegidas (CPPS, 2009).

Finalmente el enfoque sobre los modelos y las buenas prácticas de gobernanza se justifican, por los Gobiernos, en la búsqueda de caminos más costo-eficientes, proactivos y equitativos para incrementar el beneficio social en la implementación de sus políticas y programas mientras que para los ciudadanos responde a la demanda de poder incidir en las decisiones que afectan sus vidas y el reparo de injusticias pasadas. En este marco, los principales retos de la buena gobernanza se sustentan en la evidencia de que las estructuras convencionales de gobernanza y roles – basados en una autoridad centralizada – ya no es la adecuada y que es necesario para la sociedad probar nuevas y más flexibles formas de toma de decisión que permitan representar y responder más efectivamente a las preocupaciones del público.

En este marco general, el manejo de las APMC se enfrenta a una alta complejidad en razón de:

1. La aparente sobre posición de las competencias y jurisdicciones para el manejo y administración de las APMC, que se ejerce a través de las autoridades del Ambiente, de Pesca, de Defensa y de Turismo;
2. La importancia estratégica de las actividades productivas marinas y costeras a nivel nacional: pesca industrial, pesca artesanal, acuicultura, refinerías, transporte, etc.
3. La multiplicidad de las organizaciones sociales y productivas a nivel nacional y nivel local;
4. La existencia de pueblos ancestrales costeros y de pueblos indígenas;
5. Los altos niveles de pobreza de las poblaciones costeras y su dependencia a los recursos naturales, y
6. La vulnerabilidad de las zonas costeras a los impactos climáticos y sus cambios a nivel global.

Por estas razones, la administración de las APMC implica necesariamente la definición de modelos innovadores de gobernanza que permiten la institucionalización efectiva de la coordinación interinstitucional y sectorial a nivel del Estado y el empoderamiento de las comunidades locales para la implementación de los acuerdos sobre el manejo de los recursos y las estrategias de conservación.

<sup>12</sup> Plan de Trabajo de Áreas Protegidas de la Convención de Diversidad Biológica, (ibid).





# 3

## Los tipos de Gobernanza en las Áreas Protegidas Marinas y Costeras del Ecuador



La Constitución de 2008 dispone que en las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), el Estado fomentará la "participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión".

El Art. 405 de la Constitución Política del Ecuador define el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) integrado por cuatro subsistemas: el Subsistema del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), el Subsistema de áreas protegidas de los Gobiernos seccionales, el Subsistema de las áreas Comunitarias y el Subsistema de áreas Privadas (Fig. 2). La Rectoría de este SNAP es de responsabilidad del Ministerio del Ambiente el cual define las directrices y normativas generales en coordinación con los diferentes actores involucrados.

En el primer nivel, las Áreas Protegidas Marinas y Costeras del PANE son administradas por el Ministerio del Ambiente a través de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera como la entidad estatal responsable para su manejo. Las políticas nacionales que garantizan el manejo integral del SNAP están coordinadas entre la Subsecretaría de Gestión Marina

y Costera y la Subsecretaría de Patrimonio Natural. A nivel operativo, la administración de cada área protegida del PANE se realiza a través de las entidades desconcentradas que son las Direcciones Provinciales del Ambiente y en dos áreas<sup>13</sup> específicas se estableció un co-manejo entre el Ministerio del Ambiente y el Ejército (Arenillas) y entre el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Defensa (Santa Elena). Otras entidades estatales presentan también niveles de competencias en espacios acuáticos, las áreas protegidas y la gestión ambiental, en especial la Subsecretaría de Recursos Pesqueros (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca), el Ministerio de Turismo, y la Fuerza Naval (Ministerio de Defensa Nacional).

<sup>13</sup> Reserva Ecológica Arenillas y Reserva de Producción Faunística de Santa Elena.

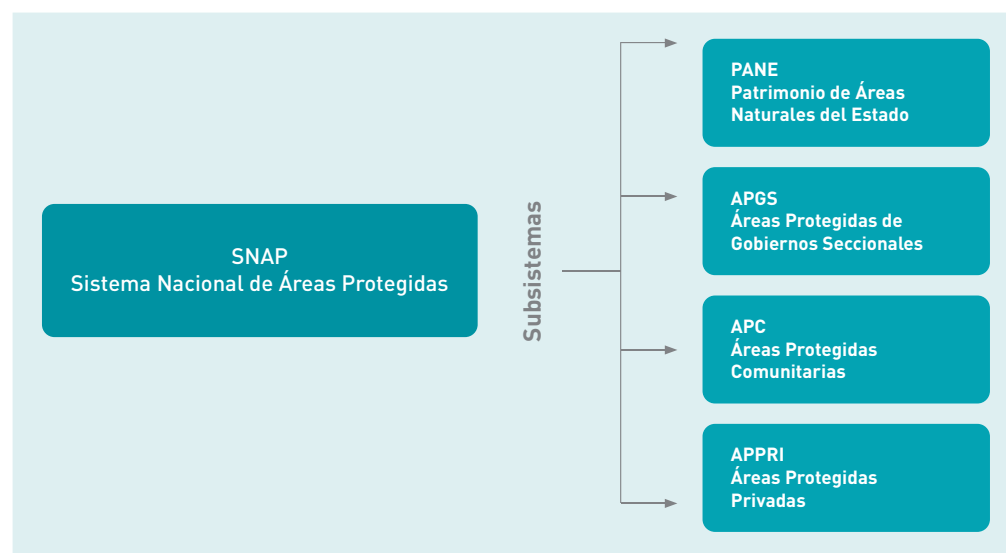


Figura 2: Los cuatro subsistemas de áreas protegidas definidos por la Constitución del Ecuador.

Dieciséis áreas protegidas del PANE presentan elementos marino-costeros totalizando 15.167.253 hectáreas de las cuales 363.553 hectáreas están en la parte continental. El nivel de protección y objetivos de manejo de estas áreas se reparten entre varias categorías definidas dentro de la *Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre*<sup>14</sup>: Parque Nacional, Refugio de Vida Silvestre, Reserva Marina<sup>15</sup>, Reserva de Producción Faunística, Reserva Ecológica y Área Nacional de Recreación. Adicionalmente siete áreas han sido declarados sitios Ramsar en la costa del Ecuador: el Parque Nacional Machalilla (1991), la Reserva Ecológica Manglares Churute (1991), el Parque Nacional Galápagos - Humedales del Sur de Isabela - (2003), la Reserva Ecológica Cayapas - Mataje (2003), el Refugio de Vida Silvestre Isla Santa Clara (2003), la Isla Santay en el Golfo de Guayaquil (2001) y La Segua - (2000).<sup>16</sup>

Adicionalmente, a estas normas ambientales, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca a través de la Subsecretaría de Recursos Pesqueros declaró *zona de reserva para la reproducción de especies bioacuáticas* a la zona comprendida desde la orilla del perfil de la costa continental del Ecuador hasta una milla náutica hacia el mar<sup>17</sup>, estableciendo un área protegida de usos múltiples, con regulación específica, sobre toda la franja costera continental. A través del mismo mecanismo, esta Subsecretaría dispuso una protección en el estuario del Río Chone<sup>18</sup> para el manejo de sus recursos bioacuáticos acompañada de la necesidad de contar con un Plan de manejo.

Aunque estas áreas no estén consideradas como parte del PANE se pueden considerar como auxiliares y complementarias a la implementación de la política de protección y ordenamiento de los espacios marinos-costeros al servicio de la política nacional sobre las áreas protegidas. De igual forma constituyen potenciales corredores marino costeros, abriendo oportunidades para una conectividad ecológica y un mosaico de formas de gobernanza marino costera.

14 Ley No. 74. RO/ 64 de 24 de Agosto de 1981 integrada en Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria publicado en la Edición Especial No. 2 del 31 de marzo de 2003, mediante Decreto Ejecutivo 3516.

15 Reforma de la Ley Forestal a través de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos.

16 Este último sitio RAMSAR no pertenece al Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador.

17 Acuerdo ministerial 134 del 24 de julio del 2007 (Reforma al Acuerdo Ministerial No. 03 316), Registro Oficial N° 151 del 20 de agosto del 2007.

18 Acuerdo Ministerial No. 009, del 30 de enero del 2009 para el manejo de los Recursos bioacuáticos en el estuario del río Chone.

A nivel descentralizado, la Constitución del Ecuador otorga competencias de gestión ambiental a los Gobiernos Autónomos descentralizados (es decir los gobiernos provinciales, municipales, de los distritos metropolitanos y parroquiales) para lo cual están facultados a elaborar normativas que permitan y promuevan la conservación dentro de su jurisdicción - costera pero no marina - pero en la actualidad esto no se ha traducido todavía en creación de APMC desde estos niveles.

El Art. 19 del Libro de Recursos Costeros del TULA<sup>19</sup> faculta al Ministerio del Ambiente para otorgar concesiones de manglar a comunidades y usuarios tradicionales para su conservación y uso sustentable. Estos "*Acuerdos de uso sustentable y custodia de manglar*" son instrumentos que permiten una gestión comunitaria de áreas costeras. Estos acuerdos son

contratos entre el Estado y un grupo de usuarios organizados para que éstos aprovechen y custodien áreas de manglar reconocidas como bien público<sup>20</sup>. Los acuerdos tienen como objetivos fomentar la participación de las comunidades y los usuarios de los recursos del manglar, ser equitativo en la distribución de los recursos naturales, otorgar seguridad jurídica a favor de los usuarios tradicionales sobre las áreas de manglares que utilizan y de conservar el manglar tomando como base la participación de los usuarios y el uso tradicional de los mismos.

