

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Gestión

Programa de Maestría en Administración para el Desarrollo

Mención: Gerencia Social

**Tesis: “Análisis de la relación Fondo Ambiental Nacional,
FAN - Ministerio del Ambiente, MAE**

*Para apoyar el fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas:
SNAP*

Margarita Cisneros Castro

2010

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de formación o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....
Margarita Cisneros Castro

Septiembre 2010

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Gestión

Programa de Maestría en Administración para el Desarrollo

Mención: Gerencia Social

**Tesis: “Análisis de la relación Fondo Ambiental
Nacional, FAN - Ministerio del Ambiente, MAE**

*Caso: Alianza estratégica para apoyar el fortalecimiento del Sistema Nacional de
Áreas Protegidas: (SNAP)*

Margarita Cisneros Castro
2010

Tutora: Eulalia Flor

Elaboración: Quito

Resumen de la tesis:

La presente tesis analiza las relaciones del Ministerio del Ambiente (MAE), con el Fondo Ambiental Nacional, FAN, en el marco de la alianza estratégica que mantienen para apoyar la conservación de la biodiversidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SNAP.

Con este enfoque, se revisa puntualmente el marco jurídico e institucional para la gestión de la biodiversidad en general y del SNAP en particular; y en este contexto se resume la trayectoria del SNAP, su conformación, problemática y situaciones recurrentes de debilidades para su gestión, desde 1973 hasta la actualidad.

Se revisan el contexto político y económico que motivaron la creación y luego puesta en marcha del FAN; sus características legales y organizacionales, ámbito de acción y enfoque estratégico; así como las características de la alianza MAE FAN, direccionada a apoyar al MAE en la gestión de recursos financieros que apoyen la gestión del SNAP, la cual se agravó como resultado de la implementación en 1998 de la Ley Especial de Galápagos, que eliminó los fondos que subsidiariamente recibía el SNAP.

Se analiza los sistemas y modelos de gestión, tanto del MAE, como del FAN, para ubicar en ellos los arreglos institucionales realizados para implementar la alianza de apoyo al SNAP; y en este sentido se describen el diseño, elaboración e implementación del Fondo de gastos operativos básicos, para las áreas protegidas, FAP, como un mecanismo de capitalización de un fondo patrimonial cuyos rendimientos se destinan a apoyar la gestión de las áreas protegidas del SNAP; mecanismo implementado conjuntamente por las dos entidades desde el 2002.

Luego de una revisión de la implementación de los macro procesos del Fondo de áreas protegidas: FAP, se analizan los planes estratégicos del SNAP y del FAN, para ubicar los avances, reflexionar sobre los problemas recurrentes; y en base de ello proceder a proponer recomendaciones que fortalezcan la alianza MAE y FAN, tanto en la implementación del FAP, como en potenciales temas de interacción entre el MAE y el FAN, para un fortalecimiento más integral a la gestión del SNAP como un objetivo de país, a cuyo cumplimiento el FAN debe contribuir de manera más eficiente y con la consiguiente corresponsabilidad del MAE.

Índice

Introducción: Antecedentes y contexto de las relaciones MAE- FAN.

Capítulo I: Marco jurídico e institucional para la gestión de la biodiversidad

- 1.1 El rol del Estado
- 1.2 Marco jurídico
 - 1.2.1 Antecedentes
 - 1.2.2 Marco jurídico conservacionista
 - 1.2.3 Marco jurídico enfocado al desarrollo sustentable
 - 1.2.4 Marco jurídico actual
- 1.3 Institucionalidad Pública
 - 1.3.1 Antecedentes
 - 1.3.2 El Ministerio del Ambiente
 - 1.3.3 Otras instituciones públicas
- 1.4 Conclusiones sobre el capítulo 1

Capítulo 2: El Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SNAP

- 2.1 Importancia de las áreas protegidas
- 2.2 Áreas protegidas patrimonio del Estado
- 2.3 Reseña del direccionamiento estratégico del SNAP
- 2.4 Sistema de gestión del SNAP
 - 2.4.1 La Constitución Política
 - 2.4.2 La Ley de Gestión Ambiental
 - 2.4.3 La Ley Forestal y de conservación de áreas protegidas
 - 2.4.4 Política Ambiental Nacional (PAN)
 - 2.4.5 Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) y el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas (PTAP)
- 2.5 Modelo de Gestión del SNAP
 - 2.5.1 Visión del SNAP
 - 2.5.2 Elementos del modelo de gestión del SNAP
 - 2.5.2.1 Plan Estratégico 2007- 2016
 - 2.5.2.2 CDB: Plan de Trabajo para Áreas Protegidas
 - 2.5.2.3 Estructura organizativa del SNAP
- 2.5 Conclusiones del capítulo 2

Capítulo 3: La alianza MAE- FAN para apoyar la gestión del SNAP

- 3.1 El Fondo Ambiental Nacional, FAN
 - 3.1.1 Antecedentes y contexto de su creación
 - 3.1.2 Base legal

- 3.2 La interrelación MAE- FAN
 - 3.2.1 Antecedentes y contexto
 - 3.2.2 Aporte del Estado para capitalización del FAN
 - 3.2.3 Puesta en marcha del FAN
 - 3.2.4 Objetivos y funciones principales del FAN
 - 3.2.5 Rol del MAE en el Directorio del FAN
- 3.3 El Fondo de Áreas Protegidas (FAP) en el FAN, para apoyar la gestión del SNAP
 - 3.3.1 Conceptualización y acuerdos para el diseño del FAP
 - 3.3.2 Sostenibilidad del financiamiento de los gastos operativos básicos.
 - 3.3.3 Desarrollo, discusión y aprobación del FAP
 - 3.3.4 Objetivos y características del FAP, para gastos operativos básicos
 - 3.3.5 Macro procesos de la gestión del FAP
 - 3.3.6 Gastos operativos básicos elegibles
- 3.4 Arreglos institucionales MAE- FAN para la implementación del FAP
 - 3.4.1 Focalización del direccionamiento estratégico del FAN
 - 3.4.2 Convenio de Acuerdos y Compromisos MAE- FAN
 - 3.4.3 Estructura organizativa del FAN
- 3.5 Resultados de la gestión de los macro procesos del FAP
 - 3.5.1 Captación de recursos de capitalización
 - 3.5.2 Administración financiera del capital
 - 3.5.3 Asignación de rendimientos financieros a las áreas protegidas
 - 3.5.4 Implementación del FAP en las áreas protegidas:
 - 3.5.5 Seguimiento y monitoreo a la implementación del FAP en las áreas
 - 3.5.6 Evaluación del impacto del FAP en las áreas
- 3.6 Conclusiones del capítulo 3

Cap. 4 Ejes Estratégicos para optimizar la alianza MAE- FAN

- 4.1 Consideraciones previas
- 4.2 Requerimientos recurrentes del SNAP para fortalecer su gestión
- 4.3 Opciones de interacción MAE- FAN, para apoyar recomendaciones del Programa de Trabajo para Áreas Protegidas (PTAP).
- 4.4 Opciones de interacción MAE- FAN para apoyar objetivos de gestión y operación del Plan Estratégico SNAP 2010- 2016.
- 4.5 Ejes temáticos estratégicos de gestión del SNAP, de potencial interacción MAE- FAN.
- 4.6 Límites de la interacción del FAN con el MAE
- 4.7 Comentarios finales

Introducción: Antecedentes y contexto de las relaciones MAE- FAN

Como resultado de las reformas impuestas por los organismos internacionales a fines de los 80 e inicios de los 90, se dio un acelerado e indiscriminado proceso de reducción del Estado, que conllevó a su pretendida sustitución en algunos órdenes, por la empresa privada, organizaciones no gubernamentales, el Ejército y hasta la Iglesia; todo lo cual implicó un debilitamiento y caos del Estado.

Ante esta situación, los mismos organismos internacionales que de alguna manera la propiciaron, emitieron a mediados de los 90, sus recomendaciones de segunda generación, en el marco de las cuales, era imperiosamente necesario desconcentrar y descentralizar el Estado, así como fortalecerlo a través de alianzas estratégicas con otros sectores sociales y económicos, entre los cuales se encuentran organizaciones de la sociedad civil, que en este escenario cobraron importancia tanto para el Estado como para los propios organismos internacionales.

En este contexto se encontraba el tema ambiental del país, que a pesar de la importancia estratégica que tenía tanto en la Constitución Política (1998) como en los Acuerdos, Convenios y Compromisos internacionales, en la práctica no tuvo la misma equivalencia; fue muy escasa la importancia política dada al tema ambiental en general y a la conservación y uso sustentable de la biodiversidad en particular, pues si bien la creación del Ministerio del Ambiente (MAE), en el año 1996 evidenció la decisión del Estado, de integrar en una sola instancia política- administrativa la gestión ambiental, el apoyo político a su institucionalidad, ha oscilado desde su creación coyuntural, por cortas etapas de fortalecimiento, para devenir luego en debilitamiento (político, jurídico, institucional y operativo), que sistemáticamente le limitó fuertemente el asumir plenamente sus responsabilidades de autoridad ambiental nacional; aunque recientemente (2008), con el actual gobierno nacional, esta Cartera de Estado vuelve a tener mayor respaldo institucional.

El MAE, como autoridad ambiental nacional, tiene bajo su competencia la gestión de la biodiversidad, considerada en la Constitución Política, como un recurso estratégico que debe ser utilizado sustentablemente. En el ámbito de la gestión de la biodiversidad, se inserta también como una competencia directa del MAE, la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas- SNAP “... áreas de propiedad pública o privada, de relevancia ecológica, social, histórica, cultural y escénica,

establecidas en el país de acuerdo con la ley, con el fin de impedir su destrucción y procurar el estudio y conservación de especies de plantas o animales, paisajes y ecosistemas”¹.

Los recurrentes problemas de gestión del SNAP (que analizaremos en la presente tesis), se volvieron críticos en 1998, ante la drástica disminución de la asignación de recursos que implicó la promulgación de la Ley Especial de Galápagos, al prácticamente eliminar el aporte que se destinaba al financiamiento del SNAP. En este contexto, el MAE y el Fondo Ambiental Nacional, FAN² mantienen desde inicios de 2002, una alianza estratégica formal y específica para apoyar la conservación de la biodiversidad existente en el SNAP, a través de mecanismos tendientes a lograr la sostenibilidad financiera del Sistema, direccionado al subsistema de las áreas protegidas que conforman el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE).

Las relaciones MAE-FAN se han desarrollado de forma intermitente: la solidez del inicio, dada por los recíprocos apoyos y compromisos políticos, estratégicos, técnicos y operativos, ha tenido dificultades de la misma índole que han ido desgastando la gestión interinstitucional, creando mutuas desconfianzas que afectan al logro de los objetivos y resultados propuestos. Estas situaciones han sido objeto de lecturas puntuales críticas en el MAE, en el FAN y conjuntamente; y si bien se coincide en la necesidad de mejorar las relaciones interinstitucionales, lo coyuntural de las reflexiones y análisis, solo han permitido llegar a soluciones aisladas o superficiales, que ante nuevas o repetitivas dificultades se reflejan como insuficientes.

Con estos antecedentes, la presente tesis pretende realizar una lectura de las dinámicas de la relación MAE - FAN, analizando esta alianza en el marco de las políticas definidas por el MAE, para fortalecer al SNAP; y desde tres acercamientos: 1) Estrategias y mecanismos acordados entre el MAE y FAN, para fortalecer el SNAP. 2) Arreglos institucionales MAE y FAN para operativizar las estrategias; y 3) Resultados de las estrategias implementadas.

En base de estos análisis, se concluirá con recomendaciones orientadas a fortalecer esta alianza, más allá de las coyunturas, que han sido salvadas por la suma de capacidades, voluntades y esfuerzos, pero que requieren de una formalidad institucional ligada al largo plazo. Aspiro así, plantear unas directrices para el mejoramiento de las relaciones interinstitucionales MAE- FAN, que en base de la experiencia recorrida, fortalezca la citada alianza estratégica con miras a que el FAN contribuya con mayor efectividad desde sus experticias y competencias y en el marco de las políticas públicas y objetivos nacionales, a la consolidación y fortalecimiento de la gestión del SNAP, bajo rectoría del MAE, como autoridad ambiental nacional.

¹ Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre, 1981, 2006

² Estatutos de creación del Fondo Ambiental Nacional (FAN), R.O. 865 Ene.18 1996

Capítulo 1: Marco jurídico e institucional para la gestión de la biodiversidad

1.1. El rol del Estado

Nuestro país se interesó de manera formal aunque parcial en el tema ambiental, a partir de 1987, luego de la divulgación del Informe de la Conferencia Mundial de Medio Ambiente³ que analizó los problemas relacionados con los altos niveles de contaminación y cambio climático que afectan al planeta, como consecuencia de los efectos negativos del proceso de industrialización que caracterizó al período posterior a la posguerra, y que se evidenciaron a finales de la década del 60. Sin embargo, si bien paulatinamente el tema ambiental ha ido suscitando mayor interés en el país, no se puede hablar aún de una toma de conciencia al respecto, pues la misma debe atravesar necesariamente por una profunda y seria discusión que examine las causas que originan estos problemas, que subyacen en un modelo económico que a nivel mundial ha privilegiado la rentabilidad sobre el equilibrio ambiental; siendo esta discusión un tema pendiente del Estado y de la sociedad en general, tanto a nivel local como mundial

La gestión de la conservación de la biodiversidad, tiene antecedentes en 1981 con la promulgación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, que respondía a enfoques internacionales que al priorizar la conservación per se, invisibilizaron a actores locales y comunidades ancestrales que en la mayoría de casos se quedaron sin alternativas productivas, ante el carácter restrictivo de la Ley. Una publicación del MAE y del FAN señala que “está demostrado que los índices de mayor pobreza se presentan precisamente en comunidades que viven en áreas protegidas o en sus zonas de amortiguamiento”.⁴ No ocurrió lo mismo con los grupos de poder como madereros, palmicultores, camaroneros, mineros y el mismo Estado con la explotación petrolera, que emprendieron actividades de sobreexplotación de los recursos naturales con la consiguiente degradación del entorno natural.

Con la ratificación en 1993 de los acuerdos y compromisos asumidos por el país en la Conferencia Mundial de la ONU sobre “Medio ambiente y desarrollo”⁵ (conocida como la Cumbre de Río), en que se oficializó y comprometió a todos los países signatarios, con el concepto del desarrollo sustentable y el nuevo enfoque de la conservación de la biodiversidad como un elemento de éste (y no como un fin en sí mismo), la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, quedó obsoleta; pues a pesar de sus varias reformas (la más reciente en 2006), su marco

³ Conferencia Mundial de Medio Ambiente, Brutland, Noruega, 1987

⁴ Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador: Elementos de sustentabilidad financiera”, 2006

⁵ Conferencia Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 1992

conceptual, legal y reglamentarios no es del todo compatible con el enfoque de la conservación y uso sustentable de la biodiversidad.

A partir de la Cumbre de Río, el Estado inició en el tema ambiental, sustantivas reformas en el ámbito de las políticas e institucionalidad públicas, las cuales quedaron truncas, pues en la misma época, (inicios de los 90) tomaron fuerza las decisiones políticas orientadas de privatización y reducción del Estado; posteriormente con la Asamblea Constituyente de 1998 que concluyó con la promulgación de una nueva Constitución Política del Estado, se posicionó conceptualmente el tema ambiental en general y en esta perspectiva la importancia de la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad, con el reconocimiento explícito del establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, como elemento fundamental para garantizar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos; así como la obligatoriedad del Estado de defender el patrimonio natural y cultural del país.

Sin embargo, es con la actual Constitución aprobada por la Asamblea de Montecristi (2008), cuyo hilo conductor filosófico son los derechos, en que se revaloriza fundamentalmente el tema ambiental al considerar entre los derechos del buen vivir, a los derechos de la naturaleza. Complementariamente, el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional del Buen Vivir al establecer como estrategia de cambio, la necesidad de una estrategia de sustentabilidad del patrimonio natural, articula en lo político y estratégico el aspecto ambiental.

Las concepciones anteriores implican de una parte, que el logro de la sustentabilidad del patrimonio natural, depende en gran medida de la conservación igualmente sustentable de la biodiversidad; para lo cual el Estado tiene la potestad y obligatoriedad de defender el patrimonio natural del país; para evidenciar esta interdependencia precisemos los conceptos básicos de desarrollo sustentable y biodiversidad:

“Desarrollo sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.⁶

“La biodiversidad es la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”.⁷ A su vez, la definición de ecosistema se da en los siguientes

⁶ Conferencia Mundial de Medio Ambiente, Brundtland, Noruega, 1987

⁷ Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992

términos: “La unidad básica de integración organismo-ambiente, que resulta de las relaciones existentes entre los elementos vivos e inanimados de un área dada”⁸

Consecuentemente, la biodiversidad constituye una de las riquezas naturales del país, por lo que su conservación y uso sustentable son de carácter estratégico para asegurar a la población presente y futura, los beneficios que se derivan de ella; aspectos estos que han sido tomados en consideración en la Constitución Política del Estado, cuando se define que éste tiene la obligación de defender el patrimonio natural del país, proteger el medio ambiente, preservar el crecimiento sustentable de la economía y el desarrollo equilibrado y equitativo, en beneficio colectivo; tal como se señala en varios postulados y preceptos de la actual Constitución.

1.2. MARCO JURÍDICO

1.2.1 Antecedentes

Si bien en 1959 el país emitió la declaratoria de Reserva de Pesca al Archipiélago de Galápagos (actualmente Parque Nacional Galápagos), los compromisos internacionales asumidos y ratificados por el país en los temas ambientales en general y sobre la conservación de la biodiversidad en particular, es desde 1973 en que de manera sistemática, se establecen los referentes para el marco jurídico nacional, creando una simbiosis con dinámicas particulares en que se puede diferenciar cronológicamente dos etapas:

Marco jurídico conservacionista: Período 1973- 1990.- En esta etapa en que la conservación de la biodiversidad era un objetivo en sí mismo; y

Marco jurídico enfocado al desarrollo sustentable: Período 1990- 2006, El cambio de enfoque sobre la en que la gestión de la conservación de la biodiversidad, se dio a partir de que el Ecuador ratificó su adhesión al Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), suscrito en 1992 en la Cumbre de Río.