En la actualidad existen 40 de estas concesiones de manglar, totalizando 37.148 ha, ciertas con más de 10 años de existencia y experiencias positivas lo que permitió, en ciertos casos mejorar las condiciones de manejo del manglar y su preservación (Tabl. I).

Tabla I: Número y superficie de las concesiones realizadas a través de los Acuerdos de uso sustentable y custodia de manglar.

	Número de concesiones	Hectáreas	Porcentaje (%)
Esmeraldas	13	13.419,8	36,1
Manabí	1	24,3	0,1
Guayas	10	20.315,7	54,7
Santa Elena	1	36,9	0,1
El Oro	15	3.351,4	9
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>37.148,1</b>	<b>100</b>

19 Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria, Ibid. Este texto esta completado por el Acuerdo Ministerial 129 del 11 de agosto del 2010 con el cual se actualizó el procedimiento para el otorgamiento de estas concesiones de manglar.

20 Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.



El Art. 405 de la Constitución de 2008 dispone que en las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), el Estado fomentará la "participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión".

Para las áreas del PANE, la participación se puede organizar formalmente a través de los Comités de Gestión, definidos en el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente<sup>21</sup>. Estos Comités de Gestión se conforman para "poder participar e incorporarse en el ámbito de acción de cada área protegida del Ecuador". Los Comités de Gestión son principalmente espacios consultivos de apoyo a la gestión del área. Según la ley pueden estar integrados por los consejos provinciales, municipios, juntas parroquiales, cabildos comunales, comunidades ancestrales y campesinas; y, en general por entidades públicas y/o privadas u organizaciones sociales, legalmente reconocidas. El Comité de Gestión es el único modelo formalmente normado para la participación en estas áreas protegidas a nivel continental (Cuadro II y III).

A inicio del 2010, solamente 4 de las Áreas Protegidas Marinas y Costeras del continente contaban con Comités de Gestión formalmente creados<sup>22</sup>, mientras que 3 estaban en conformación<sup>23</sup> y 6 no contaban con ningún Comité de Gestión. El Comité de Gestión del Parque Nacional Machalilla, integrado por 42 organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones públicas, es el más consolidado a nivel operacional.

Los Comités de Gestión, a pesar de no tener capacidades formales para incidir en la toma de decisión sobre el manejo del área (la cual pertenece a las Direcciones Provinciales del Ambiente), pueden ser un aliado útil de la administración de las áreas protegidas continentales pero cuentan con serias debilidades: falta de capacidad de gestión propia, falta de claridad sobre los mecanismos de toma de decisión y el alcance de la participación, falta de canales de comunicación, poca pro actividad de sus órganos internos y finalmente falta de capacidades técnica y operacional.

A nivel insular en cambio, la participación en el manejo de la Reserva Marina de Galápagos (RMG) está asegurada por el Sistema de Manejo Participativo (SMP, ver Cuadro IV) creado a través de la Ley Especial de Galápagos<sup>24</sup> y organizado a través del Plan de Manejo de la RMG. La participación se organiza, a nivel local en una Junta de Manejo Participativo (JMP) integrada por 5 Sectores (administración del Parque Nacional, el Sector pesquero, el Sector Turístico, el Sector conservación y educación y los Guías). A nivel nacional, una Autoridad Interinstitucional de Manejo (AIM), integrada por Ministerios y los Sectores de la JMP permite tomar decisiones vinculantes en caso de que esta no llegue a consenso. En más de 10 años de existencia, el SMP de Galápagos ha mostrado varias fases de funcionamiento y éxitos que dependieron de los *momentum* y crisis en las Islas. El SMP contribuyó fuertemente en construir una cultura del consenso y de participación en Galápagos.

Fuera de estos dos modelos (Comité de Gestión y Sistema de Manejo Participativo) la participación en los otros tipos de áreas protegidas marinas y costeras (Reservas de Pesca y Concesiones de manglar a comunidades ancestrales) no está normada y recae en los mecanismos establecidos por los beneficiarios y responsables del manejo de estas áreas (Cuadro V).

21 Acuerdo No. 051 del MAE que se encuentra normado en el Libro IV del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, Ibd.

22 Parque Nacional Machalilla, Reserva de Producción Faunística Manglares El Saldado, Reserva Ecológica Manglares Churute, Reserva Ecológica Arenillas (Memoria de taller de coordinación para la construcción de la Red de Áreas protegidas Marino-Costeras, 23 de abril 2010, Manta).

23 Reserva Marina Galera - San Francisco, Refugio de Vida Silvestre Islas Corazón y Fragatas y Reserva de Protección Faunística Marino Costera Puntilla de Santa Elena

24 Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos (LOREG; Registro Oficial 278 del 18 de marzo del 1998).

Cuadro II: El Comité de Gestión del Parque Nacional Machalilla

El Parque Nacional Machalilla (PNM), en la provincia de Manabí, se creó el 26 de Julio de 1979 a través del Acuerdo Ministerial 0322. Cuenta con 56.184 ha de extensión, de las cuales 14.430 ha son áreas marinas (franja costera e islas).

La administración del PNM depende del Ministerio del Ambiente y en especial de la Dirección Provincial de Manabí como una unidad desconcentrada con relación y dependencia de este Ministerio. El Responsable del área del PNM es el funcionario nombrado por la Dirección provincial encargada del manejo del área protegida.

Para articular la participación de las Instituciones locales, Gobiernos Autónomos Descentralizados y la Sociedad Civil en la coordinación, la concertación, y el apoyo a la gestión del Parque Nacional Machalilla, se creó el Comité de Gestión del PNM, mediante Acuerdo Ministerial<sup>25</sup> en base a un proceso participativo local de auto-identificación de sus miembros, y de discusión sobre su conformación y funcionamiento. Su conformación representa una coalición de intereses de individuos y organizaciones locales en apoyo a la gestión del PNM más que una representación multisectorial de los intereses afectados por el manejo del área del PNM.

En la actualidad, el Comité de Gestión cuenta con 42 organizaciones miembros organizados en una Asamblea General, un Comité Directivo y 6 Secretarías de Trabajo y Gestión<sup>26</sup>. Un Coordinador electo dentro de los miembros de la Asamblea General por el período de un año el mismo que coordina las actividades del Comité de Gestión.

Los temas identificados por el Comité de Gestión del PNM involucran actividades de ordenamiento y manejo de los usos y recursos tanto en la parte terrestre como en la parte marina. Sin embargo, en razón del retraso que se pudo evidenciar en cuanto al manejo de los usos de los recursos marinos el Comité de Gestión priorizó la necesidad de desarrollar un plan de acción específico para el área marina del Parque Nacional, la zonificación, el control y vigilancia, la protección de especies simbólicas y el manejo de conflictos con la flota industrial.

El Comité de Gestión presenta una fuerte legitimidad por su creación a través de un Acuerdo Ministerial, por el número de organizaciones miembros y por un proceso histórico ampliamente participativo anterior a su creación. Se encuentra además respaldado por varias organizaciones de apoyo (ONG) que brindan puntualmente asistencia técnica y capacitación. Sin embargo, la estructura no logró todavía consolidar mecanismos de financiamiento propios y de gestión, de rendición de cuentas y tampoco existe claridad en sus canales de incidencia en las tomas de decisión, lo que lo convierte en un ente meramente consultivo. No existe una clara articulación entre los acuerdos logrados en el seno del Comité Directivo y las decisiones tomadas por el Responsable del Área, por la Dirección Provincial de Ambiente, ni por los municipios en la zona de amortiguamiento o por el conjunto de ONG de apoyo. Estas debilidades están agudizadas por la falta de mecanismos autónomos de comunicación y por la falta de claridad en las funciones y medios de intervención de las Secretarías de Gestión y Trabajo.

En el modelo de gobernanza para el Parque Nacional Machalilla y en particular para el manejo de su área marina y costera no existían mecanismos de coordinación interinstitucional entre las carteras de Estado con competencias sobre el área. Uno de los mayores logros del Comité de Gestión entonces ha sido, tras un largo proceso liderado por su Comité Directivo, el acercamiento entre la Armada, la Subsecretaría de Recursos Pesqueros, y los Ministerios de Ambiente y del Turismo que se concretó con la firma de un Convenio de Coordinación interinstitucional para el control y vigilancia del área marina del Parque Nacional Machalilla (26 de julio 2008). De forma sin precedente, el Comité de Gestión tiene el rol de Secretaría Técnica del Convenio y juega un rol de veeduría de la implementación de las actividades acordadas para el control en el área marina. Aunque es todavía temprano para evaluar los resultados tangibles de los operativos conjuntos, esta iniciativa de coordinación interinstitucional es actualmente considerada como un modelo a nivel de áreas marinas protegidas en el país. En el manejo de la franja costera-terrestre, hubo experiencia exitosa también (con altibajos) en la coordinación interinstitucional a través de la Unidad de Conservación y Vigilancia presidido por la Armada a través del Programa de Manejo de Recursos Costeros.

El Comité de Gestión acompañó también el proceso de diseño y socialización del Sistema de Manejo de Visitantes en el área marina del PNM - lo que permitió a este instrumento de ordenamiento de los usos lograr una legitimidad suficiente para su aprobación por parte del Ministerio del Ambiente - y otros procesos que apuntan a protección de recursos marinos (conservación de la concha *Spondylus*) o acercamiento con organizaciones pesqueras.

A pesar de estas experiencias exitosas se evidencian las limitaciones operativas sobre procesos complejos tal como elaboración participativa de propuesta de zonificación, de Plan de manejo, abordaje de conflictos o definición de alternativas productivas.

La experiencia del Comité de Gestión como apoyo a la gestión del PNM es reciente y precisa todavía consolidar muchos aspectos que permitirán garantizar a futuro un adecuado funcionamiento y empoderamiento de la sociedad civil en la protección del área. Por su parte, y en razón de las debilidades mencionadas anteriormente, localmente la Autoridad Ambiental todavía no potencia el rol del Comité de Gestión en su papel de plataforma de diálogo permanente y de construcción colaborativa con la comunidad y demás Instituciones; siguiendo las dos Instituciones caminos paralelos con encuentros puntuales. En este marco - y considerando que el Comité de Gestión del PNM es uno de los más estructurados a nivel de la costa ecuatoriana -, los avances a corto plazo evidenciarán la pertinencia del modelo del Comité de Gestión como un modelo importante y catalizador de la participación en las APMC del PANE.

25 Acuerdo Ministerial 163 del 31 de enero del 2007.

26 Las Secretarías de: 1) Recursos Marinos-costeros, 2) Educación, Capacitación, Investigación, Cultura y Comunicación; 3) Administración y Finanzas; 4) Secretaría de Control, Vigilancia y Manejo de Conflictos Socio Ambientales; 5) Turismo sostenible; y de 6) Desarrollo comunitario.

Cuadro III: La Reserva Marina de Galera-San Francisco

La Reserva Marina de Galera San-Francisco (Provincia de Esmeraldas) ha sido creada el 31 de octubre 2008 a través del acuerdo Ministerial 162. Esta declaración consagra la protección de 54.604 ha de un área marina identificado como uno de los cinco bloques de máxima prioridad para la conservación de la biodiversidad marina en el Ecuador continental.

El proceso que llevó a la declaratoria de la Reserva Marina de Galera-San Francisco (RMGSF) es un ejemplo emblemático del involucramiento de la población local en la creación de un área protegida y su interés expresado en el co-manejo del área creada. Es un ejemplo también del rol que juega una ONG en conjunto con la población local y en apoyo al Ministerio de Ambiente. El proceso toma su origen en el trabajo incansable del Instituto de Investigación Marina NAZCA en generar información y socializar con las comunidades locales el potencial de la creación de un área protegida en su desarrollo y en la protección de los recursos de los cuales dependen. Es así que, el 28 de noviembre de 2007, un grupo de representantes de las instituciones locales públicas, privadas y representantes de las poblaciones locales suscribieron una carta al Ministerio del Ambiente solicitando la creación del área marina y comprometiéndose a organizarse para asumir el co-manejo del área. Adicionalmente, el Instituto NAZCA recibió el mandato de las poblaciones locales de elaborar el expediente técnico para la declaración del área incluyendo el "Estudio de Alternativas de Manejo" que fue discutido y aprobado por los representantes de los pobladores locales y el Municipio de Muisne en abril de 2008. Estos insumos permitieron al Ministerio del Ambiente la realización de la declaratoria de protección del área a través de la categoría de Reserva Marina por la primera vez a nivel continental.

El proceso de creación de la Reserva Marina se acompañó de un fuerte movimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para lograr reconocimiento de un modelo de co-manejo del área entre las organizaciones locales, la Dirección Provincial de MAE y los representantes provinciales de las carteras del Estado con competencia en el área marino costero a diferencia del modelo de gobernanza consultiva evidenciado en el ejemplo del Comité de Gestión de Parque Nacional Machalilla. Encontraron dos limitaciones importantes: primero, la falta de una organización de segundo grado que permita consolidar la representatividad de las diversas organizaciones locales de primer grado; y segundo, se identificaron dudas a nivel del marco jurídico institucional de la Autoridad Ambiental en cuanto a un modelo de gobernanza para un área protegida del PANE<sup>27</sup> que no sea el Comité de Gestión y que permita una participación local vinculante en la toma de decisión (es decir, co-manejo) en vez de una participación consultiva. Para atender el primer limitante las organizaciones locales trabajaron fuertemente en la creación de una Asociación de Desarrollo de Galera-San Francisco agrupando líderes de Asociaciones de mujeres, de

27 Patrimonio de Áreas Naturales del Estado. Ver Sección 3 para una explicación del marco jurídico institucional existente en el país.

artesanos, Cooperativas de pesca y de Gobiernos Autónomos Descentralizados locales y a la vez en la consolidación de alianzas a varios niveles (OSC-ONG, ONG-Ministerio del Ambiente, OSC-ONG-Programas de desarrollo).

En cuanto al modelo de gobernanza, la administración de la Reserva marina corresponde al Ministerio del Ambiente, pero la declaratoria de la RMGSF dispone que "a fin de garantizar una adecuada participación de todos los sectores sociales e institucionales involucrados en esta área, su administración, manejo y control se hará con el apoyo de un Comité de Gestión integrado por representantes de las Instituciones públicas competentes y actores locales."

La conformación de este Comité de Gestión, así como sus Estatutos y el diseño de su Sistema de Gobernanza son parte del proceso de elaboración del Plan de manejo de la Reserva marina (proceso en marcha a la fecha de la publicación de este documento).

La definición y aplicación en la práctica de lo que significa "apoyo del Comité de Gestión" en la administración, manejo y control del área; será crítico para la promoción de diversos modelos de gobernanza. La conformación del Comité de Gestión y de sus mecanismos de funcionamiento para esta primera Reserva Marina en el continente, representa una oportunidad única de propuestas creativas e innovadoras en materia de gobernanza de APMC dentro del marco jurídico institucional existente. Presenta la oportunidad para explorar los rangos de participación potenciales. Es importante señalar que la creación de esta plataforma de participación se enmarca no solamente en lo dispuesto por el Libro IV del TULA, pero también porque su categoría de Reserva Marina implica que "por ser sujeto a jurisdicciones y usos variados (...) la administración de las Áreas Marinas será compartida y participativa (...) [y que] (...) los grados de participación deben constar en los correspondientes Planes de Manejo"<sup>28</sup>.

En la actualidad existe un fuerte pro activismo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Juntas Parroquiales, Municipio), Instituciones pública (Ministerio del Ambiente, Subsecretaría de Recursos Pesqueros, Instituto Nacional de Pesca, Armada) y de las Organizaciones de la Sociedad Civil para lograr un Sistema de Gobernanza que permita a la vez fortalecer el actuar de la Autoridad Ambiental en el manejo de la zona y brindar a la vez una mayor participación y poder en la toma de decisión.

28 Extracto de la categoría de Reserva Marina creada por reforma a la Ley Forestal a través del Título VIII de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos.

Cuadro IV: El Sistema de Manejo Participativo de la Reserva Marina de Galápagos

La Reserva Marina de Galápagos (RMG) fue creada en 1998 a través de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos (LOREG). Se extiende sobre 14.110.000 ha desde la franja costera hasta una extensión de 40 millas en el mar. Es una de las APMC más grande del mundo y la más grande a nivel de ALC. La creación de la RMG fue producto de un proceso intenso de participación a través del trabajo del "Grupo Núcleo"; una plataforma multisectorial de participación de los actores locales<sup>29</sup>. El modelo de gobernanza de la Reserva Marina es reconocido en el marco jurídico, la (LOREG) que especifica la administración del área por parte de la Dirección del Parque Nacional Galápagos (PNG), en coordinación con la Armada y la Subsecretaría de Pesca para efectos de control y vigilancia; y crea un precedente en el país con el reconocimiento de un Sistema de Manejo Participativo inter-escala compuesto por la Junta de Manejo Participativo (JMP) a nivel local y la Autoridad Interinstitucional de Manejo (AIM) a nivel nacional. La JMP está conformada por 5 sectores de usuarios locales de la RMG: la Administración del PNG, el Sector Pesquero Artesanal<sup>30</sup>, el Sector turístico, el Sector Ciencia Conservación y Educación y el Sector Guías. El Sector pesquero está representado por la Unión Provincial de Pescadores Artesanales (UCOOPEPGAL) que agrupa las 4 cooperativas existentes a la creación de la LOREG. El Sector turístico está representado por la Cámara Provincial de Turismo (CAPTURGAL). El Sector Ciencia Conservación y Educación después de un periodo de transición durante el cual estuvo representado por la Estación Científica Charles Darwin (ECCD) está ahora representado por una agrupación de organizaciones de la Sociedad Civil en estos temas. El Sector guías, está representado por la Asociación Provincial de Guías naturalistas de Galápagos, la cual solicitó su ingreso como nuevo miembro conforme lo dispuesto en su normativa interna. La AIM está compuesta por 4 ministerios (Ministerio del Ambiente, de Defensa Nacional, de Comercio Exterior Industrialización y Pesca<sup>31</sup>, y de Turismo), la UCOOPEPGAL, CAPTURGAL y el Sector Ciencia Conservación y Educación. El PNG actúa en la AIM como Secretaría Técnica<sup>32</sup>. El funcionamiento de la JMP está organizado por lo dispuesto en la LOREG, el Reglamento de la LOREG y su reglamento interno expedido como Resolución Administrativa del PNG. Uno de los fundamentos de la toma de decisión en la JMP es la regla del consenso; las sesiones de trabajo apuntan a lograr el consenso entre los Sectores de usuarios. En caso de llegar a consenso sobre los temas debatidos, la administración del PNG, miembro de la JMP, implementa automáticamente el acuerdo. Caso contrario la AIM analiza los elementos del debate y resuelve por votación, con voto dirimente de la Autoridad Ambiental nacional, el Ministerio del Ambiente.