La siguiente matriz refleja este grado de interrelación y dinámica del marco jurídico internacional con el marco jurídico nacional en estas dos etapas:

1.2. 2 Marco jurídico conservacionista (1973- 1990)

Acuerdos y compromisos internacionales	Marco jurídico nacional
1. Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural. (París, Francia, Nov. 1973)	Estrategia para la conformación de un Sistema Mínimo de Áreas Silvestres Sobresalientes (1976)
2. Convención sobre el comercio internacional de especies de fauna y flora silvestre, amenazadas. CITES”	Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre

⁸ Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, reforma 2000

(Washington, EE.UU., Mar.1973)

1.2.3 Marco jurídico enfocado al desarrollo sustentable

Acuerdo y compromiso Internacional: Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) (Río de Janeiro, 1992)	Marco jurídico nacional (1994- 2006)
Principales declaraciones del CDB: 1. La conservación de la biodiversidad como un elemento estratégico para el desarrollo sustentable. 2. Necesidad de medidas de prevención y control para protegerla de las acciones sin equilibrio ambiental. Principales objetivos del CDB: 1. Que los países signatarios alcancen una participación equitativa de los beneficios derivados de los derechos y de la utilización de la biodiversidad. 2. Que los Estados signatarios, ejerzan derecho soberano al uso de su biodiversidad, según sus propias políticas ambientales.	1. Políticas Básicas Ambientales (1994) 2. Plan Ambiental Ecuatoriano (1996) 3. Ley de Gestión Ambiental (1999) 4. Estrategia Ambiental de Desarrollo Sustentable del Ecuador (MAE 2000) 5. Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad, (MAE 2006)

Conforme se evidencia de esta matriz, los principios, políticas y estrategias contenidas en estos documentos, fueron una respuesta del país, a los compromisos asumidos al suscribir el CDB; principios, políticas y enunciados que se han mantenido como una constante en los documentos del MAE; lo cual analizaremos más adelante

1.2.4 Marco jurídico- político, actual

1.2.4.1 Constitución Política de la República (2008): A lo largo de títulos, capítulos y artículos específicos, se da relevancia al tema ambiental como uno de los deberes primordiales del Estado, defender el patrimonio natural y cultural del país, y proteger el medio ambiente; declara de interés público, la preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país; así como la recuperación de los espacios naturales degradados y el manejo sustentable de los recursos naturales.

Es así que la Constitución inicia en su preámbulo, celebrando a la Naturaleza, de la cual somos parte; y en base de ella declara la construcción de un modelo de vida en armonía con ella: “El Buen vivir”, desde el cual se promueve el desarrollo sustentable. Se enfatiza a la Naturaleza como sujeto de derechos en el marco de lo que establece la Constitución; y desde ese enfoque se tratan los temas específicos de los derechos del buen vivir.

Al tratar el tema del régimen de desarrollo, se trata sustantivamente lo referente tanto a Naturaleza y Ambiente, como a Biodiversidad, Recursos naturales y Patrimonio Natural; y dentro de

este marco, se declara de interés público, el establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales; y establece que el Estado tiene el derecho soberano, sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales que los recursos naturales; y de que su conservación y utilización sostenible se hará con participación de las poblaciones.

1.2.4.2 Ley de Gestión Ambiental: Determinación del MAE como autoridad y rectora de la gestión ambiental y orientación de esta gestión según los principios del desarrollo sustentable, contenidos en la Declaración de Río de Janeiro. Conformación del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, establecimiento del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental. Determinación que el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles, se hará por excepción y en función de los intereses nacionales, previo un estudio de factibilidad económica y de evaluación de impactos ambientales. Faculta a los consejos provinciales y los municipios, a dictar políticas ambientales seccionales, con sujeción a la Constitución Política y a esta Ley, respetando las regulaciones naciones sobre el patrimonio de áreas naturales protegidas; y en consulta con los representantes de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y poblaciones locales, para la delimitación, manejo y administración de estas áreas.

1.2.4.2.Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre: Cuyas reformas en lo concerniente a lo relacionado con la gestión de la biodiversidad, determina que la planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control del patrimonio de áreas naturales del Estado, estará a cargo del MAE, con sujeción a programas específicos de ordenamiento, control del ingreso del público y sus actividades, incluyendo la investigación científica. Establece que en las áreas protegidas, patrimonio nacional, solo se ejecutarán las obras de infraestructura que autorice el MAE; y determina que la flora y fauna silvestres son de dominio del Estado, y le asigna al MAE funciones y actividades de control, prevención y protección de las mismas.

1.2.4.3. Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria (TULAS), MAE 2006): Compendio de toda la normativa que regula las actividades de la gestión ambiental, la atribución del MAE como autoridad ambiental del país y por lo tanto su competencia para mediante políticas, normas y más instrumentos jurídicos, dirigir la gestión ambiental del Ecuador.

1.2.4.5 Política Ambiental Nacional, PAN (2009): Partiendo de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo (2007- 2010), sobre la necesidad de “articular la dimensión ambiental con

políticas sociales y económicas que permitan una transversalización de la política ambiental en todos los ámbitos productivos, económicos y sociales del país”, el objetivo 4 (de 12) de dicho Plan se plantea: “Promover un medio ambiente sano y sustentable y garantizar el acceso seguro al agua, aire y suelo”.

Estos dos aspectos que conjuntamente con los otros objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, guardan concordancia con la actual Constitución, fueron el punto de partida para que el MAE promulgue la Política Ambiental Nacional, como un marco referencial que guía la política pública institucional, sobre los temas ambientales, mediante Principios, ámbitos de acción con objetivos específicos, políticas y estrategias ⁹.

Con el documento de la Política Ambiental Nacional (PAN), quedan de hecho insubsistentes los documentos anteriores al respecto, tales como la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador (2000) y, b) Política y Estrategia Nacional para la Conservación de la Biodiversidad (2001); si bien en las PAN se retoman los aspectos fundamentales de ellos, sobre los principios y enfoques de la gestión de la biodiversidad en el marco del desarrollo sustentable; pero de hecho se elimina toda referencia a sujetarla a la economía de mercado o a la tercerización; pues en su lugar se fortalece la gestión de la biodiversidad en general y del sistema de áreas protegidas (SNAP), en particular, como competencia exclusiva del Estado

1.2.4.6 Convenios internacionales

1.2.4.6.1 El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) Cumbre de Río, 1992.

En relación con el compromiso del país con el cumplimiento de las declaraciones, objetivos y obligaciones que asumió al suscribir y ratificar este convenio (citado anteriormente).

Para implementar los compromisos de este convenio, se acordó entre las partes, el “Programa de Trabajo para Áreas Protegidas” (PTAP), que es revisado y actualizado

⁹ La PAN establece como Principios: 1) Sustentabilidad, 2) Precaución, 3) Prevención, 4) Equidad, 5) Corresponsabilidad, 6) Participación social y 7) Valor cultural del patrimonio natural; y determina como Ambito de acción: 1) Patrimonio Natural. 2) Calidad Ambiental y 3) Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Autoridad Ambiental. En relación con el ámbito de acción sobre el Patrimonio Natural, establece como objetivo específico “Conservar y utilizar eficiente y sustentablemente la biodiversidad y los recursos naturales del país en beneficio de su desarrollo, respetando la multiculturalidad y los conocimientos ancestrales”. Las políticas definidas para este objetivo son: 1) Acuerdo nacional para la sustentabilidad económica y ambiental, apuntando a un equilibrio de las actividades económicas con los ecosistemas. 2) Uso eficiente de recursos estratégicos para el desarrollo sustentable (aire, agua, suelo y biodiversidad)

Las estrategias planteadas para el logro del objetivo 1 son: 1) Incorporar la variable ambiental en el modelo económico y finanzas públicas. 2) Adaptación del sector productivo a buenas prácticas ambientales. 3) Incentivar actividades productivas rentables de bajo impacto ambiental. 4); mientras que las estrategias propuestas para el objetivo 2, son: 1) Manejar integralmente los ecosistemas, Conservación y uso sustentable del Patrimonio Natural, basado en la distribución justa y equitativa de sus beneficios. 3) Implementar el capítulo ambiental en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Paralelamente, define como una política transversal, “Insertar la dimensión social en la temática ambiental, para asegurar la participación ciudadana”; a través de una estrategia de fortalecimiento de capacidades ciudadanas para el manejo sustentable de los recursos naturales. Finalmente, en el ámbito de Fortalecer la Institucionalidad, con el objetivo de asegurar la gestión ambiental, define una estrategia importante que es actualizar y aplicar de manera efectiva la Normativa Ambiental; así como estrategias para implementar una justa y participativa gobernanza ambiental, coordinar la cooperación y participar en la dinámica internacional.

periódicamente, el más reciente el aprobado en marzo del 2006 por la Conferencia de las Partes (COP 8), en Curitiba, Brasil. El Ministerio del Ambiente es el punto focal del Ecuador para la implementación del Convenio sobre Diversidad Biológica y su Plan de Trabajo en Áreas Protegidas.

1.2.4.6.2 Otros convenios internacionales:

Objetivos del Milenio (ODM) (2000- 2015): De los ocho objetivos macro declarados como políticas de Estado (Decreto Ejecutivo julio 25 2008), el objetivo 7 relacionado con el tema ambiental macro plantea “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”; para lo cual entre otras metas señala la de “ Revertir la pérdida de recursos del medio ambiente”; meta que mantiene el mismo nivel macro que los objetivos, pues no se considera los problemas directamente relacionados con el modelo de desarrollo extractivista, que ha ocasionado los problemas de sobreexplotación, degradación y contaminación ambientales. De otro lado, los indicadores para el logro de esta meta se orienta a incrementar la superficie de áreas protegidas para así conservar la biodiversidad, deja de lado la dinámica de estas áreas con los pobladores locales, muchos de los cuales viven en situaciones de pobreza que se refleja en presión sobre la frontera agrícola, produciéndose de esta forma un círculo vicioso que no permite avances sostenidos.

Finalmente, los ODM, a pesar de ser posteriores a la suscripción del CDB, no se comunican debidamente con los objetivos de este Convenio, como tampoco con los contemplados en la Convención sobre el Cambio Climático, que tiene acuerdos más específicos e integrales en el tema de la biodiversidad.

2) Acuerdos con la Comunidad Andina de Naciones (CAN): i) Los siguientes acuerdos son relevantes para el tema de la gestión de la biodiversidad: Régimen común sobre propiedad industrial (1996). Acuerdo de régimen común para acceso a recursos genéticos (1996); y Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del Trópico Andino.

3) Tratado de Biodiversidad Amazónica (1978, 1995): Orientado a promover la Biodiversidad y su uso sustentable en la región Amazónica.

Es evidente que el Tratado de Cooperación Amazónica y a los Acuerdos pertinentes en el marco de la CAN, están atravesados por situaciones políticas que los han debilitado, pues en el caso de la Amazonía, las prácticas cuestionables de ciertas petroleras y madereras afectan sustancialmente a la conservación de la biodiversidad; mientras que las decisiones de la CAN, corren el riesgo de constituirse en simples declaraciones, pues la CAN se encuentra muy debilitada luego de que Colombia y Perú firmaron con los EUA, sus TLC, en que cedieron importantes derechos sobre su biodiversidad.

1.3 INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA

1.3.1 Antecedentes

Desde la perspectiva de las instituciones que en nuestro país han estado a cargo de la biodiversidad, su gestión ha sido dispersa y en ocasiones contradictoria entre lo público y lo privado; los lineamientos ambientales emitidos en las décadas del 70 y 80 para la elaboración de los planes nacionales de desarrollo, se convertían por lo general en enunciados difíciles de cumplir por la ausencia, ambigüedad o dispersión de políticas, objetivos y estrategias públicas. Luego de la Cumbre de Río (1992) y sobre todo por los compromisos asumidos por el país con la ratificación en 1993 del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), se inicia cierta organización y coordinación de las instituciones públicas y privadas, para el cumplimiento de los objetivos y compromisos previstos en el CDB. La siguiente es la cronología de los arreglos institucionales públicos que se dieron luego de la cumbre de Río en 1992:

- 1 Sept. 1992: Creación del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (INEFAN), como entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y en reemplazo de la Subsecretaría Forestal creada en 1976.
- 2 Sept. 1993: Conformación de la Comisión Asesora Ambiental (CAAM), adscrita a la Presidencia de la República, creada para coordinar y orientar la política ambiental nacional, que se encontraba dispersa entre algunos Ministerios.
- 3 Ene. 1996: Creación del Ministerio del Medio Ambiente. Se adscribe el INEFAN a este Ministerio y se disuelve la CAAM.
- 4 Ene. 1999: Fusión del INEFAN al Ministerio de Medio Ambiente, que se constituye en la autoridad ambiental nacional.
- 5 Ene. 2001: Fusión del Ministerio del Ambiente al Ministerio de Turismo.
- 6 Mar. 2001: Escisión del Ministerio del Ambiente, Se elimina la fusión de enero 2001 y se restituye al MAE sus atribuciones de principal autoridad ambiental nacional.

1.3.2 El Ministerio del Ambiente (MAE, 1996)¹⁰

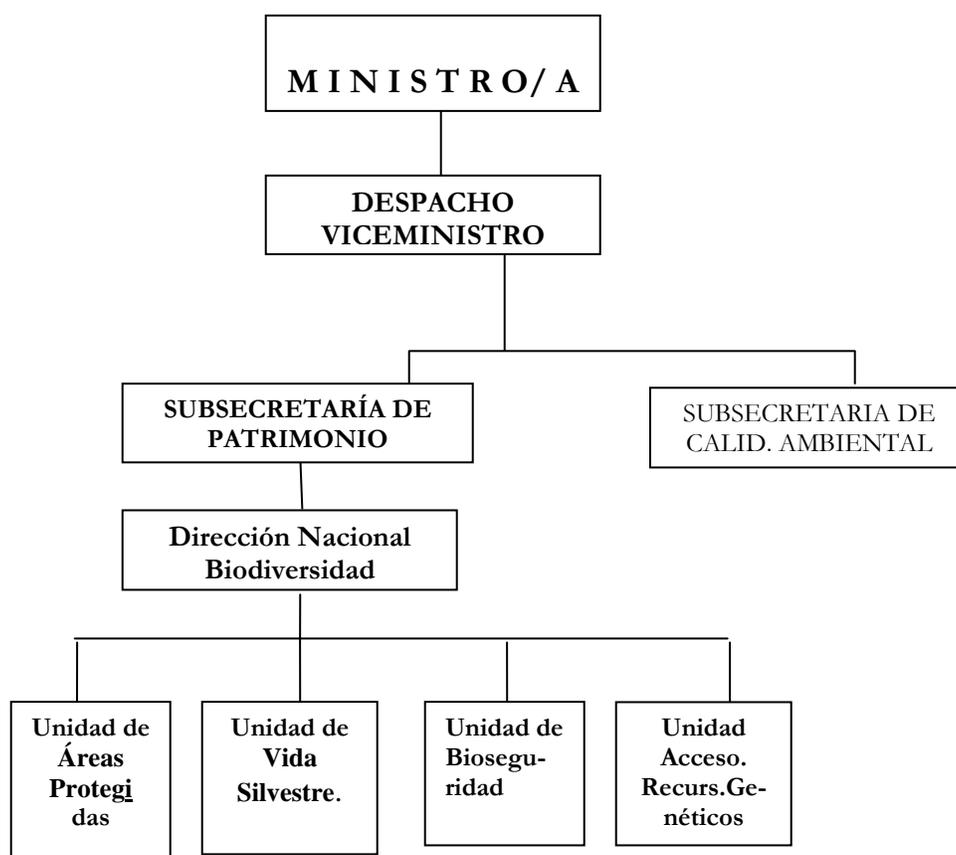
1.3.2.1 Misión, visión y objetivos: El Acuerdo 175, Ene. 19 2009, que define el “Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del Ministerio del Ambiente” establece la visión, misión y objetivos del MAE; así como su estructura organizacional y las correspondientes funciones, atribuciones y responsabilidades de los diferentes procesos institucionales.

¹⁰ *El Ministerio del Ambiente, MAE, fue creado en 1996, bajo el gobierno de Abdalá Bucaram*

La misión institucional del MAE está definida como: “Ejercer en forma eficaz y eficiente el rol de la autoridad ambiental nacional, rectora de la gestión ambiental del Ecuador, garantizando un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”¹¹.

1.3.2.2 Elementos de gestión de la biodiversidad en el MAE¹²

1) Posición estructural de la gestión de la biodiversidad



2) Desconcentración Regional del MAE

¹¹ Para el cumplimiento de su misión, el MAE se ha planteado los siguientes objetivos estratégicos: 1) “Conservar y utilizar sustentablemente la biodiversidad, respetando la multiculturalidad y los conocimientos ancestrales. 2) Prevenir la contaminación, mantener y recuperar la calidad ambiental. 3) Mantener y mejorar la cantidad y calidad del agua, manejando sustentablemente las cuencas hidrográficas. 4) Reducir el riesgo ambiental y la vulnerabilidad de los ecosistemas. 5) Integrar sectorial, administrativa y territorialmente la gestión ambiental nacional y 6) Administrar y manejar sustentablemente los recursos marino costeros.”

¹² Estatuto Orgánico de gestión organizacional por procesos, del Ministerio del Ambiente, R.O. 509 Ene. 19 2009

El MAE desarrolla su gestión de manera desconcentrada, a través de Direcciones Distritales que incorporan en su estructura a las Direcciones Provinciales; y tienen atribuciones y responsabilidades sobre los procesos de planificación, coordinación y articulación, y sus productos y servicios estratégicos son enlazar y coordinar la planificación institucional con la zonal y provincial. Para estas funciones cuentan según el organigrama¹³, con una Unidad de Planificación y Coordinación Zonal, Unidad de Asesoría Jurídica, Unidad Administrativa- Financiera, Unidad de Patrimonio Natural, Unidad de Recursos Marinos y Costeros; la U. de Calidad Ambiental.