El funcionamiento de la JMP, la cual puede crear comisiones de trabajo según la necesidades, es irregular a pesar de la obligación de mantener una reunión mensual dispuesta por su Reglamento interno. En ausencia de fuentes fijas de financiamiento, las condiciones logísticas del funcionamiento de la JMP han sido fuertemente dependientes de los aportes externos de apoyo (ONG, cooperación internacional). Su agenda anual de trabajo esta generalmente definida por la Dirección del PNG a pesar de una reforma reciente de su reglamento interno que dispone su elaboración participativa al iniciar el año. La JMP se desempeña principalmente alrededor de dos temas, el ordenamiento de la pesca y del turismo, aunque sus pronunciamientos sobre otros temas pudieron marcar momentos importantes de su historia.

El SMP, con sus 12 años de existencia, sigue siendo una experiencia reciente y original de co-manejo en Ecuador<sup>33</sup>. La participación de los usuarios en el manejo de los recursos no impidió que se llegará a la sobreexplotación de recursos, en especial el pepino de mar (*Isosticopus fuscus*) por lo cual se tuvo que establecer vedas. En cambio el manejo de la langosta se establece en la actualidad en base a criterios técnicos por los cuales existen monitoreos participativos y análisis permanentes por parte tanto del Sector pesquero como del administrador del PNG y los demás usuarios. De la misma manera, el Capítulo Pesca del Plan de manejo de la RMG se ha podido reformar en base a un proceso participativo de alto nivel técnico que permite afianzar el apoyo de todos los sectores en su implementación. De la misma manera, normativas sobre usos turísticos han sido debatidos a través del SMP llegando a acuerdos duraderos e implementación de actividades alternativas económicas (p.e. Pesca vivencial).

Al final, se reconoce en Galápagos una fuerte apropiación de los procesos de participación para el manejo de la RMG por parte de los usuarios. Este empoderamiento tiene sus raíces en los procesos históricos de creación de la RMG como en los logros en el manejo de usos y la reducción de la conflictividad entre sectores. Esto hace que exista actualmente una reivindicación fuerte, por parte de la sociedad galapagueña, en la necesidad de espacios de participación en la toma de decisión. Esta situación influyo sobre otras instancias de toma de decisión a nivel provincial o cantonal en el archipiélago. Es el único modelo de co-manejo para una Reserva Marina que requiere una toma de decisión en conjunto entre las carteras de Estado con competencia en el área marina y entre las autoridades y representantes de sectores locales. Este hecho es facilitado por un marco jurídico institucional que reconoce un Régimen Especial para Galápagos y por ende permite la

29 Grupo núcleo. Primera instancia de un proceso participativo local para la revisión del plan de manejo de la Reserva Marina de Galápagos: justificación y puntos de consenso de los usuarios e instituciones representadas en Galápagos. Workshop-Dialogue, 5-7 Junio 1997, Puerto Ayora; 1997. p. 17.

30 La LOREG prohíbe la pesca industrial en la totalidad de la RMG y solamente los pescadores artesanales agremiados tienen la autorización de laborar en las aguas de la RMG. Esta autorización esta formalizada por un Permiso de Pesca (PARMA) y las embarcaciones tienen una licencia específica (Licencia de Pesca). Estas licencias y permisos están renovados regularmente.

31 Ahora Ministerio de la Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca.

32 Heylings P, y Bravo M. 2007.- *Evaluating governance: A process for understanding how comanagement is functioning, and why, in the Galapagos Marine Reserve*. Ocean & Coastal Management, Volume 50, Special Issue, 174-208 pp..

33 Ministerio de Ambiente, 2010.- Evaluación del Sistema de Manejo Participativo de Galápagos.



creación de un modelo de gobernanza de un área de PANE fuera de los lineamientos establecidos en las TULAS para la administración mono institucional por parte del MAE y con la participación y coordinación local a través del Comité de Gestión.

No obstante, con el proceso actual de reformulación de la LOREG, está en discusión la existencia y rol de la Autoridad Interinstitucional de Manejo (AIM), así cuestionando un modelo de co-manejo entre diversas carteras del

Estado y representantes de usuarios y sectores locales. La propuesta actual del Ministerio del Ambiente en el borrador de la LOREG es i) hacer desaparecer la AIM como máxima autoridad, ii) dar responsabilidad total para la administración del área a la Dirección del PNG y iii) mantener a la Junta de Manejo Participativo como mecanismo de consenso y participación local. Se pretende lograr la coordinación interinstitucional a través de la instancia de planificación y rectoría de política pública provincial, el Consejo de Gobierno de Galápagos.

Cuadro V: Los Acuerdos de Uso Sustentable y Custodia de Manglar del Archipiélago de Jambelí (Provincia de El Oro)

Según la Ley Forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre, las áreas de manglar constituyen bienes del Estado<sup>34</sup> y solamente pueden ser explotadas mediante concesiones. El Art. 19 del Libro de Recursos Costeros del TULAS<sup>35</sup> faculta al Ministerio del Ambiente para otorgar concesiones de manglar a comunidades y usuarios tradicionales para su conservación y uso sustentable a través de "Acuerdos de uso sustentable y custodia de manglar".

Las concesiones se realizan, por una duración de hasta 10 años, en base a un compromiso de los beneficiarios de realizar exclusivamente actividades no destructivas del manglar (tal como recolección artesanal de fauna y flora o turismo ecológico) y de custodiar el manglar concedido de cualquier agresión o destrucción. La planificación de las actividades proyectadas se plasma en un Plan de manejo y su reglamento interno y los beneficiarios deben certificar un convenio de asistencia técnica con una Universidad, ONG, Colegio Profesional o Institución pública. Es obligación del beneficiario el rendir cuentas semestralmente a la Autoridad ambiental de su desempeño en el manejo del área.

Entre agosto del 2000 y mayo del 2010, la Autoridad Ambiental ha otorgado, a través de Acuerdos Ministeriales, quince Acuerdos de uso sustentable y custodia en la Provincia del Oro, por un total de 3.351 ha de manglar. Las concesiones se concentran en la zona del archipiélago de Jambelí donde los concesionarios aprovechan el manglar a través de la recolección de conchas (*Anadara tuberculosa* y *A. similis*) y del cangrejo (*Ucides occidentalis*) ambos productos de consumo interno nacional y de exportación. Las áreas de manglar concesionadas representan superficies de 12 hasta 925 ha<sup>36</sup>.

Once de los Acuerdos de uso sustentable y custodia se otorgaron a beneficio de organizaciones pesqueras (asociaciones o cooperativas) y 4 a beneficio de comunas. Ocho de las quince áreas reciben asistencia técnica de la Universidad Técnica de Machala (UTM) y las otras reciben apoyo del Colegio de Ingenieros de Acuicultores de El Oro (CIACO), Energy Development Company (EDC) o del Programa de Manejo de los Recursos Costeros (PMRC).

Las organizaciones pesqueras beneficiarias agrupan un promedio de 30 hasta 100 personas en organizaciones con vida jurídica y están a su vez agrupadas en la Unión de Organizaciones de Producción Pesqueras Artesanales de la Provincia del Oro (UOPPAO). Tanto en las organizaciones como en las comunidades, las decisiones se toman a nivel de los órganos internos (Asambleas generales y Directiva) conforme la Ley y sus reglamentos internos y la mayoría de estas organizaciones recibieron un proceso de capacitación por parte del PMRC al momento de su conformación. El funcionamiento de las organizaciones se realiza conforme la normativa y las reglas internas (elecciones, establecimiento de cuotas, multas) y tanto las condiciones de explotación de los recursos como la organización de las operaciones de control y vigilancia en las áreas en custodia se realizan por turno entre socios. En la actualidad, y respaldado por la obligación a las camaroneras de rehabilitar un cierto porcentaje de las áreas ocupadas<sup>37</sup>, se están realizando operaciones de reforestación a través de convenios entre las camaroneras y las organizaciones pesqueras. Las relaciones entre concesionarios y camaroneras han cambiado de relaciones abiertamente conflictivas a una normalización de las relaciones en lo cual la custodia del manglar es de beneficio mutuo.

De manera general el sistema Acuerdos de Uso Sustentable y Custodia de Manglar está considerado como una experiencia positiva para la conservación de las áreas de manglar que garantiza al mismo tiempo un acceso exclusivo a los usuarios ancestrales del manglar y una herramienta para su manejo. La custodia de las áreas de manglar por parte de las organizaciones locales ha sido una respuesta, a lo menos parcial, a la extensión de la deforestación ilegal del manglar y el aprovechamiento se organiza alrededor del manejo del recurso. Aunque el sistema de gobernanza del área concesionada tiene algunas debilidades – poco conocimiento de lo estipulado en el Plan de Manejo, falta de rendición de cuentas a la Autoridad, debilidad organizacional – la mayoría de las organizaciones beneficiarias con los acuerdos de custodia de manglar han logrado conservar sus áreas generando beneficios sociales y económicos<sup>38</sup>.

El sistema Acuerdos de Uso Sustentable y Custodia de Manglar representa el único caso en la costa Ecuatoriana de un modelo de gobernanza comunitaria en que el Estado concede la gestión y conservación del área de manglar a comunas, comunidades y usuarios tradicionales.

34 Art. 1 de la Ley Forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre, Registro Oficial 418 de septiembre de 2004.

35 Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (Decreto Ejecutivo 3399 publicado en el Registro Oficial 725 del 16 de Diciembre de 2002)

36 Con una mediana de 150 ha.

37 El Decreto presidencial No. 1391 del 18 de octubre 2008 obliga a las camaroneras que ocuparon ilegalmente zonas de manglar a la reforestación de 10% hasta 30% de las zonas ocupadas en el marco de un proceso de regularización.

38 Ver el análisis del desempeño de los Acuerdos de uso sustentable y custodia de Manglar en Coello et al. (2008).

En la historia internacional del manejo de áreas protegidas, reconociendo que estas se enmarcaban en un espectro de contextos, diferentes autores y varias organizaciones han querido establecer un sistema de categorías basadas en los objetivos de conservación y el nivel de intervención del hombre sobre el ambiente. En especial las categorías propuestas por la IUCN en 1994 (IUCN, 1994) han sido ampliamente utilizadas como marco de referencia a nivel internacional.

Sin embargo, con el reconocimiento de la importancia de los modelos de gobernanza para el efectivo manejo de las áreas protegidas, este sistema de categorías ha sido completado últimamente por una definición de varios tipos de gobernanza de acuerdo con lo estipulado en el Plan de Trabajo de Áreas Protegidas de la Convención de Diversidad Biológica, adoptado por la Séptima Conferencia de las Partes. Por esto, una revisión reciente de los lineamientos para la aplicación de las categorías de la IUCN resalta que aunque "las categorías de manejo son establecidas independiente de quién es propietario del área, o quién controla o es responsable para el manejo del área", la gobernanza del área es de igual importancia (Dudley, 2008). El nuevo reporte estipula que las categorías de manejo de la IUCN son neutrales en cuanto a los dueños, propietarios o autoridades responsables para el manejo. Es decir, que la IUCN y la Convención de Diversidad Biológica reconocen la legitimidad de un rango de tipos o modelos de gobernanza para todas las categorías de áreas protegidas, en función de sobre quién recaiga la responsabilidad de la toma de decisiones, la autoridad administrativa y la responsabilidad acerca de las áreas protegidas. Se propone reconocer cuatro amplios tipos o modelos de gobernanza (Dudley, 2008):

- A. la Gobernanza por parte del gobierno
- B. la Gobernanza compartida
- C. la Gobernanza privada, y
- D. la Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales

La definición de cuatro modelos de gobernanza nos permite analizar y describir cada área protegida a través de una clasificación bidimensional<sup>39</sup> que ordena las áreas por categoría de manejo (es decir objetivo de manejo y nivel de protección) y por tipo de gobernanza. Se reconoce que en ciertos casos el tipo de gobernanza no siempre se establece en fun-

ción de quién es dueño del área. En particular, en el caso de áreas marinas, el Estado generalmente mantiene soberanía y es dueño de las aguas marítimas y suele manejar directamente o delega el manejo del área; no obstante en ciertos casos el Estado y la sociedad reconocen el acceso ancestral y uso tradicional del mar.

En el Ecuador, aún no se clasifican las áreas protegidas de forma bidimensional; es decir, aún no se considera definir la categoría de manejo independiente de su modelo de gobernanza. Existe reconocimiento explícito de tres de los tipos de gobernanza recomendados por la IUCN a través del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y hasta en la nueva Constitución del país: gobernanza por gobierno (central o descentralizado a nivel de gobiernos seccionales autónomos), gobernanza privada y gobernanza por comunidades o nacionalidades indígenas. No obstante, en vez de considerar la aplicación de estos tipos de gobernanza en todas las categorías de manejo, el gobierno ha decidido crear nuevas categorías de manejo en función de su tipo de gobernanza. Todas las categorías de manejo existentes en el Ecuador y que forman parte del Patrimonio de Áreas Naturales del Ecuador tienen un solo modelo de gobernanza y es por parte del gobierno. Para incluir los nuevos tipos de gobernanza, la nueva Constitución del Ecuador estipula la creación de nuevos subsistemas de áreas protegidas: Subsistema de Áreas manejadas por Gobiernos Seccionales, Subsistema de Áreas Privadas y Subsistema de Áreas Comunitarias e Indígenas.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas ha sido diseñado principalmente para efectos de protección y conservación de áreas terrestres, aunque dieciséis áreas de PANE son áreas marino costeras. Es interesante aplicar la clasificación bidimensional de la IUCN a las áreas costeras y marinas en el país para visualizar el rango de modelos de gobernanza que están siendo aplicados en la práctica. Una clasificación teórica de los modelos de gobernanza de las áreas protegidas marina y costera del Ecuador se ilustra en la Tabla II y Fig. 3-4.

39 Adaptado de un trabajo presentado en: Borrini-Feyerabend, G., A. Kothari and G. Oviado. 2004. *Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards equity and enhanced conservation*. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 11. Gland and Cambridge: IUCN.



Figura 3: los tipos de gobernanza propuestos por la UICN definen un continuum de opciones del poder y participación en la toma de decisión caracterizados por los cuatro tipos de gobernanza (Borrini-Feyerabend, 2007).

Tabla II: la matriz de tipos de gobernanza en áreas protegidas de la UICN; un sistema de clasificación de las áreas protegidas que comprende tanto la categoría de gestión como el tipo de gobernanza. Cada número en la matriz corresponde a las Áreas Protegidas Marinas y Costeras del mapa (Fig. 4).

<b>Tipos de gobernanza</b>	A. Gobernanza por parte del Gobierno		B. Gobernanza compartida		C. Gobernanza privada		D. Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales	
	Ministerio o Agencia federal o nacional a cargo	Ministerio o Agencia subnacional a cargo	Gestión delegada por el gobierno (por ej., a una ONG)	Gestión transfronteriza	Gestión colaborativa (diferentes formas de influencia pluralista)	Gestión conjunta (consejo de gestión pluralista)	Declarada y Administrada por propietarios individuales	... por organizaciones sin ánimo de lucro (por ej., ONGs, Universidades)
<b>Categoría de áreas protegidas en el SNAP</b>								
Reserva Ecológica		1, 11				14		
Parque Nacional		7						
Refugio de Visa Silvestre		2, 4, 5, 6, 9, 13						
Reserva de Producción Faunística		10				8		
Reserva Marina		3 (?)	Reclamo para un modelo de co-manejo →			15		
Área Nacional de Recreación		12						
Acuerdo de usos del manglar								16
Reservas Pesqueras		17, 18						

Nota: los colores se refieren a los casos tratados en este documento.



# Áreas Protegidas Marinas y Costeras del Ecuador

## (Tipo de Gobernanza y Condiciones de Manejo)

### LEYENDA DE LOS TIPO DE GOBERNANZA Y CONDICIONES DE MANEJO

(Fuente: Datos actualizados durante el 1er taller de coordinación para la definición de la Red de Áreas Protegidas Marinas Costeras / Puerto López, 10 de marzo 2010).

#### Tipo de Gobernanza

- | A |** Gobernanza por parte del gobierno
- | B |** Gobernanza compartida
- | C |** Gobernanza privada (no existe en la parte marina)
- | D |** Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales

#### Plataforma de Participación

- Existe algún tipo de estructura de participación tal como Comité de Gestión, Junta de Manejo Participativa o Asamblea General y Directiva
- Una estructura de participación está en proceso de conformación o existe pero no está funcionando
- No existe estructura de participación

#### Existencia de un Plan de Manejo

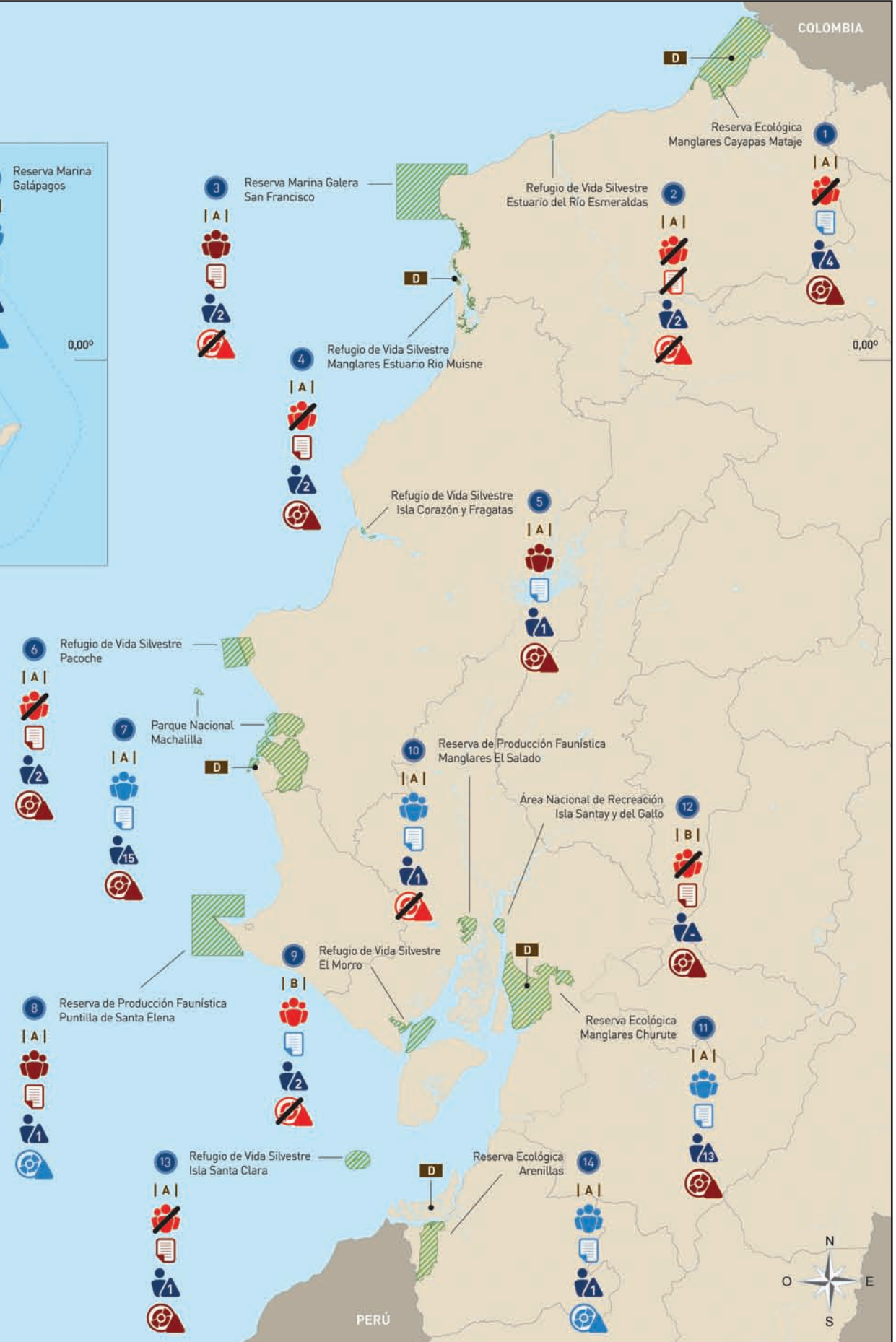
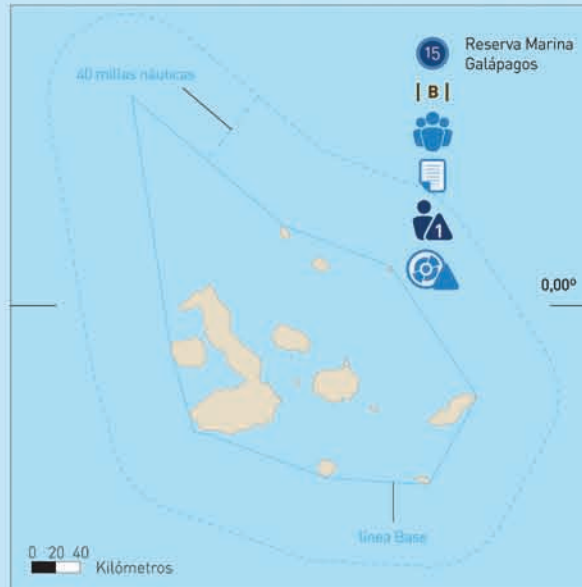
- Existe un Plan de manejo para el área
- Un plan de manejo está en proceso de elaboración o de aprobación
- No existe un plan de manejo para el área