3) Misión del MAE, respecto del SNAP: “Promover la consolidación e integralidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, a través del fortalecimiento de la autoridad ambiental y la participación de otros actores involucrados en el manejo de estas áreas, orientado a tener una estructura sólida técnica, financiera y administrativa”

Por los análisis expuestos, consideramos que en la actualidad la Autoridad Ambiental está orientando su gestión en esta dirección, de una manera sostenida; y que dadas las circunstancias en que se ha desenvuelto históricamente la Autoridad Ambiental, es un logro lo que se está avanzando.

1.3.3 Otras instituciones públicas: ¹⁴

A pesar de que en la base legal de creación del MAE, se lo consigna como la máxima autoridad ambiental nacional, esta atribución se cruza con las competencias directas que las siguientes instituciones del Estado tienen en materia de biodiversidad:

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca autoriza utilización *in situ*, de recursos biológicos y genéticos de especies agrícolas y pecuarias, brinda bioseguridad del sector agropecuario y regula y supervisa el ingreso de organismos tóxicos al territorio nacional. El Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Competitividad: Planifica, organiza, dirige y controla las actividades pesqueras, utilización de los recursos biológicos pesqueros y acceso a los recursos genéticos de las especies acuáticas. El Ministerio de Defensa tiene competencia sobre la diversidad acuática marina y de agua dulce en cuanto a la conservación *in situ*. El Ministerio de Energía y Minas aprueba los estudios de impacto ambiental y los planes de control y manejo ambientales en los sectores energético y minero. El Instituto Nacional de Desarrollo Agrario expropia predios rústicos privados, al comprobarse que su propietario utiliza tecnología o prácticas que atentan a la conservación de la biodiversidad; y los Consejos Provinciales, Municipios y Juntas Parroquiales: cuentan con competencias para la gestión de la biodiversidad, según la Ley de Descentralización.

¹³ Organigrama estructural del MAE, Registro Oficial 509, Ene. 19 2009

¹⁴ “La biodiversidad en el Ecuador, Informe 2002, Ministerio del Ambiente, EcoCiencia y UICN

1.3 Conclusiones sobre el capítulo 1

Es evidente la importancia que tuvo y tiene el marco jurídico internacional como referente para el desarrollo del marco jurídico nacional. La importancia que actualmente ocupa el tema ambiental a nivel mundial, incide de igual forma para reposicionarlo en el ámbito nacional; desde la Constitución de 1998, hasta la vigente promulgada en el 2008; los enunciados ambientalistas han ido acentuando la importancia del tema ambiental; sin embargo si bien con la nueva Constitución el aspecto ambiental es relevante como un eje transversal en los diferentes temas nacionales, es muy importante que los vacíos y a veces contradicciones que existen tanto en la Constitución como en las Leyes, sean resueltos de manera urgente y que paralelamente se formalicen o se complementen los cuerpos legales, normativos y reglamentarios que permitan mejorar la gestión ambiental. En este sentido es importante por ejemplo que se expida el Reglamento de aplicación de la Ley de Gestión Ambiental, que se dé paso a la discusión de una Ley de Biodiversidad (pendiente desde el 2004); o por lo menos que se actualice la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales (1981).

La complejidad del manejo de la conservación de la biodiversidad dentro del marco del desarrollo sustentable, implica la necesidad de contar con instrumentos jurídicos sistémicos, integrales y específicos, de los cuales aún se carece, a pesar de que en 1999, ante esta situación, el Ministerio del Ambiente presentó una propuesta de Ley de Biodiversidad, que fue discutida por el Congreso Nacional en 2004, pero que luego de recibir muchos reparos de organizaciones ambientalistas y de la CONAIE, que presentó un proyecto de Ley paralelo, no volvió a ser tratada, con lo cual la gestión de la biodiversidad continúa desenvolviéndose en un escenario jurídico insuficiente, muchas veces superpuesto, que perjudica a la conservación y uso sustentable de los recursos naturales del país.

De otro lado, aunque en la presente tesis no se aborda el tema de la cooperación internacional para la temática ambiental, es pertinente señalar que el apoyo canalizado al Estado se ha venido dando desde 1980, inicialmente a través del Ex INEFAN y actualmente continúa recibiendo el MAE, estos recursos han estado dirigidos inicialmente a financiar actividades de investigación científica, educación y capacitación ambiental; y luego a apoyar financieramente las acciones que demandaban el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el CDB, apoyando al MAE en los procesos de diseño de propuestas de políticas y estrategias sobre conservación; así como en proyectos de fortalecimiento y apoyo financiero al SNAP.

Finalmente, bajo el auspicio de la cooperación internacional, se crearon en la década de los 90, luego de la suscripción del CDB, la mayoría de las organizaciones no gubernamentales ambientales nacionales, que iniciaron sus acciones bajo sus mismos enfoques de investigación y

conservación; abriéndose paulatinamente a la ejecución directa o mediante alianzas, de proyectos comunitarios con enfoque de desarrollo sustentable, orientados a las poblaciones circundantes de las áreas protegidas.

En el ámbito institucional, ha existido una manifiesta debilidad del rol del MAE como Autoridad Ambiental Nacional, expresada tanto en la inestabilidad de sus Ministros (8 en 10 años), que devenía en posiciones de ambigüedad para la definición e implementación de políticas ambientales. A esta situación se suma como una constante, la falta de espacios de discusión para que comunidades y actores de la gestión ambiental en general y de la biodiversidad en particular participen activamente con capacidad de incidencia en las decisiones relacionadas con la gestión de la biodiversidad. De todas maneras, la gestión de la biodiversidad no es una responsabilidad exclusiva del MAE; pues al estar directamente relacionada con el modelo de producción y consumo del país, su gestión requiere políticas de Estado que transversalicen el eje de la biodiversidad con un modelo económico de desarrollo sustentable.

Es importante resaltar que en el marco de los postulados de la Constitución y del direccionamiento del Plan Nacional de Desarrollo, consta la orientación para fortalecer la institucionalidad ambiental, y en este sentido el MAE ha realizado importantes procesos internos para armonizar sus elementos estratégicos de gestión institucional. En ese sentido, mediante Acuerdo Ministerial 175, publicado en el R.O. 509, 19 enero 2009, el MAE expidió su Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, en el cual conforme señalamos en numerales anteriores, luego de acordar su misión, visión y objetivos estratégicos señala expresamente el objetivo 3.1, relacionado con la biodiversidad y el desarrollo sustentable: “Conservar y utilizar sustentablemente la biodiversidad, respetando la multiculturalidad y los conocimientos ancestrales”; y cuya gestión se direcciona estratégica y operativamente en gran medida, a través del Sistema de Áreas Protegidas, SNAP.

CAPITULO 2: EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SNAP)

2.1 IMPORTANCIA DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

A nivel mundial, la mayoría de países cuenta con sistema de áreas protegidas, con el fin de preservar los recursos naturales y culturales que existen en ellas, para garantizar su permanencia temporal y espacial y de esta forma asegurar a las generaciones futuras, los beneficios ambientales que éstas procuran (agua, aire, suelo, bosques, etc.). Mucho camino han recorrido los países desde cuando se establecían áreas protegidas con fines exclusivamente conservacionistas, hasta la actualidad en que esta declaratoria toma muy en cuenta a las poblaciones asentadas o circundantes a dichas área.

La importancia de las áreas protegidas –reconocida expresamente en la Constitución- establece que “El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas”. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SNAP, está conformado por cuatro subsistemas: a) Patrimonio de áreas naturales del Estado-PANE, b) Áreas naturales de gobiernos seccionales, c) Áreas naturales Comunitarias y, d) Áreas naturales privadas; y su rectoría y regulación la ejercerá el Estado, que asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y que además “fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión”.

La importancia del establecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) como elemento fundamental para garantizar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos- está dada por los beneficios que éstas brindan a la sociedad; tales como: “reservas productoras de agua y aire limpio, bosques que ayudan a mantener el equilibrio del clima y albergan a millones de seres vivos, fuentes silvestres de alimentos, forraje, medicamentos tradicionales y otros bienes, manglares, humedales, arrecifes coralinos y bosques ribereños que ayudan a disminuir el daño causado por inundaciones, tormentas, mareas, etc. oportunidades de ecoturismo y recreación, que benefician tanto a los visitantes como a las comunidades locales, preservan la riqueza genética para futuras investigaciones en beneficio de la humanidad”¹⁵. Lo citado refleja adicionalmente que las áreas protegidas, son importantes por la variedad de ecosistemas y la alta biodiversidad existente en ellas (Ecuador está entre los 17 países megadiversos del mundo).

Finalmente su importancia está dada por tratarse de zonas directamente relacionadas con nuestra historia y nuestra cultura, pues en las áreas protegidas que conforman el SNAP, habitan pueblos y nacionalidades ancestrales, como los Cofanes, Sionas, Secoyas, Huaoranis, Tagaeris,

¹⁵ Consolidación del SNAP, elementos de sustentabilidad financiera, MAE- FAN 2006

Shuaras, Awás, Chachis, Tsáchilas, Karankis, Kayambis, Kichuas, Cañaris, entre otros; cuyos derechos están garantizados por el Estado, tanto en la Constitución y Leyes conexas, como en los Tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por el país; como el CDB (y su Programa de Trabajo para Áreas Protegidas), Acuerdos con la Comunidad Andina de Naciones, Organización para el Tratado de la Cooperación Amazónica, etc..

2.2 ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, PATRIMONIO DEL ESTADO¹⁶

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales determina diferentes categorías técnicas para el manejo de la biodiversidad existente en las áreas protegidas; dichas categorías son:

1: Parques nacionales (P.Nal.). 2: Refugio de vida silvestre (R.V.S.). 3: Reserva biológica (R.B.). 4: Reserva ecológica (R.E.). 5: Áreas nacionales de recreación (A.Nal.R.). 6: Reserva de producción de fauna (R.P.F.); y 7: Reserva Marina (R.M.)

Las áreas protegidas que conforman el subsistema Estatal: Patrimonio Nacional de Áreas Naturales-PANE –ámbito de la alianza MAE y FAN-, ascienden actualmente a 44 áreas cuya extensión equivale al 19 % del territorio nacional, con la siguiente distribución geográfica:

Costa y Región Insular (21)	Sierra (14)	Oriente (9)
1.- R.E. Mache- Chindul	1.- R.E. El Ángel	1.- R. B. Limoncocha
2.- R.E. Cayapas- Mataje	2.- R.E. Cotacachi- Cayapas *	2.- R.P.F. Cuyabeno
3.- R.E. Arenillas	3.- P.Nal. Cotopaxi	3.- P.Nal. Yasuní
4.- P.Nal. Machalilla	4.- R.G. Pululahua	4.- P.Nal. Sumaco Napo Galeras
5.- R.E. Manglares del Churute	5.- Á.Nal. R. El Boliche	5.- Parque El Cóndor
6.- R.V.S. Isla Sta. Clara	6.- R.E. Cayambe- Coca	6.- R.V.S. El Zarza
7.- R.P.F. Manglares El Salado	7.- R.V.S. Pasochoa	7.- R.E. Cofán Bermejo
8.- R.V.S. Isla Corazón	8.- R.E. Antisana	8.- R.B. El Cóndor
9.- R.V.S. La Chiquita	9.- P.Nal. Llanganatis	9.- R.B. El Quimi
10.- A.Nal. R.. Parque Lago	10.- R.E. Los Illinizas	
11.- R.V.S.Manglares estuario río Muisne	11.- R.P.F. Chimborazo	
12.- P.Nal. Galápagos	12.- P.Nal. Sangay**	
13.- R. Merina de Galápagos	13.- P.Nal. Cajas	
14.- R.V.S. Manglares El Morro	14.- P.Nal. Podocarpus **	
15.- R.V.S.Manglares Estuar. Río Esmer.	* <i>Sierra y Costa</i>	
16.-R.V.S. Marino costera Pacoche	** <i>Sierra y Oriente</i>	
17.- R.P.F.Marino costera Punt. S. Elena		
18.- Reserva Marina Galera S. Francisco		
19.- A.Nal.R. Los Samanes		
20.- A.Nal. R. Isla Santay		
21.- R.V.S. El Pambilar		

2.3 Reseña del direccionamiento estratégico del SNAP

¹⁶ Sobre estas categorías para el manejo de las áreas protegidas, hay criterios de ambientalistas, que consideran que deben ser revisadas a efectos de actualizarlas. Estos profesionales consideran que las categorías planteadas a nivel internacional por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), son las más apropiadas para tomarlas como referente y actualizarlas, de hecho entre las actividades del Plan Estratégico del SNAP, para el período 2007- 20016, la revisión y actualización de las categorías de manejo, es una actividad importante.

La conformación del sistema como tal, se inició en 1976 con oficialización de la Estrategia para la conformación de un “Sistema mínimo de áreas silvestres sobresalientes”, y desde esa fecha ha continuado ampliándose: En 1989 el sistema contaba con 15 áreas protegidas, en 1998 existían 26 áreas, en el 2007 su número se incrementó a 34; y en el 2010 el PANE cuenta con las 44 áreas protegidas, señaladas en la matriz anterior. Revisemos cronológicamente las principales características del direccionamiento estratégico del SNAP, del cual forma parte el PANE:

2.3.1 Estrategia preliminar para la conservación de “áreas silvestres sobresalientes” (1976-1988)¹⁷: Esta estrategia diseñada desde un enfoque conservacionista, con una visión de 12 años para lograr la conformación de un Sistema Ampliado de Áreas Silvestres (9); y planteaba los siguientes objetivos:

1. Representación en forma equilibrada de los recursos naturales del país.
2. Inclusión de la variedad de sistemas de manejo de las áreas naturales
3. Lineamientos generales de mecanismos de administración y requerimientos financieros para la gestión de un Sistema Ampliado de Áreas Silvestres, que tenían implícita la visión hacia la creación de una entidad autónoma para la administración y manejo de estas áreas.

La evaluación de esta estrategia en 1988 reflejó los siguientes resultados relevantes: 1) Avances en la conformación del “Sistema Ampliado” que contaba con 15 áreas; pero se veía afectado por la presión sobre la frontera agrícola y el incremento de conflictos por la tenencia de la tierra. 2) El Estado había promulgado en 1981, la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, que fortalecía su facultad para determinar la creación y administración de las áreas protegidas¹⁸ y, 3) Se enfatizaba como problema, la débil coordinación institucional, falta de personal técnico y administrativo, falta de capacitación del personal e insuficiencia de recursos financieros para la gestión de estas áreas.

2.3.2 Estrategia para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (1989-1998)¹⁹: Planteaba los siguientes objetivos para fortalecer la presencia del SNAP en el entorno nacional:

1. Ampliar la representación de otros ecosistemas con nuevas áreas protegidas
2. Incorporar el SNAP en los procesos de planificación y ordenamiento territorial
3. Integrar la participación de las comunidades en la gestión de proyectos.

¹⁷ Ministerio de Agricultura y Ganadería, Dirección Nacional Forestal, 1976

¹⁸ La promulgación de la Ley Forestal, también implicó que el tema de la conservación de la biodiversidad, quede supeditado al tema forestal; y que éste se convierta en un factor comercial auspiciado por el Estado, creando una dicotomía; pues los ingresos por los impuestos por la tala de bosques, financiaban también al sistema de áreas protegidas

¹⁹ Ministerio de Agricultura y Ganadería, Dirección Nacional Forestal, 1989

4. Proveer al SNAP de los insumos administrativos y financieros para mejorar su gestión, en dos escenarios: básico y óptimo. Sobre este objetivo se mantenía la visión de la necesidad de una entidad autónoma, responsable de la administración y manejo del SNAP.

En base a las recomendaciones de esta estrategia, se creó también en 1991 del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN), cuyo marco jurídico era la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales, que como se explicó anteriormente, supeditaba la gestión de las áreas protegidas, al tema forestal

La evaluación realizada en 1999, sobre la implementación de la estrategia, reflejó los siguientes resultados: 1) Avances en la representación de otros ecosistemas e incremento de áreas protegidas, que sumaban 26; sin embargo este incremento, en la mayoría de los casos no venía acompañado de las decisiones políticas, apoyos estratégicos y recursos humanos, materiales y financieros, que permitan el adecuado manejo de las áreas protegidas; por lo que prácticamente estas áreas protegidas existían solo en el papel; situación que en lugar de fortalecer la consolidación del SNAP, debilitaba su gestión, a más de constituirse en áreas que por su declaratoria de uso restrictivo, negaban a las comunidades locales, actividades productivas tendientes a su desarrollo. 2) El SNAP no estaba incorporado a los procesos de planificación y ordenamiento territorial, 3) Las comunidades tampoco lo estaban a la gestión de proyectos; y 4) La situación administrativa- financiera, no solo que se mantenía como un problema no resuelto desde 1988; sino que se había agravado ante el incremento de áreas protegidas a las cuales no se les había asignado los recursos suficientes para su gestión.

Paralelamente en este período: 1989-1998, son relevantes los siguientes eventos relacionados con la temática de la biodiversidad: Se desarrolla la Cumbre de Río en 1992, el país ratificó el Convenio sobre Diversidad Biológica (1993), se creó el MAE en 1996, se reconoce la importancia del SNAP en la Constitución Política 1998, se expide la Ley de Régimen Especial para Galápagos (1998); y se fusiona el INEFAN al MAE (1999).

Direccionamiento estratégico 1999- 2006: Incorporada la responsabilidad de la administración y manejo del SNAP, al MAE (en la Dirección Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas –DNBAP-) ésta elaboró en 1999, la propuesta del Plan Estratégico para el SNAP, para el período 1999-2006. Coincidió la elaboración de este Plan, con la fusión del ex INEFAN al MAE; sin embargo de lo cual la DNBAP del MAE planteaba en la propuesta de este Plan Estratégico, la creación de “un organismo autónomo responsable de la administración del SNAP, con un marco legal adecuado, poder político y alta gobernabilidad; que administra el SNAP...”; para según sus términos “superar su limitada gestión y administración”. Esta propuesta autonómica no prosperó

pues desdecía del fortalecimiento a la autoridad ambiental recién creada; situación que afectó al direccionamiento y posicionamiento del SNAP, al ocasionar un clima adverso en el mismo MAE, para la revisión, discusión y aprobación de este Plan Estratégico.