#### Personal

- Número de personal del Ministerio del Ambiente asignado al manejo área

#### Nivel de implementación del Control & Vigilancia en el Área

- Control & Vigilancia implementado como actividad de rutina en el área (sea por las Autoridades o por organización comunitaria)
- Se realizan puntualmente operaciones de Control & Vigilancia (generalmente en la parte terrestre del área)
- No se realizan operaciones de Control & Vigilancia en el área



Nombre del Área	Fecha de creación	Número de instrumento de declaración	Registro Oficial No. (Fecha)	Superficie Área Terrestre (en ha)	Superficie Área Marina (en ha)	Superficie total del Área (en ha)
1 Reserva Ecológica Manglares Cayapas Mataje	26-10-95	DE-052	822 (15-11-95)	51,200.00	17,100.00	68,400.00
2 Refugio de Vida Silvestre Estuario del Río Esmeraldas	13-06-08	A-096	385 (13-06-08)	242.00	-	242.00
3 Reserva Marina Galera - San Francisco	30-10-08	A-162	- (30-10-08)	-	54,604.00	54,604.00
4 Refugio de Vida Silvestre Manglares Estuario Río Muisne	28-03-03	A-047	5 (28-03-03)	3,173.00	-	3,173.00
5 Refugio de Vida Silvestre Isla Corazón y Fragatas	03-11-02	A-133	733 (03-11-02)	800.00	-	800.00
6 Refugio de Vida Silvestre Pacoche	02-09-08	A-131	444 (02-06-08)	5,044.00	8,586.00	13,630.00
7 Parque Nacional Machalilla	26-07-79	A-322	69 (20-11-79)	56,184.00	21,805.60	77,989.60
8 Reserva de Producción Faunística Puntilla de Santa Elena	23-09-08	AI-1476	452 (23-09-08)	177.00	47,278.00	47,455.00
9 Refugio de Vida Silvestre El Morro	12-09-07	A-266	180 (12-09-07)	10,030.00	-	10,030.00
10 Reserva de Producción Faunística Manglares El Salado	15-11-02	A-142*	5 (15-11-02)	5,217.00	-	9,748.00
11 Reserva Ecológica Manglares Churute	26-09-79	A-322	69 (20-11-79)	50,068.00	-	50,068.00
12 Área Nacional de Recreación Isla Santay y del Gallo	20-02-10	A-021	- (-)	2,200.00	2,505.00	4,705.00
13 Refugio de Vida Silvestre Isla Santa Clara	03-06-99	A-83	219 (24-06-99)	5.00	5,421.00	5,426.00
14 Reserva Ecológica Arenillas	16-05-01	A-001	342 (07-06-01)	17,082.00	-	17,082.00
15 Reserva Marina Galápagos	11-03-98	LOREG	278 (18-03-98)	-	14,110,000.00	14,110,000.00
16 Acuerdos de uso de manglar (representada D)	-	-	- (-)	-	-	-
17 Reserva Pesquera Estuario del Río Chone (no graficada)	30-01-09	A-009	- (30-01-09)	-	89,381.14	89,381.14
18 Zona de reserva para la reproducción de especies bioacústicas (zona comprendida desde la orilla del perfil de la costa continental del Ecuador hasta una milla náutica hacia el mar - no graficada)			Acuerdo Ministerial No. 134 del 24 de julio del 2007 (Reforma al Acuerdo Ministerial No. 03 316)			



Figura 4: Mapa de las Áreas Protegidas Marinas y Costeras del Ecuador, Tipo de Gobernanza y Condiciones de Manejo.





# 4

## Recomendaciones



1. Reconocer y fomentar la diversidad en los modelos de gobernanza
2. Operativizar la coordinación interinstitucional
3. Incentivar la participación y adoptar un marco conceptual claro al respecto por parte de la Autoridad Ambiental
4. Consolidar la capacidad para transformar los conflictos desde las plataformas de participación
5. Articulación inter escala

### Recomendación 1: Reconocer y fomentar la diversidad en los modelos de gobernanza

Los casos de estudio presentados en este documento son evidencia de la diversidad del contexto social, institucional y legal que existe entre un área protegida y otra. Estas condiciones afectan directamente en los mecanismos de toma de decisión disponibles para el manejo de un área protegida y su implementación. Diferentes condiciones locales ofrecen y requieren diferentes escenarios posibles y propicios para la gobernanza del área protegida; es decir la diversidad en las condiciones locales deberá estar reflejada en la diversidad en los modelos de toma de decisión, participación y formas para la distribución equitativa de los costos y beneficios de la conservación del área protegida. De esta forma, se apunta no a una falta de reconocimiento de la soberanía del Estado sobre el patrimonio nacional, sino a una consolidación y

coordinación de las competencias, capacidades y voluntades locales y nacionales para lograr un manejo eficiente, permanentemente actualizado, en función de los objetivos de conservación determinados en la declaratoria del área y su respectivo Plan de manejo.

La clasificación o categorización de las áreas marinas protegidas en el Ecuador (Tabla II) muestra que ha existido un esfuerzo para atender y adaptarse a las condiciones locales en términos de los objetos de conservación, las amenazas que estos pueden sufrir, los usos humanos de los recursos naturales, las metas de la conservación y por ende el nivel de protección necesario – dentro de las limitaciones existentes en un Sistema Nacional de Áreas Protegidas que ha sido diseñado principalmente para efectos de protección y conservación de áreas terrestres. Por ende, las categorías de manejo son establecidas en función de las metas de conservación y



nivel de protección necesaria – independiente de quién es propietario del área, o quién controla o es responsable para el manejo del área. Es decir, la categoría de manejo es "neutral" en cuanto al modelo de gobernanza. De igual manera, el modelo de gobernanza debería ser establecido independiente de la categoría de manejo. Los lineamientos de la UICN sobre la clasificación bidimensional – manejo y gobernanza – de las áreas protegidas destacan lo siguiente: el modelo de gobernanza debería ser el mejor modelo posible según las condiciones locales para lograr las metas de conservación establecidas.

En la actualidad, según el marco jurídico existente, en las áreas de PANE varios factores dificultan el reconocimiento de la diversidad de formas de gobernanza. Por un lado, sólo existe un modelo de gobernanza: la gobernanza por parte de una cartera del Estado con participación consultiva de los actores locales a través de las Direcciones Provinciales y los Comités de Gestión. Por otro lado, las categorías de manejo no consideran la importancia de otras entidades gubernamentales y sus competencias respectivas sobre el espacio marino lo que dificulta una adecuada coordinación interinstitucional en el cumplimiento de los objetivos de manejo. No obstante la Tabla II demuestra que en la práctica – *de facto* – existe una leve variedad en los modelos de gobernanza; una diversidad incipiente que existe gracias a las exigencias de las condiciones locales. Una diversidad, al menos a nivel del gobierno. Así que tenemos un modelo de coordinación interinstitucional para el control y vigilancia del área marina de Parque Nacional Machalilla; y un modelo de co-manejo entre el MAE y el Ministerio de Defensa. Dentro de áreas de PANE también existen condiciones locales para mantener el modelo de co-manejo para la Reserva Marina de Galápagos; y para construir y reconocer un modelo de co-manejo para la Reserva Galera-San Francisco (entre las autoridades locales y la Asociación de Desarrollo creada para poder representar a la sociedad civil). Por ende, se recomienda explorar formas de abrir los modelos de gobernanza de áreas de PANE a una mayor diversidad: no sólo modelos de gobernanza por gobierno descentralizado con participación consultiva – sino también modelos de co-manejo entre carteras del Estado con competencia en el área marina costera y modelos de co-manejo entre el gobierno descentralizado y los actores locales.