A más de esta posición autonómica, el planteamiento de creación de nuevos impuestos, la propuesta de prohibición y erradicación de las actividades hidrocarburíferas en las áreas del SNAP, eran planteamientos que incidían no solo sobre la gestión del SNAP, sino sobre el modelo económico del país, cuya decisión no es competencia exclusiva del MAE. Estas situaciones fueron fuertes razones para que este Plan Estratégico no fuese aprobado por el MAE; con lo cual otros importantes elementos del mismo, quedaron como enunciados referenciales -no obligatorios- para el modelo de gestión del SNAP.

Este Plan proponía 13 importantes objetivos nacionales de conservación, orientados a: Proteger los ecosistemas terrestres y marino- costeros, conservar la diversidad de especies y recursos genéticos silvestres, incentivar el uso de los recursos histórico- culturales, y paisajísticos, con fines recreativos y de turismo de la naturaleza, recuperar ecosistemas y lugares degradados, proporcionar oportunidades de educación ambiental e investigación científica, ofertar bienes y servicios ambientales que contribuyan al desarrollo nacional, garantizar las prácticas ancestrales compatibles y valores culturales de las poblaciones de asentamiento tradicional existentes en las áreas protegidas, y mantener la vinculación de zonas protegidas y asegurar la dinámica de los procesos ecológicos y biológicos.

Paralelamente, planteaba los siguientes objetivos de gestión y de operación:

1.- **Superar la baja sustentabilidad económica:** Mediante la diversificación de las fuentes de financiamiento: turismo, valoración económica y cobro de los bienes y servicios ambientales, establecimiento de concesiones para uso de recursos hídricos, cobro por actividades de investigación y por compensaciones por daños ambientales.

2.- **Detener el incremento de las presiones socioeconómicas sobre los recursos:** Promoviendo la reducción de la explotación indiscriminada de recursos naturales y de la frontera agrícola, el desarrollo de proyectos sustentables, con la participación directa de las poblaciones locales de las áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento. (E incluía la erradicación de la actividad hidrocarburífera en las áreas protegidas)

3.- **Superar la reducida participación de actores sociales en el manejo del SNAP:** Motivando su participación con el desarrollo y aplicación de incentivos para fomentar la coordinación en el diseño y aplicación de los proyectos de apoyo que se ejecutan por parte de organismos estatales, no gubernamentales, comunidades y otros involucrados en la administración

del SNAP; propiciar la intervención de organismos seccionales y regionales en la administración de nuevas áreas protegidas, integradas en el SNAP; así como motivar la conformación de comités de apoyo en cada área protegida, como instancias de participación de la población local en la toma de decisiones planificación y manejo de recursos del área.

Pese a que el MAE no aprobó este plan (sobre todo por las razones autonómicas anteriormente señaladas), sus objetivos de conservación y operación quedaron como referentes que fueron asumidos implícita aunque parcialmente -y no de manera obligatoria- en el direccionamiento estratégico del SNAP.

2.3.3.1 Evaluación del direccionamiento estratégico 1999- 2006: A mediados del 2006, la DNBAP realizó un diagnóstico de la situación del SNAP, partiendo del análisis de los logros de los objetivos de conservación y de operación planteados en la propuesta del frustrado Plan Estratégico 1999- 2006; diagnóstico del que tomamos los siguientes aspectos relevantes:²⁰

1. Avances en la representatividad ecosistémica del SNAP: 39 de los 46 ecosistemas definidos estaban incorporados. Sin embargo se seguía manteniendo la tendencia a crear áreas protegidas sin dotarles de los suficientes recursos para su adecuado manejo y tampoco se consideraba de una forma adecuada la participación de las comunidades y actores locales, en el manejo de las áreas.
2. Continuaban desactualizadas las categorías de manejo establecidas en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales; y se las continuaba usando para asignación de categorías a nuevas áreas protegidas; contraviniendo así los compromisos de los convenios internacionales
3. Agudización de problemas como: conflictos por tenencia de la tierra, presión sobre la frontera agrícola, pérdida de bosques por extracción indiscriminada de madera, actividades hidrocarburíferas en áreas protegidas, con el agravante de que la exigencia legal de los estudios de impacto ambiental, era una formalidad para el otorgamiento de licencias, y no un plan de efectiva mitigación.
4. Lento avance de la participación de actores locales, dada más por acción de éstos en el marco de la Ley de Descentralización, que por iniciativa política del MAE, que no definió una política clara al respecto, a pesar de que tenía formulada desde el 2000, la Resolución que regulaba los convenios de cooperación para la gestión y manejo de áreas protegidas, a

²⁰ *Ministerio del Ambiente, Plan Estratégico 2007- 2016 para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SNAP, 2008*

celebrarse con gobiernos seccionales, comunidades locales, pueblos ancestrales y otras personas de derecho privado sin fines de lucro²¹.

5. Diseño (2001) de un nuevo modelo de gestión del MAE. en el marco de la desconcentración de funciones hacia 10 Distritos Regionales, calificados como Unidades Financieras desconcentradas y entes contables; diseño que no llegó a completar su funcionalidad por insuficiencia de recursos humanos y financieros.
6. Estudios sobre: Evaluación de la eficiencia de manejo del SNAP, Necesidades de financiamiento del SNAP (escenario básico y escenario óptimo)
7. Evaluación de la implementación del modelo desconcentrado en 3 Distritos Regionales, en lo concerniente a las Direcciones Nacionales: Forestal y de Biodiversidad.
8. Activación en el 2000 del funcionamiento del Fondo Ambiental Nacional, FAN con el objetivo de que apoye al MAE en la captación de recursos para el SNAP.
9. Inicio (2001), del proceso de creación de un fondo patrimonial para financiar los gastos operativos básicos de las áreas protegidas, bajo administración financiera del Fondo Ambiental Nacional (FAN).
10. Debilitamiento de la gestión institucional del MAE, ante la reducción del tamaño del Estado, con la supresión de posiciones administrativas y emisión de regulaciones que no le permiten contar con el personal suficiente para atender eficientemente la gestión nacional del SNAP.
11. Reducción sistemática del aporte del Estado, para el funcionamiento del SNAP, dada por efectos de la Ley Especial de Galápagos, la Ley de Presupuesto y la Ley de Control del gasto público.

2.3.4 Plan Estratégico 2007- 2016²²: En base del diagnóstico y resultados citados en el numeral anterior, el MAE elaboró y aprobó la planificación estratégica para el SNAP, para el período 2007-2016; Plan en el que se expresa que sus principios y políticas, “se relacionan con los enunciados de la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad (MAE: 2006)” y que sus objetivos están vinculados al cumplimiento de los compromisos asumidos por el país, en el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB: 1993), y con el Plan de Trabajo para Áreas Protegidas, (PTAP). Este Plan Estratégico (2007-

²¹ Según lo citado en el diagnóstico del Plan Estratégico 2007-2016 para el SNAP, Las experiencias en este sentido fueron: **i)** La descentralización en el 2000, hacia el Municipio de Cuenca, del Manejo del Parque Nacional del Cajas. **ii)** Delegación en el 2001 a la Mancomunidad conformada por el Consejo de Carchi, Municipios de Tulcán y Espejo, para el Manejo de la Reserva Ecológica El Ángel. **iii)** Creación y descentralización en el 2001 hacia el Ministerio de Defensa, de la Reserva Ecológica Arenillas. **iv)** Transferencia de competencias en el 2001, hacia el Consejo de Pichincha y hacia el Municipio de Quito, para la creación y Manejo de áreas protegidas. **v)** Creación y delegación en el 2002 de Manejo, uso y control hacia la Comunidad Ancestral Cofán, de la Reserva Ecológica Cofán Bermejo. **vi)** Delegación en el 2002, a la Fundación de Defensa Ecológica (FUNDECOL) en Esmeraldas, de la administración, uso, Manejo y custodia del ecosistema de Manglar del Estuario del río Muisne, sistema Bunche- Cojimies.

²² Plan Estratégico 2007- 2016 para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SNAP, Ministerio del Ambiente 2007

2016), será analizado más adelante, al revisar el sistema y modelo de gestión del SNAP, y sus potenciales ejes de interacción con el FAN.

2.4 SISTEMA DE GESTIÓN DEL SNAP

Un sistema de gestión está constituido por la base legal y normativa superior y mandatoria específica, en que se enmarca sectorial y estratégica una organización o un sistema de ella.

Dado que no existe un marco jurídico específico para la gestión de la biodiversidad y consecuentemente del sistema nacional de áreas protegidas (no se cuenta con una Ley de Biodiversidad; y la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre es en muchos casos contradictoria y obsoleta), extraemos el direccionamiento estratégico del SNAP, en base de los postulados y disposiciones pertinentes contenidos en el marco jurídico superior para la gestión de la biodiversidad, en cuanto específicamente se refiere al Sistema de Áreas Protegidas, SNAP.

En este sentido, los siguientes instrumentos jurídicos, citados jerárquicamente, contienen disposiciones específicas en cuanto a principios, políticas y mandatos que guían la gestión del SNAP; y que se encuentran resumidos en el anexo 2:

1. Constitución Política de la República.
2. Ley de Gestión Ambiental
3. Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.
4. Política ambiental nacional, PAN
5. Convenio internacional sobre Diversidad Biológica (CDB)
6. El Programa de Trabajo para Áreas Protegidas (PTAP), del CDB

2.5 MODELO DE GESTIÓN DEL SNAP

Un modelo de gestión, es tanto la visión que de sí misma tiene un sistema, u organización en relación con el sector estratégico en que interviene; así como el diseño de estrategias y la arquitectura organizacional para el logro de los objetivos propuestos en su direccionamiento estratégico.

En este sentido, el Plan Estratégico del SNAP para el período 2007- 2016, el Programa de Trabajo para las Áreas Protegidas, PTAP (acordado el 2004 y evaluado el 2006), para cumplir los compromisos internacionales que el Ecuador asumió con la ratificación del CDB, y el Acuerdo 175 (Ene. 19 2009) del MAE, del “Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del Ministerio del Ambiente”, en lo referente al proceso de áreas protegidas, son los documentos de los que tomaremos los siguientes elementos del modelo de gestión del SNAP.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), está conformado por los siguientes Subsistemas: 1) Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, PANE. 2) Áreas Protegidas de Gobiernos Seccionales, APGS. 3) Áreas Protegidas Comunitarias, Indígenas y Afroecuatorianas, APC; y 4) Áreas Protegidas Privadas, APRI

2.5.1 Visión del SNAP

“Para el año 2016 el Ecuador cuenta con un Sistema Nacional de Áreas Protegidas consolidado, que garantiza la conservación de la diversidad biológica, el mantenimiento de las funciones, bienes y servicios ambientales, el manejo y uso sustentable de los recursos naturales; financiera y administrativamente sostenible, que, bajo la rectoría de la Autoridad Ambiental Nacional, cuenta con un amplio apoyo y participación social y con un sistema de monitoreo y evaluación efectivo, en concordancia con los principios, convenios y tratados internacionales”.

Ésta es una visión ambiciosa, que cuenta con muchos limitantes siendo uno de los principales el hecho de que ni el subsistema de áreas protegidas del Estado está garantizado en su gestión, por lo cual la atención a los otros subsistemas es todavía una meta más compleja.

2.5.2 Objetivos del Plan Estratégico 2007- 2016:

1. Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, garantizando la conservación y representatividad de ecosistemas terrestres, marinos y marino-costeros.
2. Contribuir a la efectiva gestión del SNAP, a través del fortalecimiento de capacidades de la Autoridad Ambiental Nacional y demás instancias responsables de la administración y manejo de los subsistemas.
3. Promover el reconocimiento social acerca de la importancia de la diversidad biológica y las áreas protegidas como elementos que contribuyen al desarrollo sustentable del país.
4. Promover el manejo integral del SNAP, a través de la participación de los actores en la gestión de las áreas protegidas.
5. Promover el establecimiento de un marco normativo, político, institucional y financiero favorable para la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
6. Alcanzar la sostenibilidad financiera a largo plazo para el PANE y aplicar mecanismos financieros para la gestión de los otros subsistemas del SNAP.
7. Disponer de información especializada, sistematizada y de fácil acceso, que sustente la toma de decisiones para la gestión del SNAP.
8. Mejorar la gobernabilidad del PANE, a través del manejo de conflictos de tenencia de la tierra, en el marco de las disposiciones constitucionales e instrumentos nacionales e internacionales.

Al comparar estos objetivos estratégicos con los de períodos anteriores, 1989-1998, 1999-2006, se evidencia como recurrentes desde hace más de 20 años temas como la necesidad de consolidación del SNAP, incorporar a los actores locales a la gestión de las áreas protegidas, alcanzar la sostenibilidad financiera del sistema, etc.; aspectos que reflejan la permanente debilidad del sistema.

2.5.3 El Programa de Trabajo para Áreas Protegidas, PTAP: Conforme habíamos señalado anteriormente, este Programa de Trabajo se acordó con el fin de que los países signatarios del CDB puedan operativizar acciones que permitan el cumplimiento de los tres objetivos del CDB y el logro de la meta al 2010 de reducir significativamente el ritmo de pérdida de la diversidad biológica. El PTAP definió 4 componentes vinculados entre sí: 1) Planificación, selección, creación, fortalecimiento y gestión de áreas protegidas, 2) Gobernabilidad, participación, equidad y participación en los beneficios, 3) Actividades que proporcionen un entorno de políticas, institucional y socioeconómico favorable para las áreas protegidas; y, 4) Normatividad, supervisión y evaluación). Estableció objetivos específicos para cada componente y las respectivas actividades a realizarse para alcanzar esos objetivos.

Luego de la evaluación de la implementación del PTAP (Curitiba, Brasil, 2006), en que se reflejó un lento avance, se plantearon recomendaciones urgentes, entre las cuales señalamos las siguientes: **a)** “Necesidad de que la creación y fortalecimiento de las áreas protegidas, esté acompañada de una evaluación de la eficacia de la conservación y que para dicha evaluación, se preste particular atención al desarrollo de los indicadores de la efectividad de manejo. **b)** Tratar sobre los mecanismos financieros para apoyar la aplicación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas. **c)** Tratar el tema de financiamiento como un asunto prioritario ya que ello es fundamental para avanzar en casi todos los aspectos del PTAP. **d)** “ Instar a la Secretaría Ejecutiva del PTAP a organizar mesas de donantes regionales (como ha pedido el Grupo de Trabajo de Áreas Protegidas); y **e)** Solicitar a la misma Secretaría, que desarrolle metodologías consistentes para la evaluación de necesidades financieras vinculadas con la aplicación del PTAP”.

Estas recomendaciones evidencian un problema histórico de las áreas protegidas, que es que tras la declaratoria de éstas, no se dan los apoyos políticos y técnicos que permitan una adecuada gestión de las mismas; y por ello se requiere contar con evaluaciones de la eficiencia de su manejo. El tema de las condiciones deficitarias de financiamiento de las áreas protegidas mantiene su recurrencia y es un aspecto priorizado para ser atendido.

2.5.4 Estructura Organizativa del SNAP²³

²³ Gráfico parcial tomado del organigrama estructural del MAE, R.O. 175, Ene. 19 2009

La estructura organizacional que el MAE definió para el SNAP, lo ubica en el macro proceso: Subsecretaría de Patrimonio Natural, proceso: Dirección Nacional de Biodiversidad; proceso: Unidad de Áreas Protegidas. El gráfico parcial refleja esta ubicación



Si bien dentro de esta estructura al SNAP le corresponde la Unidad de Áreas Protegidas, se crea una dicotomía al constar bajo la misma línea de horizontalidad funcional las otras Unidades; pues tanto vida silvestre como elementos de bioseguridad y de recursos genéticos existen en las mismas áreas protegidas, por lo cual al constar los correspondientes procesos funcionales fuera de las áreas protegidas, se segmenta su gestión; y desde el mismo MAE no se evidencia factores de integración de la misma.

2.6 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 2

La institucionalidad del SNAP ha transitado caminos difíciles por las mismas condiciones que en su momento también afectaron al MAE (falta de apoyo político para su consolidación, vacíos en el marco jurídico, insuficiencia de recursos para su manejo y gestión); en este contexto, las declaratorias de nuevas áreas protegidas ha sido en muchos casos un ejercicio burocrático, agravado porque tampoco se dieron las coordinaciones adecuadas con las entidades seccionales y menos aún con las comunidades de las zonas de amortiguamiento de dichas áreas protegidas; si bien esta situación la justifican desde el aspecto ambiental, también evidencian un manejo centralista, no desde las políticas muchas veces ausentes; sino desde la administración y operatividad, que afectan aún más las incipientes dinámicas de las áreas protegidas y sus zonas circundantes.

Sin embargo eventos importantes se han dado en el período 1999- 2010, desde que la gestión del SNAP está bajo responsabilidad del MAE y que ha recibido apoyo de organismos financieros internacionales para fortalecer su gestión; tanto mejorando la representatividad ecosistémica del

SNAP, como tratando de buscar soluciones para el recurrente problema de su desfinanciamiento. En el campo jurídico legal, fue en su momento relevante la aprobación de la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad (2006), elaborada por el MAE con el apoyo de organismos nacionales e internacionales; y que constituyó un instrumento estratégico que orientó la gestión de la biodiversidad. Otro hecho importante fue la recopilación y codificación que se realizó en el 2003, a través del Tratado Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (TULAS) de las Leyes, normas y reglamentos sobre la gestión ambiental en general y sobre las áreas protegidas en particular; así como de los conceptos y puntualizaciones sobre las responsabilidades y administración de éstas; y finalmente la promulgación de la Política Ambiental Nacional (2009), que armoniza los postulados de la Constitución, Plan Nacional de Desarrollo y Plan Nacional del Buen Vivir los instrumentos legales ambiental existentes, con políticas en el marco del desarrollo sustentable, prevención de la contaminación, la adaptación y mitigación del cambio climático y fortalecimiento de la institucionalidad ambiental.

Sin embargo, la situación de financiamiento de la gestión del SNAP que -desde su creación en 1976 ha permanecido en condiciones deficitarias- al expedirse en 1998 la Ley Especial de Galápagos, que dispuso que las recaudaciones por ingreso al Parque, que anteriormente financiaban en forma sustantiva al SNAP, pasen a ser de uso exclusivo para esa provincia, pues se disminuyó al 5% la participación del SNAP sobre los ingresos turísticos generados por Galápagos (Actualmente no tiene ninguna participación), constituyó un duro golpe, pues con estas disposiciones se eliminó el principio de solidaridad hacia otras áreas naturales y se dejó al SNAP con una crisis de financiamiento que no le permite cubrir satisfactoriamente siquiera sus gastos operativos básicos; y menos emprender acciones orientadas a promover la conservación de la biodiversidad en el marco del paradigma del desarrollo sustentable. En este escenario, se dio impulso desde el Estado, al funcionamiento del Fondo Ambiental Nacional, (creado en 1996), como una entidad que diseñe e implemente mecanismos financieros para apoyar la gestión ambiental.

Cabe resaltar que en el actual período gubernamental, el tema ambiental en general y de biodiversidad han merecido mayor atención, tanto desde la promulgación de las políticas ambientales, como del fortalecimiento de la institucionalidad del MAE y la asignación de mayores recursos, humanos, financieros y técnicos para su gestión; derivándose de ello también una mejor visibilización del SNAP, que en la estructura orgánica del MAE en la Unidad de Áreas Protegidas; aunque de otro lado por esta misma estructura, es un asunto pendiente lograr una gestión integral de la áreas. Sin embargo en las zonas de campo de las áreas protegidas, donde se operativizan las

políticas y estrategias del SNAP, aún continúa la debilidad de su gestión, por la insuficiencia de recursos humanos, financieros y técnicos.

En este escenario de reposicionamiento del MAE como autoridad ambiental nacional, y que como tal emitió la Política Ambiental Nacional, se está implementando el Plan Estratégico del SNAP (2007- 2016), que elaborado en un escenario ideal, abarca objetivos y metas que van desde la definición de políticas de Estado, promulgación de Leyes, revisión de la normativa existente sobre biodiversidad y áreas protegidas, hasta el fortalecimiento organizacional y la suficiencia de recursos financieros para su gestión. En el contexto de este Plan Estratégico analizaremos en los siguientes capítulos, las potenciales sinergias que puedan darse entre el MAE y el FAN, para apoyar la implementación del Plan Estratégico, como un referente para la gestión integral del SNAP, como un objetivo estratégico del país.

CAPÍTULO 3: LA ALIANZA MAE- FAN PARA APOYAR LA GESTIÓN DEL SNAP

3.1 EL FONDO AMBIENTAL NACIONAL, FAN

3.1.1 Antecedentes y contexto de su creación: En la década de 1990 en que luego de la Cumbre de Río, 1992, se dieron iniciativas jurídicas e institucionales para armonizar estos ámbitos con los compromisos adquiridos por el país al suscribir el Convenio sobre Diversidad Biológica, CDB (citadas en el capítulo 1), se conformó en 1993 la ex Comisión Asesora Ambiental (CAM) que elaboró en 1994-1995, la propuesta inicial de creación de un Fondo Ambiental; y con este antecedente, el 16 enero 1996, bajo el gobierno de Sixto Durán Ballén, se emitió el Decreto Ejecutivo 3409 por medio del cual se creó el Fondo Ambiental Nacional, FAN; siguiendo de esta forma, la corriente de otros países de América Latina (México, Colombia, Perú, Chile entre otros), en que se habían creado similares Fondos Ambientales, que tenían como fin apoyar a los Estados en la gestión financiera de recursos complementarios para las dinámicas ambientales.

3.1.2 Base legal: El citado Decreto Ejecutivo 3409, publicado en el R.O. 865 del 18 Ene 1996, establece al Fondo Ambiental Nacional, FAN, como una sociedad civil de derecho privado sin fines de lucro; con personería jurídica propia, domiciliada en Quito, ámbito de acción nacional, duración indefinida; y con el objetivo principal de apoyar “.....el financiamiento de planes, programas, proyectos y cualquier actividad tendiente a la protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y el medio ambiente.....”

En el mismo Decreto Ejecutivo se aprobaron los Estatutos del FAN, los cuales definen aspectos sobre el patrimonio, funciones y organización del FAN; así como la composición, atribuciones y responsabilidades del Directorio, Director Ejecutivo y de las instancias de asesoramiento y apoyo; y establece lineamientos para la estructura organizacional del FAN

Es importante señalar que inicialmente en los Estatutos del FAN constaba que el Presidente de la CAM formaba parte del Directorio del FAN; y posteriormente al crearse el MAE (1996) y por este efecto disolverse la CAM, se modificaron los estatutos, en el sentido de que el titular de esa Cartera de Estado se integraba como miembro del Directorio del FAN.

3.2 LA INTERRELACIÓN MAE- FAN

3.2.1 Antecedentes y contexto: El MAE se crea coyunturalmente en 1996, en el gobierno de Abdalá Bucaram; posteriormente en el Gobierno de Jamil Mahuad, se da importancia a la gestión del MAE, al adscribir al ex INEFAN (responsable de la gestión del SNAP) a la estructura organizacional y funcional del MAE. Adicionalmente, con la designación como Ministra de

Ambiente a la reconocida ambientalista Yolanda Kakabadse, quien con pleno conocimiento de la crisis que atravesaba el SNAP, tanto a nivel de gestión como por su déficit de financiamiento (como consecuencia de la promulgación de la Ley Especial de Galápagos), impulsó la operatividad del FAN, que hasta ese entonces (1999), había permanecido inactivo; y se lo direccionó con miras a convertirlo en una entidad que oriente su gestión institucional a apoyar concretamente el financiamiento del SNAP, a través del diseño e implementación de mecanismos de captación y administración de recursos financieros.

Si bien posteriormente la fusión del MAE al Ministerio de Turismo, (aunque luego se dispuso su escisión para restituirle su rol de autoridad ambiental), debilitaron la gestión del MAE, el proceso de activación del FAN y su articulación al MAE continuó con el direccionamiento previsto para apoyar el financiamiento del SNAP. Al respecto se concretaron los siguientes aspectos relevantes:

3.2.2 Aporte del Estado para capitalizar el FAN²⁴ : Mediante Decreto Ejecutivo 434 publicado en el R.O. 98 del 30 de Dic.1998, se estableció como capitalización inicial del Fondo Ambiental Nacional la aportación del Estado Ecuatoriano por US\$ 1'000.000; evidenciando de esta forma el compromiso del Estado para apoyar a través del FAN, la gestión ambiental del país; este compromiso se concretó en octubre 2001, en que se hizo efectiva la entrega de este aporte al FAN; aporte cuya administración financiera tiene las siguientes características y condiciones establecidas en el Decreto Ejecutivo en referencia:

- a. Este aporte se constituye en el fondo fiduciario principal del FAN; y solamente un porcentaje de sus intereses podrá ser invertido en programas y proyectos establecidos en los planes ambientales nacionales impulsados por el MAE.
- b. El porcentaje de utilización será resuelto por el Directorio del FAN, pero en ningún caso podrá ser superior al 80% del total de intereses.
- c. El porcentaje restante, será invertido en el fondo fiduciario para lograr su consolidación y crecimiento.

En este Decreto Ejecutivo, se faculta al/a Ministra de Ambiente para que a nombre del Estado “promueva la inversión en el FAN, de recursos provenientes de reestructuración y/o condonación de deuda oficial ecuatoriana, canje de deuda oficial o comercial ecuatoriana aprobada por el Banco Central; así como la canalización de donaciones privadas de diversas fuentes y las asignaciones del presupuesto nacional que por Ley le sean asignadas, tales como en la Ley de creación del Fondo de Solidaridad” (este último ya eliminado).

²⁴ Decreto Ejecutivo 434, publicado en el Registro Oficial 98 del 30 de diciembre de 1998

Es importante señalar que la premisa para el establecimiento de un fondo fiduciario se dio bajo el concepto de que los recursos a ingresar eran divisas (fundamentalmente dólares), que al ser convertidos a sucres, generaban utilidades por un diferencial cambiario, que permitía una mayor disponibilidad de recursos, tantos que los excedentes podrían ser capitalizados. En la práctica esta situación no se llegó a dar en el FAN, pues al momento de operativizarlo (1999), en el país ya regía la dolarización.

3.2.3 Puesta en marcha del FAN: En el marco del direccionamiento estratégico establecido por el MAE, el FAN inició sus operaciones institucionales en enero del 2000, enfocando principalmente su gestión a la revisión y actualización de su base legal, conformación de su Directorio, organización de una estructura interna básica (4 personas); y al diseño de documentos y herramientas de gestión, normativos y operativos que enmarquen su propias actividades y las de relacionamiento con el MAE, en función del objetivo de apoyar el financiamiento del SNAP.

De otro lado, se reformó la base legal del FAN; y la actual constituyen los Estatutos reformados mediante Decreto Ejecutivo 2820 de Jul. 11, publicado en el R.O. 622 de Jul. 19 2002, que mantienen los objetivos, funciones y niveles de organización y decisión establecidos en el Decreto Ejecutivo de su creación, actualiza los elementos políticos y jurídicos de referencia para su cumplimiento, reforma la composición de su Directorio²⁵ e incrementa de 3 a 7 el número de sus miembros; y, establece en el Directorio las responsabilidades y atribuciones sobre la organización y disolución del FAN.

3.2.4 Objetivo y funciones principales del FAN: Según lo estipulado en sus Estatutos, el FAN tiene como objetivo principal: “...el financiamiento de planes, programas, proyectos y cualquier actividad tendiente a la protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y el medio ambiente...”²⁶.

El marco legal para el cumplimiento de los objetivos del FAN es amplio, pues en los mismos Estatutos se señala a la base legal vigente al momento de la creación del FAN, como a las actualizaciones o revisiones que se produzcan sobre la misma en el futuro u otros instrumentos de políticas ambientales vigentes. Igualmente se señala que para cumplir con sus objetivos y propósito el FAN “...promoverá la captación de recursos financieros y su administración; para lograr esto,

²⁵ *El Directorio: Conformando por 7 miembros: a) El/la Ministro del Ambiente, como miembro ex officio. b) 3 representantes de los siguientes sectores - nombrados por colegios electorales: Académico, ONGs Ambientalista y Sector Productivo; y, c) 3 miembros designados por unanimidad por el Directorio, cuya experiencia aporte al fortalecimiento institucional del FAN (dos de estos tres miembros serán de ciudades diferentes a Quito). El Directorio es el máximo órgano de decisión del FAN, constituye la instancia normativa y de fijación de las políticas internas del mismo, tiene entre otras funciones, elegir al Director Ejecutivo del FAN; y resolver respecto de la disolución del FAN (Los miembros del Directorio no reciben ninguna remuneración por sus funciones).*

canalizará los aportes externos e internos dirigidos a financiar actividades de los sectores público y privado, gubernamental y no gubernamental, relacionadas con la protección, conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales de Ecuador”

Complementariamente, el Estatuto señala las principales funciones del FAN²⁷.

3.2.5 Rol del MAE en el Directorio del FAN: La presencia del titular del MAE en el Directorio del FAN, tiene como objetivo garantizar que la gestión del FAN esté articulada a políticas públicas ambientales y objetivos de país; y en este mismo sentido, se entiende que la participación del titular de ese MAE sea por el lapso en que ejerza esta función pública (la participación de los otros miembros del Directorio es por tres años). De otro lado, la condición de el/la Ministra/o del Ambiente integre este Directorio como miembro ex officio, intenta restar influencia política partidista- gubernamental a las decisiones del Directorio y a la gestión del FAN.

Un aspecto importante respecto de lo dispuesto en los Estatutos sobre el rol del MAE en el Directorio del FAN, es lo expresado en el siguiente texto: “El Ministerio a cargo de la gestión ambiental es el principal organismo de asesoramiento y apoyo técnico del FAN, para lo cual la Dirección Ejecutiva del Fondo establecerá y propondrá orgánicamente los niveles de funcionamiento y articulación de trabajo con esta entidad, en función al Plan Ambiental Ecuatoriano y el Decreto de aprobación del FAN y su Estatuto”

3.2.6 Acuerdos para el diseño de un mecanismo de apoyo a la gestión del SNAP

3.2.6.1 Conceptualización y ámbito: En el marco de los antecedentes y contextos ya citados anteriormente, el MAE y el FAN acordaron el diseño e implementación conjunta de un mecanismo de gestión ambiental y financiera, que permita captar, administrar y canalizar recursos a las áreas protegidas del SNAP, con el fin de apoyar su gestión que estaba en condiciones muy críticas por las situaciones anteriormente descritas.

Por lo crítico de la situación financiera de las áreas protegidas (que cada vez recibían menos aportes estatales), se priorizó el financiamiento de sus gastos operativos básicos, entendiéndose como tales los de administración de las oficinas de las áreas en el campo, combustible para labores de

²⁶ Estatutos del Fondo Ambiental Nacional, FAN, R.O.622, Jul. 19 2002

²⁷ a) Administrar, conseguir y canalizar fondos nacionales e internacionales de fuentes múltiples. b) Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de la gestión ambiental ecuatoriana, a través de programas y proyectos de fortalecimiento institucional, prestando asistencia financiera y administrativa a organizaciones nacionales, públicas o privadas para incrementar su capacidad de diseño y ejecución de proyectos y programas en el área ambiental; y, promover procesos de educación ambiental y capacitación, ciencia y tecnología, legislación y otros tendientes a fortalecer y fundamentar una cultura ambiental orientada hacia el desarrollo sostenible en el Ecuador, u otros instrumentos de políticas ambientales vigentes, dentro del marco del Plan Ambiental Ecuatoriano. c) Manejar los fondos provenientes de fuentes múltiples y con diversos propósitos, bajo un acuerdo común con el donante o financista, y mediante la modalidad de cuentas administrativas por sus respectivas juntas administrativas. d) Manejar y administrar los fondos para protección ambiental provenientes del Fondo de Solidaridad en los términos establecidos en el reglamento y de acuerdo a la Ley, y a otras disposiciones que existieran sobre el uso y manejo de fondos públicos. e) Establecer los mecanismos para actuar como fondo de contrapartida, tanto para la consecución de donaciones como para el financiamiento de proyectos; y, f) Operar a través de sistemas y mecanismos financieros ya establecidos”.

control y vigilancia, equipamiento mínimo para acciones de patrullaje, actividades mantenimiento de senderos e infraestructura básica, movilización para seguimiento y monitoreo, acciones básicas de conservación y educación ambiental, entre otras.

3.2.6.2 Sostenibilidad del financiamiento de los gastos operativos básicos: Ante el hecho de que esta clase de gastos no eran lo suficientemente financiados desde el Estado, como tampoco eran atractivos para los donantes nacionales o internacionales, la perspectiva de su sostenibilidad en el largo plazo era un riesgo que se decidió manejarlo con la propuesta de constituir un fondo patrimonial intangible, cuyos rendimientos financieros fueran los únicos que pudieran ser utilizados para cofinanciar estos gastos.

Para la constitución de este fondo patrimonial, el MAE contaba con el compromiso del Bco. Mundial, a través de un Proyecto GEF de apoyo al Fortalecimiento del SNAP, (que incluía un componente de “Fortalecimiento al FAN”), de donar US\$ 5'000.000 como fondo patrimonial del FAP. A su vez el FAN contaba con el aporte del Estado de US\$ 1'000.000, que podía utilizarlos como fondo de apalancamiento para nuevos recursos.

Paralelamente se acordó que el financiamiento que se obtuviera tendría la característica de complementario al aporte del Estado, que tenía la principal obligación hacia el SNAP; y finalmente se acordó que conforme se incremente la capitalización de este fondo, el MAE integrará paulatinamente como beneficiarias de los rendimientos financieros, a las áreas del SNAP seleccionadas en base a criterios técnicos ambientales que defina el MAE.

3.2.6.3 Desarrollo, discusión y aprobación del mecanismo: En base de los acuerdos conceptuales expresados en los numerales que anteceden, el MAE y el FAN, desarrollaron conjuntamente en el transcurso del 2001, el mecanismo que se denominó “Fondo de Áreas Protegidas, FAP para gastos operativos básicos”; contando para este proceso, con siguientes insumos principales: i) Las directrices generales dadas por el MAE, ii) Los requerimientos básicos realizados por las áreas, iii) Las directrices de manejo financiero planteadas por el FAN, iv) El ciclo de implementación del FAP en las áreas, propuesto por el FAN y acordado con el MAE.

Este proceso se validó en varios talleres MAE- FAN con amplia participación de los Jefes de las áreas protegidas, discusión de los documentos intermedios, análisis de las problemas/ alternativas propuestas; hasta finalmente acordar un documento preliminar del ciclo del FAP, que fue puesto a prueba como implementación piloto en 4 áreas protegidas del SNAP, contando para ello con recursos de donación por la Embajada de los Países Bajos.

Finalmente, el mecanismo del Fondo de Áreas Protegidas, FAP, para gastos operativos básicos fue aprobado por el MAE el 16 abril 2002, a través de la suscripción de un convenio

específico entre el MAE y el FAN para su implementación en los diferentes procesos de capitalización y administración financiera de los fondos patrimoniales, como de la canalización de los rendimientos financieros a las áreas protegidas del SNAP.

3.3 EL FONDO ÁREAS PROTEGIDAS (FAP), PARA GASTOS OPERATIVOS BÁSICOS.

3.3.1 Objetivos y características del FAP: El FAP es un punto de partida para apoyar la sostenibilidad financiera del SNAP en el largo plazo; diseñado conjuntamente con el MAE, el FAP tiene como principal objetivo contribuir a la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del SNAP, mediante el co-financiamiento a largo plazo de los gastos operativos básicos de su gestión. Las características de gestión del FAP son las siguientes:

1. Fondo patrimonial e intangible administrado por el FAN; y cuyos rendimientos financieros apoyan el financiamiento de los gastos operativos básicos de las Áreas Protegidas seleccionadas por el MAE.
2. Instrumento económico de apoyo a la gestión ambiental, que proporciona sostenibilidad financiera complementaria estable y de largo plazo, a los recursos asignados por el Estado Ecuatoriano a las áreas protegidas.
3. Instrumento integral que define competencias y responsabilidades en los diferentes procesos de su gestión (captación de capitales, administración financiera, canalización, de rendimientos, implementación en las áreas protegidas, seguimiento y monitoreo; y evaluación del impacto en la conservación y en la gestión).