Por fuera del PANE, existen también oportunidades para reconocer diversos modelos de gobernanza, como en el caso de los Acuerdos de Uso Sustentable y Custodia de Manglar como modelos de gobernanza comunitaria; o en los casos de Reservas Pesqueras.

Para superar estas dificultades actualmente se encuentra en construcción la Red de Áreas Protegidas Marinas y Costeras del PANE y la propuesta de normativas cuyos objetivos apuntan a un manejo integral. Existe una oportunidad enorme para enriquecer el reconocimiento de diversas formas de gobernanza, tan importante dentro de áreas marinas costeras del PANE (permitiendo que existen modelos de co-manejo y de manejo comunitario de áreas de PANE) y de otros subsistemas. Por ende, se recomienda ampliar el análisis de sistemas de gobernanza presentado en este documento para incorporar todas las áreas marinas costeras en el país y a ser liderado por el Ministerio de Ambiente. Adicionalmente se recomienda elaborar normas secundarias que consideren la diversidad de ambientes marinos y costeros como son los acuerdos de uso sustentable –concesiones, reservas pesqueras, etc. Mientras tanto, es de suma importancia seguir generando buenas prácticas en las áreas marinas costeras e impulsar la participación de los actores con intereses sobre el área para contribuir a la creación de sistemas de buena gobernanza en APMC que sean sustentables en el tiempo y aseguran un buen uso de los recursos marinos.

#### Recomendación 2: Operativizar la coordinación interinstitucional

Ya que el mar es un espacio donde se deben ejercer competencias de varias autoridades (entre estas Ministerio del Ambiente, Fuerza Naval, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca y Ministerio del Turismo), una adecuada coordinación inter-institucional es fundamental para el manejo exitoso de las APMC. La coordinación interinstitucional es un reto complejo que afecta la eficacia y calidad de la toma de decisión, la implementación de medidas de manejo, el control y la rendición de cuentas – y por ende es un elemento clave para la buena gobernanza de las APMC.

El mismo reto enfrenta el manejo costero y existen muchas lecciones aprendidas relevantes sobre las oportunidades y limitaciones para la coordinación interinstitucional en el Ecuador a través de dos fases de implementación del Programa de Manejo de Recursos Costeros<sup>40</sup>. Igual que en el manejo costero, el manejo del área marina de las APMC enfrenta serias dificultades en el momento de cumplir con actividades que correspondan a diferentes carteras del Estado como, por ejemplo: seguridad marítima, control y vigilancia, calidad

40 Robadue, Donald, ed. *Eight Years in Ecuador: The Road to Integrated Coastal Management*. Coastal Resources Center, University of Rhode Island, 1997.

ambiental y control de contaminación, monitoreo pesquero y monitoreo ecológico, control de actividades turísticas marítimas. Igualmente las instituciones tienen poco conocimiento/claridad sobre las competencias y los roles de las otras instituciones sobre el área protegida. La superposición aparente de normas legales dificulta una interpretación clara de competencias y el cumplimiento de los objetivos institucionales regidos por procesos horizontales de cooperación y sinergias. En el Programa de Manejo de Recursos Costeros, se experimentaron tres diferentes mecanismos para atender a la seria necesidad de una adecuada coordinación interinstitucional: la Comisión Nacional de Manejo de Recursos Costeros<sup>41</sup> a nivel nacional y los Comités Zonales y las Unidades de Conservación y Vigilancia a nivel local. Las Unidades de Conservación y Vigilancia (UCV) sirven como ejemplo muy interesante para mejorar la gobernanza de las APMC<sup>42</sup>. Los integrantes de las UCV incluyeron el Capitán del puerto o alguien más designado por la DIGMER (ex DIRNEA), el Jefe del Distrito Forestal, el Inspector Provincial Cantonal de Pesca, el Director Provincial de CETUR y un delegado del INDA (ex IERAC), y fueron creados con los siguientes dos objetivos:

- *"La permanente coordinación interinstitucional para la promoción, conocimiento, cumplimiento y aplicación de las normas legales y técnicas, relativas a la protección, conservación y uso sostenible de los recursos costeros.*
- *Recibir denuncias y comunicar a las instituciones competentes de las posibles violaciones en proceso, y tomar las medidas pertinentes."*<sup>43</sup>

De esta manera intentaron atender tres problemas principales: solapamiento y sobre posición de competencias entre diferentes autoridades que dificultaba la aplicación de reglas y falta de conocimiento del uno sobre las competencias y leyes del otro; sobrecarga de instancias nacionales por falta de capacidad y marco jurídico institucional de las instancias descentralizadas para aplicar la ley; falta de conocimiento de los usuarios de las leyes y reglamentos existentes y falta de comprensión y apropiación de los motivos y razones por las cuales se generaron los diferentes reglamentos. Mejor co-

municación significó que ya era improbable que infracciones que transgredieron las leyes sectoriales o leyes que involucraron dos o más entidades del Estado quedaran al margen de sanciones. Lograron investigar infracciones más rápido y con más efectividad que antes por agencias gubernamentales dispares. Las UCV abordaron directamente la falta de conocimiento de las leyes ya existentes, intentando mejorar la legitimidad percibida de la ley. A través de recibir denuncias, las UCV crearon un mecanismo para involucrar a la población en el manejo de sus recursos. En algunos casos, aunque no tratado por los objetivos oficiales, los usuarios y la comunidad se alentaron a acompañar las UCV durante patrullajes e inspecciones como es el caso de la UCV de Manta, y de ese modo lograron mejorar a la vez el involucramiento de la sociedad civil y la efectividad de las UCV.

Las UCV se limitaron al manejo integrado costero. Para el área marina y en específico para el manejo de las APMC, se recomienda analizar en profundidad las lecciones aprendidas a través de la experiencia del PMRC con las UCV. El modelo de gobernanza de las APMC limita en cierta medida las oportunidades y apertura para una efectiva coordinación interinstitucional. Siendo un modelo de gobernanza mono-institucional a nivel de gobierno centralizado y desconcentrado en el cual el Ministerio de Ambiente ejerce solo la rectoría de políticas de conservación marina y es responsable por el diseño e implementación de los planes de manejo de las APMC, incluyendo el control y vigilancia en el área marina. El caso del Parque Nacional Machalilla y el convenio de coordinación interinstitucional a nivel local demuestra la importancia de superar el modelo mono-institucional y tratar no solo la participación local de la sociedad civil y gobiernos autónomos descentralizados sino también la coordinación de las autoridades competentes en el área marina.

Por ende, se recomienda incorporar el elemento de la coordinación interinstitucional en los modelos de gobernanza de las APMC a través de un reconocimiento implícito de que la administración de un área protegida – a pesar de estar bajo la rectoría nacional del Ministerio de Ambiente – requiere las diversas competencias que no se encuentran en una sola institución. De igual forma, el reconocimiento formal ayuda generar incentivos y un respaldo institucional claro para el funcionario.

41 Conformada en ese entonces por el Secretario General de la Administración, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Agricultura y Ganadería, el Ministro de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca (MCIP), el Ministro de Energía y Minas, el Ministro de Turismo, y el Secretario General de Planificación de la Comisión Nacional de Desarrollo (CONADE)

42 Taylor Wright (en curso).- Historia y análisis del funcionamiento de las Unidades de Conservación y Vigilancia (UCV).

43 PMRC, 1997.- *Reglamento de las Unidades de Conservación y Vigilancia*, UCV. PMRC, 3, 1997.

### Recomendación 3: Incentivar la participación y adoptar un marco conceptual claro al respecto por parte de la Autoridad Ambiental

La participación como mecanismo de fortalecimiento de la democracia se consolidó fuertemente a través de su amplia afirmación en la Constitución de 2008. No obstante, aún faltan normativas claras sobre quienes participan y quienes fomentan la participación como parte de su misión institucional. Por ello parece necesaria una aclaración sobre su significado y de su aceptación por parte del Estado y de la Autoridad Ambiental en especial en el caso del manejo de las APMC.

También, se considera saludable concebir un espectro amplio de niveles de participación que permitan adaptar los mecanismos de esta a las realidades socio-económicas por una parte y a los objetivos de conservación por otra parte.

Para esto es necesario analizar la pertinencia de organizar la participación a través de, por ejemplo:

1. Plataforma de varias organizaciones (no organizadas en sectores) que permita la concertación de intereses tal como el ejemplo de los Comités de Gestión,
2. Plataformas multi-sectoriales con pocos sectores representados (p.e. pesca, turismo, conservación) como en el ejemplo de la Junta de Manejo Participativo de Galápagos.
3. Plataformas comunitarias en la cual se reconoce solamente una entidad - "la comunidad" - cuyo foro esta auto-organizado (p.e. una cooperativa) como en los ejemplos de concesionarios en el caso de las concesiones de manglar.

Es también necesario - cualquiera que sea el modelo de organización de la participación adoptado -, que el nivel de incidencia que se quiera lograr en la toma de decisión este suficientemente explicitado y acorde con los objetivos de manejo y de conservación del área.