3.3.2 Macro procesos del FAP: Su gestión tiene los siguientes macroprocesos distribuidos entre el MAE y el FAN:

3.3.2.1 Captación de recursos de capitalización: Bajo responsabilidad del FAN, contando con el aval político del Estado, a través del MAE. Se priorizará la captación de recursos patrimoniales, para asegurar la sostenibilidad del FAP

3.3.2.2 Administración financiera del capital: Bajo responsabilidad del FAN, en el marco de las políticas específicas emitidas por un Comité de Inversiones designado por el Directorio del FAN, que también aprueba dichas políticas; sobre las que también se pronuncian los aportantes al fondo patrimonial del FAP. Un % de los rendimientos financieros recibe el FAN, por la administración de estos fondos.

3.3.2.3 Asignación de rendimientos financieros a las áreas protegidas: Bajo competencia del MAE, en el marco de los rendimientos financieros comunicados por el FAN.

3.3.2.4 Implementación del ciclo del FAP: Con las siguientes procesos:

1) Planificación del gasto: Bajo responsabilidad del MAE, sistematizando esta planificación en los Planes Anuales de Gasto (PAG).

2) Canalización de recursos a las áreas: Bajo responsabilidad del FAN, a través de un mecanismo desconcentrado hacia las áreas protegidas; y,

3) Ejecución del Plan Anual de Gastos (PAG): Bajo responsabilidad del MAE, a través de los Jefes de áreas protegidas; y contando con el apoyo de una Administradora Contadora designada por el FAN, que además realiza acompañamiento inicial.

3.3.2.5 Seguimiento y monitoreo: Con los siguientes procesos:

1) Seguimiento y monitoreo técnico ambiental: Responsabilidad del MAE, a través de la DNBAP y en coordinación con los Distritos Regionales o provinciales; y,

2) Seguimiento y monitoreo administrativo financiero: Bajo responsabilidad del FAN.

3.3.2.6 Evaluación del impacto del FAP: Bajo responsabilidad del MAE, los procesos de evaluación del impacto sobre los objetivos de conservación de las áreas protegidas; y bajo responsabilidad del FAN, la evaluación de la eficiencia del FAP en el fortalecimiento de la gestión de las áreas

3.3.3 Gastos operativos básicos elegibles en el ciclo del FAP:

Conformados por los siguientes grupos de gastos requeridos para apoyar una gestión básica de las áreas protegidas:

1 Administración y Operación: Mantenimiento infraestructura administrativa. Mantenimiento, combustible y repuestos de vehículos. Compras de equipos básicos de oficina y de campo. Gastos luz, agua, teléfono, Internet, etc.

2. Conservación y manejo: Actividades control y vigilancia sobre integridad del área; y pagos a Guardaparques Comunitarios. Actividades mantenimiento infraestructura turística e interna de las áreas. Cuidado de fauna y flora. Delimitación de las áreas.

3. Fortalecimiento Área protegida local: Capacitación y Educación Ambiental. Planificación participativa, talleres interinstitucionales y actividades afines, tendientes a la sensibilización de los actores locales, sobre la protección y cuidado del ambiente y del área protegida.

4. Fortalecimiento del SNAP: Talleres y eventos para la conformación, financiamiento y continuidad de los Comités de Gestión de las áreas. Acciones para la promoción de las áreas, consultorías especializadas sobre temas complementarios del SNAP.

3.4 ARREGLOS INSTITUCIONALES MAE- FAN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL FAP

3.4.1 Focalización del direccionamiento estratégico del FAN: En base de los acuerdos establecidos con el MAE para apoyar al SNAP, el Directorio del FAN, estableció a fines del 2001²⁸ como misión del FAN “Apoyar al financiamiento de la gestión ambiental tendiente al desarrollo sustentable del Ecuador”; y en base a ello direccionó su enfoque estratégico para un período de cinco años, a captar, administrar y canalizar recursos financieros que apoyen a la conservación de la biodiversidad existente en las áreas protegidas estatales del SNAP, conforme las prioridades de atención que defina el MAE. Posteriormente, el 16 abril 2002, mediante la suscripción del convenio de “Acuerdos y Compromisos” para la implementación del FAP, las dos instituciones: MAE y FAN formalizaron esta alianza estratégica.

En el 2005, al revisar el cumplimiento del enfoque estratégico del FAN en relación con el apoyo al financiamiento del SNAP, el FAN decidió mantener en su misión y enfoque estratégico de apoyo al financiamiento de la gestión del SNAP, con un horizonte de 5 años más; hasta el 2010.

3.4.2 Objetivos Estratégicos del FAN al 2010: “Contribuir a la gestión ambiental y a la conservación de la biodiversidad del Ecuador mediante:

1. Co-financiamiento a largo plazo de los gastos operativos básicos del SNAP con un fondo patrimonial de al menos 35 millones de dólares.
2. Apoyo al fortalecimiento de la Autoridad Ambiental, y,
3. Aplicación de las capacidades institucionales en la consecución de fondos y en la administración, seguimiento y evaluación de programas y proyectos, generando sinergias con las organizaciones nacionales y locales.

3.4.2 Convenio de Acuerdos y Compromisos MAE- FAN para la implementación del FAP²⁹: El MAE y el FAN procedieron el 16 abril 2002, a suscribir un convenio específico con plazo indefinido, para la implementación del “FAP”, con el propósito de definir las responsabilidades del MAE y del FAN en la implementación del “FAP”, y establecer los lineamientos de coordinación interinstitucional, al respecto.

Los objetivos del convenio recogen de manera macro los procesos de gestión contemplados para el FAP; y en cuanto a las responsabilidades de las partes, las siguientes que están relacionadas directamente con los macro procesos del FAP:

²⁸ *Actas de sesiones del Directorio del Fondo Ambiental Nacional, FAN*

²⁹ *Convenio MAE- FAN para la implementación del “FAP”, 16 de abril 2002*

Responsabilidades del MAE:

1. Levantar recursos para la capitalización del FAP, de acuerdo con las metas de capitalización establecidas conjuntamente con el FAN.
2. Utilizar el mecanismo (FAP), para gastos operativos básicos, como punto de partida para negociaciones bilaterales o multilaterales, tendientes a la capitalización del “FAP”.
3. Utilizar el mecanismo del ciclo del fondo de áreas protegidas (FAP), para la asignación, uso y control de los recursos hacia las ANPs que conforman el SNAP
4. Garantizar la estabilidad y el incremento anual progresivo del financiamiento principal para cubrir los gastos operativos básicos de las áreas protegidas.
5. Proporcionar información al FAN, sobre el uso de los recursos principales aplicados para cubrir los gastos operativos básicos de las áreas protegidas, por cada año fiscal.

Responsabilidades del FAN:

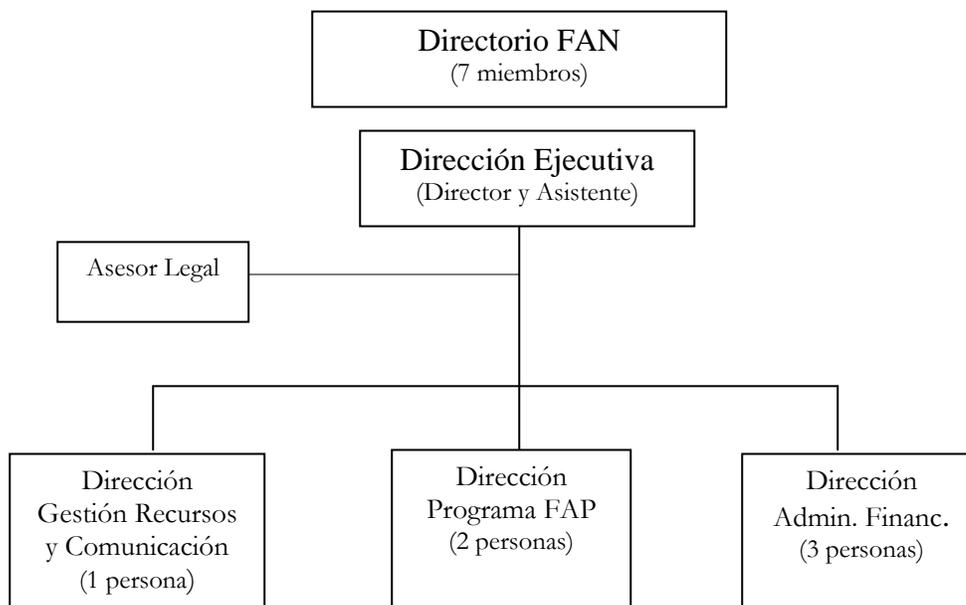
1. “Diseñar e implementar una estrategia de levantamiento de recursos para la capitalización del FAP de acuerdo con las metas de capitalización establecidas conjuntamente con el MAE..
2. Definir políticas y estrategias de inversión y administrar los recursos del FAP
3. Transferir los recursos a las ANPs, en el marco de los plazos y requisitos establecidos y acordados en el “FAP”.
4. Acompañamiento, capacitación y asistencia técnica permanente, a las área incluidas en el “FAP”, en los aspectos administrativos y financieros que aseguren la ejecución eficiente del ciclo del FAP
5. Evaluar la eficiencia en el manejo de los recursos del FAP, e informar al MAE.

Este instrumento es el referente específico que norma la relación interinstitucional MAE- FAN, desde los aspectos estratégicos de la captación de recursos, pasando por la implementación del ciclo operativo en las áreas y la evaluación de su impacto. Sin embargo este convenio no ha sido debidamente socializado con el personal del MAE encargado de su operatividad; que solamente conoce de manera muy general el concepto del FAP; por lo que es necesario un adecuado proceso de comunicación y socialización de los objetivos y resultados esperados de la implementación del convenio; lo cual además incidirá positivamente en el cumplimiento de los objetivos de dicho convenio

3.4.3 Estructura organizativa del FAN: Al inicio de las operaciones del FAN, su enfoque estuvo dirigido a la gestión de captar, administrar y canalizar recursos financieros, para la

implementación del FAP, como a administrar recursos de proyectos del MAE, relacionados con la conservación de la biodiversidad, con énfasis en las áreas protegidas.

a) Orgánico funcional 2002- 2004³⁰



En esta estructura (9 personas), que tiende a la horizontalidad es preciso señalar que el direccionamiento estratégico de FAN, para captar recursos financieros que capitalicen al FAP, estuvo bajo responsabilidad principal del Director Ejecutivo de la organización; y si bien el proceso de Gestión de Recursos, aparece como una Dirección departamental (incluyendo el proceso de apoyo de Comunicación), en la práctica se asignó una sola persona para las dos posiciones.

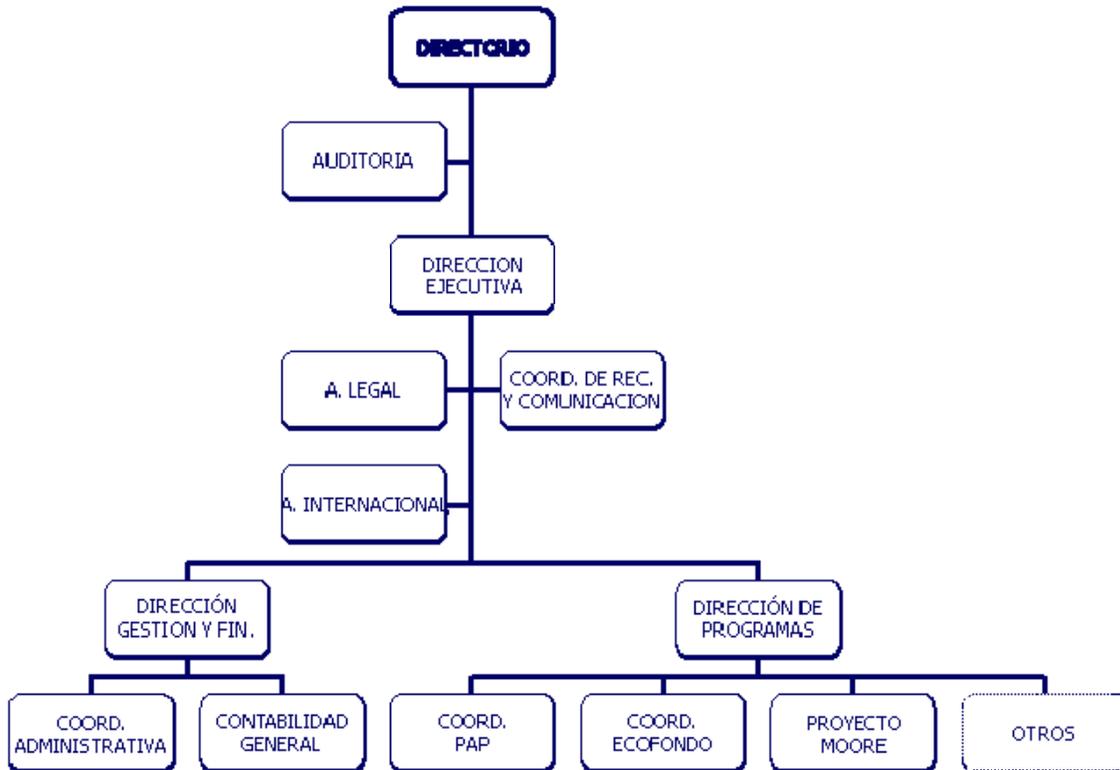
En cuanto al proceso de la implementación del ciclo del FAP, en las áreas protegidas, se estableció en la Dirección del Programa FAP la coordinación directa con la Dirección Nacional de Biodiversidad del MAE; contando con el apoyo para la etapa de arranque de esta implementación, desde la Dirección Administrativa- Financiera del FAN.

b) Orgánico funcional (2005- 2010)³¹:

El crecimiento de las actividades del FAN, al involucrarse en la implementación de programas y proyectos, le llevó a modificar su estructura, por la representada en el siguiente organigrama:

³⁰ Organigrama aprobado por el Directorio del FAN en sesión del 31 de octubre del 2002

³¹ Organigrama aprobado por el Directorio FAN, en sesión 31 Oct. 2005



En esta estructura, se evidencia los siguientes aspectos:

El proceso estratégico de captación de recursos financieros, se ubica como un nivel de apoyo al Director Ejecutivo, quien continúa manteniéndolo como su responsabilidad principal. La posición anterior de Director de Gestión de recursos y comunicaciones, se cambia a Coordinador; y se define para esta posición a una sola persona, con responsabilidades tanto sobre un proceso estratégico como en uno de apoyo; con lo cual se diluye la efectividad de las dos gestiones.

De otro lado, al crearse una Dirección de Programas, bajo la cual se ubica al Coordinador del FAP (en la estructura anterior con denominación de Director), ello implica que el relacionamiento directo que anteriormente el Director del FAP tenía con el MAE, con esta estructura tenga que ser intermediado a través de esta Dirección de Programas, con lo cual se burocratiza el relacionamiento con el MAE, sin que exista evidencia de algún valor agregado generado por este cambio.

Adicionalmente en esta estructura, los procesos de apoyo administrativo financiero a la implementación del FAP, se ubicaron en la misma Coordinación del FAP, desligándose de la competencia de la Dirección de Gestión y Finanzas y de una visión integral institucional sobre estos procesos; con el agravante de que el proceso de supervisión de los mismos no cuenta con la instancia ni personal competente para ello.

Igualmente, al crear esta Dirección, por la existencia coyuntural de ciertos proyectos: “Ecofondo” (Fondos de la OCP y Encana, para financiar proyectos en la ruta del OCP), “Moore” (Fondos de la Fundación Betty Moore para financiar estudios para creación y consolidación de áreas protegidas en la Cordillera del Cóndor Kutuku y “Otros”, en que se agrupaba de manera discrecional proyectos y acciones varias; todos los cuales concluyeron a inicios de este año, se evidenció lo innecesario de la instancia estructural de la Dirección de Programas, en el FAN, cuando podría haberse optado por un mecanismo matricial que apoye la implementación de estos proyectos; considerando aún más que el FAN no es un ente ejecutor de los mismos.

Finalmente, esta estructura orgánica tan dispersa, (12 personas y cuatro niveles, afecta la eficiencia), pues burocratiza los procesos internos afectando inclusive las relaciones de coordinación con el MAE, que es el aliado estratégico del FAN. Afecta adicionalmente la optimización de recursos humanos y financieros, pues al duplicar procesos innecesarios se incrementa costos transaccionales.

Actualmente el FAN se encuentra en una etapa de revisión y actualización de su planificación estratégica, para el período 2011- 2016; tanto porque el período anterior de la misma concluye este año; cuanto por los factores externos (cambios en el entorno externo y en las dinámicas con el MAE). La actualización que se defina, permitirá contar con un nuevo horizonte estratégico y en base de éste rediseñar una arquitectura institucional con los procesos de gestión debidamente alineados con la misión y visión de la entidad.

3.5 RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL FAP

3.5.1 Captación de recursos de capitalización: La siguiente es la cronología de los aportes a la capitalización del FAP:

3.5.1.1. Canjes de deuda entre las Repúblicas de Ecuador y Alemania

Antecedentes: De acuerdo con los diferentes convenios suscritos entre los Gobierno de Ecuador y de Alemania, desde Ene. 1995, para la consolidación y re consolidación de deudas externas de la República del Ecuador (Ecuador V, VI, VII y VIII); así como en base los correspondientes Contratos de Consolidación de deudas suscritos entre el Banco Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) y la República del Ecuador, en el marco de las reuniones del Club de París, se establecieron condiciones para que las deudas puedan ser condonadas; siempre que el deudor, de conformidad con el Gobierno de la República Federal de Alemania, asigne un monto o porcentaje de moneda nacional para proyectos destinados a la protección y conservación del medio ambiente y la educación, o lucha contra las causas del deterioro ambiental y la pobreza.

En base de estos antecedentes, se firmaron los siguientes convenios de canje de deuda para capitalizar el FAP administrado por el FAN, de acuerdo con las políticas de inversión sobre las cuales el KfW expresó su conformidad; así como también lo hicieron sobre el marco de implementación del ciclo del FAP, para canalizar los rendimientos financieros a las correspondientes áreas protegidas.

Los convenios firmados, contienen causales para retiro de los fondos, entre las que consta el incumplimiento de las partes, disolución o suspensión del FAN; y que de darse ello, los Gobiernos acordarán sobre el destino posterior de los fondos.

Los siguientes son los convenios de canje de deuda, firmados con Alemania:

a) Canje de deuda VI (París VI): US\$ 3'081.401, cuya entrega se concretó el 30 de junio del 2002; a favor del Parque Nacional Sumaco Napo Galeras

b) Canje de deuda VII, (París VII): US\$ 3'235.771 cuya entrega se concretó el 30 de abril 2003; a favor del SNAP.

c) Canje de deuda VII y VIII, (París VII y VIII): US\$ 1'108.343, cuya entrega se concretó en el año 2004, a favor del SNAP

d) Canje de deuda V, (París V): US\$ 5'064.548 cuya entrega se concretó en junio del 2005, a favor del SNAP.

3.5.1.2 Convenio de donación del Fondo de Capitalización del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF): En el marco del Proyecto “Apoyo al Fortalecimiento del SNAP”, ejecutado por el MAE y financiado por el Banco Mundial, El 17 de abril de 2003, se celebró el convenio de donación del Fondo de Capitalización del Fondo Mundial para el Medio Ambiente entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que actúa como la Agencia ejecutora del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) el Fondo Ambiental Nacional – FAN como entidad receptora y administradora de los fondos de capitalización del FAP (Fondo de Capitalización GEF).

El convenio y aporte de la donación del GEF fue por US\$ 4'000.000 que se concretó en el 2004, a favor del SNAP, en función de la priorización de áreas protegidas que realizó el MAE, en el contexto del Proyecto “Apoyo al Fortalecimiento del SNAP”, financiado por el Banco Mundial. El Banco mantiene igualmente las causales para el retiro de fondos; y compromete al FAN a que deber proporcionar al Banco, hasta el 30 de septiembre y el 31 de marzo de cada año de implementación del FAP; y menciona que este convenio deberá continuar en completa vigencia hasta la fecha en que se cumplan 15 años de su suscripción.

3.5.1.3 Matriz resumen del proceso de capitalización del FAP³².

³² Fondo Ambiental Nacional,

Matriz de capitalización del FAP
Reporte histórico consolidado 2001 2009

Aportantes	2001/2002	2003	2007	2008	2009	Total Gral.
Canje deuda (Alemania París VI)	3.081.401					3.081.401
Canje deuda (Alemania París VII)		3.235.771				3.235.771
Aporte Banco Mundial: GEF		4.000.000				4.000.000
Canje deuda (Alemania París VII VIII)			1.108.343			1.108.343
Canje deuda (Alemania París V)				5.064.548		5.064.548
Aportes privados			1.100			1.100
Totales: USD\$	3.081.401	7.235.771	1.109.443	5.064.548	-	16.491.163

Sobre el proceso de capitalización del FAP, es pertinente señalar los siguientes aspectos:

1. La estrategia priorizada por el FAN sobre los canjes de deuda depende totalmente de la voluntad política del Estado, para avalar a través del MAE estas negociaciones. Por lo tanto es necesario abrir otras posibilidades con otros sectores de la sociedad.
2. El ritmo de capitalización del FAP se ha detenido desde el 2008, pues no se han dado nuevas capitalizaciones y las necesidades básicas de las áreas se incrementan rápidamente; lo cual evidencia que debe proponerse un portafolio de alternativas de estrategias de capitalización del FAP, que dinamicen su crecimiento.
3. Ni el MAE ni el FAN cuentan con una estrategia adecuada de captación de fondos para el FAP; y al estar esta actividad compartida entre el MAE y el FAN, se diluye la responsabilidad principal.
4. El Plan Estratégico del SNAP, para el período 2007-2016, establece una meta de capitalización del “FAP” a US \$ 35 millones, hasta el 2010; lo cual ha podido ser cumplido en el 60%.

3.5.2 Administración financiera del capital:

3.5.2.1 Inversiones en exterior: El aporte de donación US\$ 4'000.000 del Bco. Mundial (GEF), según condiciones del convenio suscrito, se mantiene en cuentas de inversión fuera del país (Deutsche Bank, New York). Por efectos de la crisis financiera internacional del 2008, este fondo sufrió una pérdida en su valor patrimonial (de US\$ 572.000), de la cual viene recuperándose paulatinamente; y al 31 Dic. 2009 el total de esta donación ascendía a US\$ 3'962.916.

3.5.2.2 Fideicomiso Nacional: El 24 de junio de 2003, se constituyó en la Administradora de Fondos BG, el Fideicomiso Mercantil # 1 M-02-011-03-FAN, para el manejo del fondo patrimonial del FAP, en el marco de las políticas y directrices establecidos por el Comité de

Inversiones del Fideicomiso (presidido por el Presidente del Directorio del FAN); las mismas que recibieron la conformidad de los donantes.

Las responsabilidades del constituyente (FAN) y de la Fiduciaria (Fideicomiso BG), se establecieron tanto en la escritura de constitución del Fideicomiso, como en su Reglamento de Operación. Entre las obligaciones de la Fiduciaria, consta que debe ejecutar exclusivamente las operaciones financieras autorizadas por el Comité de Inversiones del FAN, entregar oportunamente alternativas de inversión, proporcionar estados financieros mensuales del Fideicomiso, contratar una auditoría externa anual que examine la gestión del Fideicomiso; y ejercer la Secretaría de su Comité de Inversiones.

Los rendimientos del Fideicomiso en el período 2003-2009, ascendieron a 4'855.000 equivalente a un rendimiento promedio del 6.5% anual. De estos rendimientos, entre el 10 y 20% se recapitalizan, el 10% corresponde al FAN por la gestión financiera de los recursos; y el monto restante: entre 70 y 80%, se asignan a las áreas protegidas, definidas por el MAE.

La gestión financiera de los recursos patrimoniales del FAP, dirigida por el Directorio del FAN, a través de su Comité de Inversiones que define la política y estrategia de inversiones financieras, ha garantizado estándares de seguridad, rentabilidad y liquidez, reconocidos y citados en un estudio al respecto, contratado el presente año por el KfW de Alemania. Hay un reconocimiento de donantes³³ y del MAE, sobre el manejo eficiente y transparente de las inversiones patrimoniales del "FAP"; y del fideicomiso en general; cuyos valores se han incrementado por esta gestión financiera.

³³ El KfW de Alemania contrató en el 2009 una consultoría de evaluación al FAN de la administración financiera de los fondos de canje de deuda.

3.5.2.3 Rendimientos financieros del capital ³⁴

a) Matriz de rendimientos financieros fideicomiso FAP

Matriz de rendimientos financieros del fondos FAP en el Fideicomiso BG								
Reporte consolidado 2003- 2009								
Fideicomiso								
Detalle	2003 *	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total Gral. Rendim.
1. Aportes FAP	6.317.172	6.448.570	6.984.779	7.072.661	8.297.004	13.447.621	13.688.999	
Rendimientos FAP	170.363	345.921	512.647	476.237	524.498	652.316	1.050.769	3.732.752
Tasa %	2,70%	5,36%	7,34%	6,73%	6,32%	4,85%	7,68%	
* El Fideicomiso se constituyó a fines del 2003								

b) Matriz de rendimientos financieros fondos FAP en el exterior

Resumen Rendimientos financieros fondos FAP en inversiones en el exterior (Deutsche Bank, N.Y.)							
Reporte consolidado 2004- 2009							
Detalle	2004	2005	2006 *	2007	2008	2009	Total Gral. Rendim.
1. Aportes FAP	4.000.000						
Rendimientos FAP	104.000	136.000	369.000	212.000	-571.786	534.502	783.716
Tasa %	2,60%	3,40%	9,23%	5,30%	-14,29%	13,36%	

c) **Matriz de capitalizaciones de rendimientos financieros no utilizados:** En períodos en que no se ha canalizado la totalidad de los rendimientos financieros a las áreas protegidas, los saldos no utilizados han capitalizado el fondo patrimonial del FAP. La siguiente matriz refleja esta situación:

Matriz de capitalizaciones y recapitalizaciones del FAP										
Reporte histórico consolidado 2001- 2009										
Aportantes	2001/2002	2003	2004*	2005*	2006*	2007	2008	2009*	Total Gral.	
Canje deuda (Alemania París VI)		3.081.401		49.368	30.094	62.866	44.570	57.382	89.458	3.415.139
Canje deuda (Alemania París VII)			3.235.771	82.030	506.115	25.016	70.330	26.140	38.623	3.984.025
Aporte Banco Mundial: GEF			4.000.000					571.786	534.502	3.962.716
Canje deuda (Alemania París VII VIII)						1.108.343	2.541		26.474	1.137.358
Canje deuda (Alemania París V)							5.064.548		17.177	5.081.725
Aportes privados						1.100	6		69.646	70.752
Notas:										
Valores en cursiva: recapitalizaciones de rendimientos (o rendimiento negativo)										
* Años sin ingreso de nuevos aportes de capital										
Totales: USD\$		3.081.401	7.235.771	131.398	536.209	87.882	1.224.343	4.578.831	775.880	17.651.715

³⁴ Fondo Ambiental Nacional, datos sistematizados por la autora

3.5.3 Asignación de rendimientos financieros a las áreas protegidas: De acuerdo con lo establecido en el ciclo del FAP, es competencia del MAE, la selección de las áreas protegidas que recibirán los recursos del FAP; considerando para ello tanto la priorización de áreas que las hizo en el marco del Proyecto “Fortalecimiento al SNAP”, financiado por el Bco. Mundial, como el criterio transversal de que los rendimientos generados por el FAP, tienen la característica de complementarios a los que asigna el MAE para la operación y gestión de las áreas protegidas. A ello se sumó también la decisión conjunta del MAE y del FAN, de que en la medida en que vaya incrementando la capitalización del FAP, se irán incorporando áreas a las que se les asigne recursos; y que mientras tanto, el criterio para la asignación de los rendimientos financieros que produzca en los primeros años, será solamente en función de los fondos disponibles; debiendo cada área seleccionada, priorizar su planificación en el contexto de los componentes elegibles definidos en el ciclo del FAP.

En este sentido, el monto de 3´705.000 ha sido distribuido en el período 2003- 2009, entre las áreas protegidas seleccionadas por el MAE, con un promedio de US\$ 45.000 anuales (a excepción del Parque Nacional Sumaco, que cuenta con un convenio de canje de deuda con Alemania (París VI), exclusivo para su gestión. Esta situación que ha generado desigualdades con otras áreas, así como uso de los recursos con poco cuidado sobre la calidad del gasto, debería ser revisada por el MAE para proponer alternativas al respecto; entre las cuales se puede considerar un monto para esta área protegida y los excedentes que apoyen a otras áreas.

Adicionalmente a estos rendimientos se han sumado aportes puntuales para canalizar fondos a las áreas protegidas, a través del ciclo del FAP; aspecto que habría que dinamizar para ampliar el círculo de aportantes.

La siguiente matriz refleja la distribución e incorporación paulatina de las áreas protegidas (actualmente 11 de 44), a la asignación de los recursos tanto de rendimientos financieros de los fondos patrimoniales FAP, como de aportes puntuales extinguidos, canalizados a través del mecanismo del ciclo del FAP

3.5.3.1 Matriz de asignación de recursos FAP a las áreas protegidas³⁵

Área Proteg.	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
1. P.Nal. Sangay	45.000	45.000	55.000	55.000	54.000	54.000	54.000	362.000
2. P.Nal. Podocarpus	45.000	45.000	55.000	55.000	53.000	60.000	40.000	353.000
3. P.Nal. Yasuní	45.000	45.000	55.000	55.000	53.000	55.000	57.000	365.000
4.RE. Cayapas M.	45.000	45.000	55.000	52.000	52.000	53.000	51.000	353.000
5.P.Nal.Sumaco	45.000	125.000	125.000	146.000	148.000	152.000	134.000	875.000
6.RE.Mache Ch.	20.000	45.000	55.000	55.000	55.000	58.000	50.000	338.000
7.P.Nal.Machalilla		15.000	45.000	50.000	50.000	51.000	50.000	261.000
8.RE Cotacachi C.		22.000	45.000	53.500	52.000	76.000	79.000	327.500
9.RF Cuyabeno		15.000	45.000	55.000	52.000	53.000	46.000	266.000
10.RF Chimborazo				10.000	15.000	20.000	33.000	78.000
11.RE Manglares Ch.				3.000	18.500	55.000	50.000	126.500
Totales	247.003	404.004	537.005	591.506	604.507	689.008	646.009	3.705.000

3.5.4 Implementación del ciclo del FAP en las áreas protegidas: Partiendo de que el FAN realiza una oportuna acción de inducción y acompañamiento al personal que va a implementar en las áreas el ciclo del FAP, este proceso ha podido realizarse sin mayores contratiempos. Los procesos de planificación, canalización de recursos y ejecución del gasto en las áreas, ha seguido la secuencia prevista en el ciclo operativo del FAP en las áreas. Las áreas que acceden a los recursos del FAP, realizan la planificación de las actividades priorizadas, en función de los componentes, subcomponentes y actividades elegibles, que constan en el ciclo operativo del FAP; planificación que se realiza partiendo de los Planes de Manejo o POA's de las áreas protegidas; y la sistematizan en los correspondientes Planes Anuales de Gasto (PAG), a ser aprobados en una cadena que concluye en la DNBAP del MAE. Aspectos que deben ser revisados para optimizar los tiempos (por lo general 45 días), que toma este proceso hasta que se cuente con los PAG's aprobado.

De otra parte, el FAN, en cuanto al proceso de canalización de recursos a las áreas, la realiza en base a PAG aprobados, las transferencias de fondos, de manera trimestral y anticipada. Los siguientes desembolsos los realiza una vez que el reporte técnico y de ejecución presupuestaria del PAG, es aprobado por la DNBAP del MAE; reportes que también tienen una alta carga de tiempos y reprocesos de elaboración y revisión, que igualmente deben ser evaluados.

Finalmente la ejecución del PAG en el área, que consiste en la movilización de recursos para cubrir los gastos operativos básicos contemplados en el PAG, se ha manejado conforme a lo previsto en el ciclo del FAP; es decir de manera desconcentrada y bajo responsabilidad conjunta del Jefe del área protegida designado por el MAE; y de la Administradora Contadora designada por el FAN.

³⁵ Fondo Ambiental Nacional, datos sistematizados por la autora

La ejecución presupuestaria del FAP, está alrededor del 95% de lo presupuestado; lo cual si bien es un indicador de utilización de los recursos, se debe relacionarla con la calidad del gasto realizado, tanto para conocer su interrelación con la conservación y con la gestión del área protegida; ya que en este sentido los informes de los Jefes de áreas se limitan a ser narración de actividades que carecen de indicadores para su medición y mejoramiento. Este es un tema pendiente, cuya atención debe ser priorizada en el marco de la alianza MAE- FAN, pues no es suficiente que exista alta utilización de los fondos y opiniones limpias de auditoría respecto del uso de los recursos; si no se conoce en que medida ello aporta a la eficiencia en el manejo del área protegida.

3.5.4.1 Matriz de la aplicación del gasto FAP en las áreas protegidas³⁶:

DESTINO Y EJECUCIÓN DEL GASTO FAP									
Consolidado 2002- 2009									
COMPONENTES/ SUBCOMPONENTES	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total Gral.
ADMINISTRACIÓN: Gastos Operativos (Arriendo oficinas. Seguro y mantenimiento equipos y oficinas. Servicios luz, agua, comunicaciones, combustible, material oficina, etc.). Equipamiento básico (computadoras, cámaras fotográficas, equipos de campo, etc.)	35.639	40.096	79.510	73.772	91.450	72.282	76.988	149.582	619.319
CONSERVACIÓN Y MANEJO: Control, protección y vigilancia. Recuperación ambiental. Control y monitoreo especies. Consolidación del área. Supervisión y monitoreo ambiental	84832	142.355	229.749	327.407	322.268	344.762	445.622	409.175	2.306.170
FORTALECIMIENTO GESTIÓN LOCAL AP'S: Implementación FAP. Capacitación. Coordinación interinstitucional. Seguimiento. Procesos planificación	28.908	52.666	74.346	103.869	159.775	171.418	184.675	200.279	975.936
FORTALECIMIENTO SNAP: Educación Ambiental. Consultorías varias para fortalecimiento SNAP.	7.555	17.260	18.767	16.039	12.557	14.928	6.325	45.285	138.716
TOTALES: US\$	156.934	252.377	402.372	521.087	586.050	603.390	713.610	804.321	4.040.141

3.5.5 Seguimiento y monitoreo a la implementación del FAP en las áreas: Éste es un proceso pendiente, tanto por parte del MAE como del FAN, que no han cumplido a cabalidad con sus responsabilidades en ámbitos que les concierne: ambiental y de gestión y administración, respectivamente. Las acciones realizadas se han limitado a visitas puntuales; y el FAN a pesar de haber desarrollado en el 2006 un sistema de monitoreo y seguimiento para la implementación del FAP, no lo ha aplicado. De su parte el MAE casi se ha desentendido de este proceso, puesto que inclusive para la realización de las visitas puntuales con el FAN, no es posible contar siempre con el personal de planta central del MAE.

Tanto el MAE como el FAN, disponen de los elementos y documentos suficientes que les permita cumplir con este proceso; sin embargo de lo cual en la mayoría de los casos se han limitado a

³⁶ Fondo Ambiental Nacional, información sistematizada por la autora

remitirse a los informes que les proporcionan los Jefes de área, respecto de la implementación del ciclo del FAP. En sentido similar se han pronunciado las auditorías externas al FAP, que mencionan como un incumplimiento recurrente, las visitas periódicas a las áreas protegidas, para verificar la razonabilidad de la información proporcionada por estas, tanto en su gestión como para controlar el adecuado uso de los recursos.

3.5.6 Evaluación del impacto del FAP en las áreas: Al igual que el proceso anterior de seguimiento y monitoreo a la implementación del FAP en las áreas, este proceso de evaluación del FAP, no ha sido realizado ni por el MAE, ni por el FAN. Es así que luego de 8 años de implementación del ciclo del FAP en las áreas, el MAE no conoce su impacto sobre la conservación de la biodiversidad de las respectivas áreas; mientras que tampoco el FAN conoce debidamente el impacto del ciclo del FAP, en la gestión de las mismas.