En esto se debe reconocer y explicitar que a pesar de que la participación no sea vinculante, esto no le resta un cierto peso al momento de la toma de decisión. En especial si una amplia consulta permite lograr consensos dentro de las partes involucradas esto puede permitir asegurar en que las decisiones adoptadas por el administrador del área sean acogidas y respetadas por los usuarios y brindará legitimidad a quién deba responder por estas. De manera general es deseable la búsqueda de consenso ya que, las decisiones debatidas y aceptadas de manera consensuales son más fácil

de aplicar y operativizar con el respeto de todas las partes y de los usuarios.

Finalmente es necesario reconocer los costos de transacción que acompañan la consolidación de espacios de participación. Entre estos costos de transacción se deben considerar:

- Los costos de la información previo a las decisiones (costos de la búsqueda, sistematización e intercambio de la información) y atender los riesgos de asimetrías en el acceso y procesamiento de la información entre actores;
- Los costos de toma de decisión (costos en términos de coordinación, de tiempo, personal, búsqueda de consenso y logística, costos de oportunidad);
- Los costos posteriores a la toma de decisión tal como los costos de operación (implementación, control, monitoreo) y de adaptación (costos del sistema de evaluación y manejo adaptativo).

Los mecanismos que permiten la internalización de estos costos se deben incluir en los planes de manejo, planes operacionales anuales y concretarse en los correspondientes presupuestos. Por otra parte es necesario definir los mecanismos que permiten registrar - y visibilizar - las contrapartes correspondientes a los costos de oportunidad (tiempo dedicado por los actores en la participación).

### Recomendación 4: Consolidar la capacidad para transformar los conflictos desde las plataformas de participación

La gobernanza y la eficacia de mecanismos duraderos de participación en las APMC dependen también de la capacidad para transformar conflictos sobre los usos múltiples en el área. La forma establecida para mediar las diferencias entre los actores - sean gubernamentales o de la sociedad civil - es un elemento clave de la gobernanza del área. La implementación de las políticas de conservación implica decisiones de manejo en las áreas protegidas que afectan necesariamente el uso de los recursos naturales. Los cambios que se quieren generar en las prácticas y actitudes confrontan los usuarios a adaptaciones difíciles en sus modos de producción y a veces de modelos de vida. Los procesos de cambios llevan en sí semillas de conflictos, sean estos entre usuarios o entre los usuarios y el administrador. Es necesario considerar que el conflicto es una dinámica normal en las relaciones

humanas y es una expresión de cambio social necesario para la búsqueda del desarrollo sustentable<sup>44</sup>. Así, se debe asumir una predisposición activa de ver en el conflicto su potencial catalizador de crecimiento. A través de este enfoque, lejos de buscar a terminar con el conflicto en sí (el contenido) este nos brinda la oportunidad de transformar profundamente los patrones de conducta y las estructuras relacionales destructivas en procesos constructivos de largo plazo.

Para esto, las plataformas de participación deben también entenderse como espacios formales de transformación de conflictos. Para asumir esta posición es necesario consolidar mecanismos formales que permitan y aseguren a los varios actores involucrados un acceso económico y ágil para atender los conflictos de usos. Estos mecanismos formales se deben respaldar en una estrategia nacional de resolución de conflictos cuyos lineamientos se deben plasmar concretamente en la definición de los sistemas de gobernanza de las áreas protegidas.

### Recomendación 5: Articulación inter escala

Uno de los mecanismos que permitió consolidar la efectividad de la participación en el caso de Galápagos es la existencia de la Autoridad Interinstitucional de Manejo. La existencia de este órgano con poder de decisión vinculante incentivó, por una parte, la búsqueda de consenso a nivel de la Junta de Manejo Participativo y, por otra parte, evitó el estancamiento de los procesos de negociación.

Nos parece deseable analizar la posibilidad de replicar este modelo que permitiría avalizar los consensos alcanzados en los niveles locales de participación (plataformas de participación) y dirimir en caso de no consenso. Semejante organismo se podría establecer con los niveles jerárquicos superiores de las instituciones involucradas a los niveles locales e incluyendo representantes legítimos de la Sociedad Civil afectada por las decisiones. Como en el caso de la AIM las decisiones podrían tomarse, en estos niveles, por votación - siempre con voto dirimente de la Autoridad Ambiental - en base a la información y debates generados a nivel local.

<sup>44</sup> Fundación Futuro Latinoamericano, "Manual de Capacitación en Diálogo y Negociación Colaborativa para la Transformación de Conflictos Socioambientales", Quito, 2010.





# 5

## Referencias



Borrini-Feyerabend, G., A. Kothari and G. Oviedo. 2004. Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards equity and enhanced conservation. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 11. Gland and Cambridge: IUCN.

Borrini-Feyerabend, G. (2007).- The "IUCN protected area matrix" - A tool towards effective protected area systems. Report: IUCN World Commission on Protected Areas Task Force: IUCN Protected Area Categories. 12 p.

Cisneros, P y Heylings P. (2008).- Informe Simposio de Gobernanza, Equidad y Calidad de Vida. Segundo Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales, Bariloche, Argentina 2007. Fundación Futuro Latinoamericano en colaboración con TGER y TILCEPA. Quito, Ecuador

Coello, S., Vinuesa, D. and Alemán, R. (2008).- Evaluación del desempeño de los acuerdos de uso sustentable y custodia de manglar de la zona costera del Ecuador. Informe: Ministerio del Ambiente del Ecuador, CI, UICN y PRODERENA. 52 pp. + 4 Figuras + 17 Tablas + 5 Apéndices + 29 mapas.

CPPS (2009).- Taller Regional sobre Gobernanza, gestión participativa y financiamiento sostenible en áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste, Algarrobo, Chile, 8-10 de julio de 2009. 31 p.

Dudley, N. (Editor) (2008).- Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN. x + 96pp.

Fundación Futuro Latinoamericano, (2010). "Manual de Capacitación en Diálogo y Negociación Colaborativa para la Transformación de Conflictos Socioambientales", Quito, Ecuador, 88p.

Graham, J., Amos, B. & Plumptre, T. (2003).- "Governance principles for protected areas in the 21st century." In Parks Canada and Canadian International Development Agency (eds.), Prepared for The Fifth World Parks Congress Durban, South Africa (p. 50). Durban, South Africa. 50 p.

Guarderas, P., D. Hacker, S. and Lubchenko, J. (2008).- "Current Status of Marine Protected Areas in Latin America and the Caribbean." *Conservation Biology*, 22(6): 1630-1640.

Grupo núcleo (1997). Primera instancia de un proceso participativo local para la revisión del plan de manejo de la Reserva Marina de Galápagos: justificación y puntos de consenso de los usuarios e instituciones representadas en Galápagos. Workshop-Dialogue, 5-7 Junio 1997, Puerto Ayora; p. 17.

Heylings P, y Bravo M. (2007). Evaluating governance: A process for understanding how comanagement is functioning, and why, in the Galapagos Marine Reserve. *Ocean & Coastal Management*, Volume 50, Special Issue, pp 174-208.

Hufty, M. (2007).- "La gouvernance est-elle un concept opérationnel ? Proposition pour un cadre analytique." *Fédéralisme Régionalisme*, 7 (2) Société civile, globalisation, gouvernance : aux origines d'un nouvel ordre politique ? 10 p.

IUCN (1994).- Guidelines for Protected Area Management Categories. CNPPA with the assistance of WCMC. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. x + 261pp.

PISCO - Partnership for interdisciplinary Studies of Coastal Oceans (2007).- The Science of Marine Reserves (2nd edition, International Version). [www.piscoweb.org](http://www.piscoweb.org), 22 p.

PMRC (1997).- *Reglamento de las Unidades de Conservación y Vigilancia*, UCV. PMRC, 3.

Robadue, Donald, ed. (1997). *Eight Years in Ecuador: The Road to Integrated Coastal Management*. Coastal Resources Center, University of Rhode Island.

Santillán P, Cracco M (2006).- *Gobernanza de las Áreas Protegidas en los Andes Tropicales - Memorias del taller*. In: Santillán P, Cracco M (eds) Taller regional Gobernanza de las Áreas Protegidas en los Andes Tropicales. IUCN, Quito, Ecuador, p 27.

UNDP (1997).- *Governance for sustainable human development. A UNDP policy document - Good governance - and sustainable human development*. <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>

### Agradecimientos

La Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) y los autores de este documento agradecen a las siguientes personas e instituciones:

Edgar Muñoz, Subsecretario de Gestión Marina y Costera del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) y de manera general el personal de las Direcciones Provinciales del Ambiente, Responsables de áreas y guardaparques en las APMC; Marcos Cevallos de la Subsecretaría de Recursos Pesqueros (SRP); Raúl Gudiño y Richard Olarte de la Asociación de Desarrollo de Galera-San Francisco; Fernando Vera, Benito Jaramillo, Robinson Arcos y las varias organizaciones de la Sociedad Civil, Gobiernos Autónomos Descentralizados y miembros del Comité de Gestión del Parque Nacional Machalilla; Raúl Carvajal, Jefe de Biodiversidad de Áreas Protegidas, Dirección de Medio Ambiente del Gobierno Provincial de Guayas; Manuel Banchón de la Unión de Organizaciones de Producción Pesquera Artesanal de la Provincia del Oro (UOPPAO); María Cristina Puente de la Corporación Gestión y Derecho Ambiental (ECOLEX); Robert Bensted-Smith y Julio Bernal de Fauna & Flora International (FFI); Luis Suárez, Xavier Chalén y Roberto Ulloa de Conservación Internacional Ecuador (CI-Ecuador); Soledad Luna, Cecilia Terán y Dirk Riebenschahm del Instituto de Investigaciones Marinas (NAZCA) y Gunther Reck y Andrea Coloma del Instituto de Ecología Aplicada (ECOLAP) de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ).