A lo único que se ha llegado en este tema es a la realización de encuentros anuales del FAP, que si bien son interesantes puntos de encuentro para intercambiar experiencias, no se aprovecha el espacio para obtener del mismo información y direccionamiento estratégico que permita fortalecer el ciclo del FAP, que además no ha sido revisado en sus 8 años de implementación.

3.6 Conclusiones y recomendaciones del Cap. 3

Aspectos políticos y legales del FAN: La constitución del FAN en 1996 se dio desde el Estado, que le asignó la figura de sociedad de derecho civil, con facultades para el manejo de fondos públicos. Consecuentemente, el FAN, en estricto sentido, no es una organización de la sociedad civil, aunque su Directorio esté mayoritariamente conformado de esa manera. Sin embargo, más allá de la ambigüedad de la figura legal del FAN, es un hecho que fue creado para apoyar/se el Estado, con una entidad que diseñe mecanismos ágiles que permitan la captación y administración de recursos públicos y privados, con fines igualmente públicos y privados. Esta misma situación del FAN, vuelve vulnerable su institucionalidad; pues el éxito de su acción, depende en mucho del apoyo político que reciba del Estado; y concretamente de los Gobiernos de turno; y estos del entorno nacional e internacional en que se desenvuelven las dinámicas de financiamiento a programas y proyectos.

En este contexto, debe leerse la gestión del FAN y su interrelación con el MAE; y el hecho de haber logrado desde ese espacio una importante capitalización del FAP, eficiente y transparente gestión financiera de los fondos patrimoniales, oportunidad en la transferencia de recursos a las áreas protegidas, opiniones limpias de las auditorías externas sobre la gestión financiera, e inclusive

reconocimiento de otras instituciones que le encargaron la administración de recursos (ONGs, que solicitaron al FAN la administración de fondos del OCP)

Orientación estratégica del FAN: El enfoque del direccionamiento del FAN se orientó teniendo en consideración la necesidad de optimizar las ventajas de una supuesta entidad privada, de confiabilidad sobre la agilidad, oportunidad y transparencia en el manejo de recursos financieros, que le podían posicionar ante actores externos, para actuar según lo establecido en sus estatutos; con el fin de apoyarle al MAE en la captación y administración de fondos para el SNAP; gestión para la cual el FAN está legal y estatutariamente facultado, pues sus estatutos señalan que para cumplir su objetivo principal (financiamiento planes, programas, proyectos, etc. ambientales), “promoverá la captación de recursos financieros y su administración; para lograr esto, canalizará los aportes externos e internos dirigidos a financiar actividades de los sectores público y privado, gubernamental y no gubernamental, relacionadas con la protección, conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales de Ecuador”

En este sentido, la conformación misma del FAN, su orientación articulada a objetivos nacionales, con una visión de largo plazo, y el apoyo político del Estado en general y del MAE en particular, para apoyar la concreción de los acuerdos del enfoque del FAN, fueron elementos decisivos para iniciar y avanzar en el proceso de creación de un fondo patrimonial para FAP, a partir del 2001 en que el FAN recibió US\$ 1 millón para su capitalización institucional; lo cual a más de concretar un mandato legal, evidenció por parte del Estado, el compromiso concreto de apoyar a través del FAN, la gestión del SNAP, pues estos recursos sirvieron a su vez como fondos de contrapartida del Estado, para negociar canjes de deuda con Alemania (París VI, V y VII US\$ 8 millones), así como conseguir una donación de US\$ 4 millones del Bco. Mundial- GEF, como fondos patrimoniales para el FAP.

Consideraciones sobre el FAP: Es necesario posicionar el tema del FAP como un macroproceso integral que tiene las siguientes características: i) Respuesta adecuada a la crisis de financiamiento del SNAP, en tanto la conformación de un fondo patrimonial es una respuesta de largo plazo, cuya progresiva capitalización permite ir generando más adherentes que se sientan motivados y confiados en este mecanismo. ii) Posibilidad de que nuevos adherentes, puedan escoger las áreas protegidas a las cuales desean apoyar (Ej. Gobierno de Alemania, con el Parque Nal. Sumaco). iii) Proporciona una fuente permanente de apoyo al financiamiento de los gastos operativos básicos de las áreas protegidas, iv) Contribuye a la independencia del financiamiento de donantes, que financiaban coyuntural y temporalmente estos gastos, mientras duraba el ciclo de un proyecto, v) Contribuye a la independencia financiera de los Responsables de las áreas protegidas, quienes

anteriormente al aporte del FAP, recurrían a actores antagónicos, para el financiamiento de estos gastos. vi) Libera tiempos de los Responsables de las áreas protegidas, para que puedan dirigirlo a actividades estratégicas del Manejo de sus respectivas áreas, vii) Mecanismo de asignación y uso de recursos, que brinda una autonomía regulada en el marco de la desconcentración del MAE, a los Jefes de las áreas.

Estructura organizacional del FAN: El enfoque del direccionamiento estratégico del FAN, de captar y administrar recursos para canalizarlos a las áreas protegidas del SNAP, estuvo de inicio acompañado de una estructura orgánica y acciones estratégicas tendientes a cubrir los procesos de la implementación del “FAP”: El proceso de captación de fondos contaba con una instancia interna de la Dirección de Gestión de Recursos y Comunicación; mientras que la implementación del ciclo del “FAP”, estaba bajo responsabilidad de la Dirección del FAP Sin embargo factores como la necesidad de cubrir los gastos de operación del FAN mientras se capitalizaba el “FAP”, la ausencia de una adecuada estrategia de captación de recursos para esta capitalización, el debilitamiento del apoyo político del Estado y del MAE a nuevas propuestas de canje de deuda, debilitaron el enfoque estratégico de inicio para apoyar la capitalización del FAP (desde 2008, no existen nuevos aportes de capital), que en la práctica dejó de ser estratégico, pues el FAN orientó su gestión a la administración de fondos extinguidos, para programas y proyectos en general, como fue el caso de la administración de los recursos de la OCP y Encana, para el Programa Ecofondo en el marco de un convenio cuyo cumplimiento demandó tiempos y más recursos institucionales más allá de lo inicialmente previsto. Esta reorientación del FAN se refleja al comparar los organigramas del FAN 2002 y FAN 2005.

Gestión de otros programas y proyectos: A más de la implementación del FAP el FAN incursiona en la gestión de otros programas y proyectos, cada uno de los cuales tiene una línea de acción específica determinada por los respectivos financiadores; situación que si bien implica ciertas generalidades comunes al modelo de gestión, su operativización demanda altos costos transaccionales; pues muchos de estos proyectos como por ejemplo los del Programa Ecofondo, (anteriormente citado), requerían de la precalificación de condiciones y herramientas de gestión que apoyen una adecuada implementación de los mismos, por parte de los Ejecutores.

La demanda de coordinación, apoyo y trabajo en equipo que requiere este proceso del FAN, es heterogéneo en función de las responsabilidades que se hayan negociado en los respectivos convenios con los donantes; sin embargo, en ningún caso es una carga liviana; sino que por el contrario exige mucha energía institucional, relación con los donantes, ejecutores y casi siempre una relación con el MAE, por cuanto dichos programas y proyectos están en áreas o temas dentro de sus competencias y la comunicación interinstitucional no es muy adecuada. Esta situación que ha

significado un crecimiento del FAN, ha tenido un costo de no atender debidamente el proceso estratégico de la capitalización del “FAP” y del mismo FAN, que se convirtió en un círculo difícil pues al no capitalizar el “FAP”, no se disponía de recursos por su administración; mientras que al priorizar la administración de fondos para programas y proyectos, se contaba con recursos para cubrir los gastos de operación del FAN, pero se descuidó la capitalización del FAP desde su base misma de contar con una adecuada estrategia de captación de fondos y obviamente de la implementación de esta estrategia.

La siguiente información resume la relación de la gestión institucional 2002/ 2009³⁷, en términos de recursos que e han canalizado hacia el FAP, como hacia otros programas y proyectos; y se evidencia que la canalización de los recursos del FAP hacia las áreas protegidas se ha incrementado paulatinamente en cuanto a montos, ha disminuido considerablemente en términos porcentuales.

Descripción	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
1. FAP	156.934	252.377	402.372	521.087	586.050	603.390	713.610	804.321	4'040.141
	36%	24%	45%	27%	30%	26%	27%	35%	30%
2. Otros Programas y Proyectos	281.066	797.989	498.351	1'422.631	1'397.000	1'762.000	1'920.451	1'517.570	9'597.058
	64%	76%	55%	73%	70%	74%	73%	65%	70%
TOTAL	438.000	1'050.366	900.723	1'943.718	1'983.050	2'365.390	2'634.061	2'321.891	13'637.199

Por estas consideraciones, estimamos que el FAN debe fortalecer su alianza estratégica con el MAE, enfatizando acciones para potenciar la implementación integral del FAP, partiendo del diseño de una adecuada estrategia de captación de fondos para avanzar en la capitalización del FAP (que desde el 2008, no recibe nuevos aportes); así como generando valor agregado a la implementación del FAP con los apoyos que requiera el MAE para que este mecanismo se convierta en un instrumente que apoye tanto a la conservación como a la gestión de las áreas protegidas.

El FAN debe reflexionar también sobre el rol que realmente ha desempeñado en la implementación del FAP en las áreas protegidas; pues un tema pendiente es la falta de un seguimiento y monitoreo; así como una evaluación de su impacto en la gestión de las áreas, generando insumos para medir la efectividad del FAP, como un instrumento de apoyo a la gestión

³⁷ Fuente: Datos financieros Fondo Ambiental Nacional, sistematizados por la autora

del SNAP. Paralelamente, el MAE debe hacer lo propio, pues tampoco existe desde el tema ambiental una medición del impacto del FAP en los objetivos de conservación. Es muy importante señalar que no se trata de evaluar el cumplimiento de convenios; sino el logro de resultados; y ello es una tarea conjunta MAE- FAN, en donde la responsabilidad mayor está en el FAN, que como aliado estratégico de la Autoridad Ambiental Nacional, debe demostrar su efectividad de su alineamiento con las políticas públicas; y utilizar los mecanismos y herramientas existentes tales como el “Estudio de necesidades de financiamiento³⁸”, que plantea dos escenarios: un básico y un óptimo para la gestión de las áreas protegidas.

Finalmente es importante que el FAN, al revisar la posibilidad de involucrarse en otros ámbitos de potencial interacción con el MAE, tenga como referencia el marco de la nueva normativa vigente, concretamente la Política Ambiental Nacional (PAN), que vincula sus principios y estrategias con los compromisos asumidos por el país al suscribir en el 2003 el Convenio de Diversidad Biológica (CDB); así como empalma con las recomendaciones para el cumplimiento de su Plan de Trabajo para Áreas Protegidas³⁹, y finalmente con el Plan Estratégico del SNAP para el período 2007- 2016; documentos citados en la presente tesis; y en los cuales es una constante la necesidad de atender el problema de recurrencia histórica del SNAP, que continúa siendo la falta de financiamiento suficiente para su gestión.

³⁸ *Estudio de necesidades de financiamiento del SNAP, Ministerio del Ambiente, Quito, 2005*

³⁹ *El Plan de Trabajo para Áreas Protegidas, fue evaluado en el 2006 en Curitiba Brasil; luego de lo cual se emitieron recomendaciones para el cumplimiento de acciones prioritizadas*

CAPÍTULO 4: EJES ESTRATÉGICOS PARA OPTIMIZAR LA ALIANZA MAE - FAN

4.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

En el marco de la gestión de la biodiversidad, considerada en la Constitución como un elemento estratégico del país, encontramos la gestión del SNAP y su interdependencia con la gestión de la biodiversidad. Los mandatos Constitucionales sobre la importancia del SNAP, continúan con las limitaciones de no contar con un adecuado marco jurídico que permita su concreción. En este marco jurídico en que se da el ejercicio de la autoridad ambiental, el MAE, ha tratado propositivamente de obviar las contradicciones y vacíos existentes, al promulgar la Política Ambiental Nacional, PAN en que nuevamente se recoge los compromisos internacionales suscritos por el país, la importancia estratégica de la biodiversidad en general y del SNAP en particular.

La Política Nacional Ambiental al tratar el tema del Fortalecimiento de la Autoridad Ambiental (MAE), establece la necesidad de garantizar el financiamiento suficiente a la gestión ambiental; y como una estrategia para ello señala entre otras, apoyar y fortalecer al Fondo Ambiental Nacional. De otro lado, el Plan Estratégico para el SNAP, para el período 2006 2016, señala varios objetivos tendientes al fortalecimiento de la gestión de las áreas protegidas que la conforman; y como lo habíamos señalado anteriormente también se enmarca en los compromisos del Plan de Trabajo para Áreas Protegidas, derivados del CDB.

Estos dos aspectos, el objetivo de fortalecimiento al SNAP y la estrategia definida en la PAN, de apoyar y fortalecer al FAN, son directrices orientadoras, para proponer en el presente y último capítulo de esta tesis, los ejes estratégicos que pueden ayudar a encaminar los esfuerzos del MAE y del FAN, para fortalecer su relación interinstitucional, en miras a apoyar efectivamente la gestión del SNAP.

4.2 REQUERIMIENTOS RECURRENTE DEL SNAP PARA FORTALECER SU GESTIÓN

Desde 1989, en que formalmente se constituyó el SNAP, los documentos estratégicos que han direccionado su gestión evidencian un tránsito de los objetivos de conservación en sí, (establecidos en 1976 en la Estrategia Preliminar), hacia los objetivos de desarrollo sustentable; en tanto que sobre los objetivos de operación, se refleja por lo menos conceptualmente una direccionalidad hacia la descentralización y desconcentración

En estos documentos, la mayoría de objetivos permanecen lo cual si bien en un primer momento puede leerse como que se mantienen objetivos nacionales de conservación y gestión, desde

otro lado, se evidencia que la permanencia de estos objetivos, también responde a que aún se mantienen -y muchas veces se han incrementado- los problemas políticos, de gestión y de operación del SNAP.

Al respecto, citamos los siguientes problemas recurrentes del SNAP, como ejes de potenciales interacciones a considerar para que el FAN, para que en función de sus facultades estatutarias y experiencia institucional desarrollada pueda apoyar al MAE, en la búsqueda e implementación de alternativas de solución:

1. Falta de valoración económica de los recursos naturales y servicios ambientales que conserva y ofrece el SNAP, con la consiguiente ausencia en las cuentas nacionales, de su aporte económico al país.
2. Falta de un sistema estandarizado de seguimiento y monitoreo integral, sobre la gestión del SNAP en relación con la gestión y con los objetivos de conservación.
3. Falta de recursos financieros para una eficiente gestión del SNAP

La experiencia obtenida de la implementación del FAP así como de proyectos puntuales con el MAE, le pueden dar insumos para presentar propuestas al respecto; pero para ello se requiere que el FAN evalúe y sistematice dicha experiencia.

4.3 OPCIONES DE INTERACCIÓN DEL FAN, SOBRE RECOMENDACIONES DEL PROGRAMA DE TRABAJO PARA ÁREAS PROTEGIDAS (PTAP)⁴⁰

En base de las recomendaciones para agilizar la ejecución del PTAP, que los países signatarios del CDB emitieron luego de la evaluación del avance del PTAP, (Curitiba, Brasil 2006); y que se mencionaron en el capítulo 2, hemos analizado los objetivos y actividades planteados para cada uno de los cuatro componentes del PTAP; y consideramos las siguientes, como elementos estratégicos que pueden potenciar la alianza MAE y FAN, para que este último pueda apoyarle al logro de los correspondientes objetivos y componentes:

Componente 1: “Dirigir acciones para la planificación, selección, creación, fortalecimiento y gestión de sistemas y sitios de áreas protegidas”

1. Incluir en la planificación del sitio, análisis de las oportunidades para que el área protegida contribuya a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica a escala local y regional.

⁴⁰ Referencia: *Plan de Trabajo para Áreas Protegidas, Río de Janeiro, Brasil, 2003*

El FAN tiene desarrolladas herramientas de gestión como la metodología para el diseño de planes de negocios sustentables; que pueden ser aplicados en las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas; con lo cual se apoyaría este objetivo.

2. Elaborar o actualizar (antes del 2012) planes de administración estratégicos para áreas protegidas, para lograr con mayor facilidad los objetivos del CDB.

Es muy frecuente el hecho de que los planes de manejo de las áreas protegidas no se comunican debidamente con los correspondientes planes operativos; por lo cual los planteamientos de los primeros son difíciles de operativizar; ante lo cual se ha recurrido en algunas ocasiones a elaborar unos planes gerenciales de manejo, que sirvan de puente entre estos documentos.

Componente 3 “Actividades favorables que proporcionen un entorno de políticas para las áreas protegidas”

1. Identificar y fomentar oportunidades económicas y creación de mercados local, nacional e internacional para bienes y servicios producidos por las áreas protegidas y/o que dependen de los servicios del ecosistema que prestan las áreas protegidas, en consonancia con los objetivos de las áreas protegidas, y promover la participación equitativa en los beneficios.

Es pertinente el mismo comentario realizado en el numeral 1, respecto de la aplicación de la metodología para el diseño de planes de negocios para actividades sustentables.

2. Desarrollar los mecanismos necesarios para que las instituciones con responsabilidades de conservación de la diversidad biológica a los niveles nacional, regional y local, puedan alcanzar la sostenibilidad institucional y financiera.
3. Fortalecer las capacidades de las instituciones para establecer colaboración intersectorial para la administración de áreas protegidas a los niveles regional, nacional y local.
4. Mejorar la capacidad de las instituciones de áreas protegidas para recaudar fondos de manera sostenible mediante incentivos fiscales, servicios ecológicos y otros instrumentos.

Estos son objetivos que le compromete al MAE para apoyar el fortalecimiento del FAN, en tanto institución aliada, con responsabilidades compartidas en la gestión integral del FAP y su relacionamiento con las áreas protegidas del SNAP.

Objetivo 3.4.- “Garantizar la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas y los sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas”

1. Realizar, (para 2005), un estudio a nivel nacional de la eficacia de los recursos financieros existentes y de las necesidades financieras relacionadas con el sistema nacional de áreas protegidas e identificar opciones para satisfacer esas necesidades, mediante una combinación de recursos nacionales e internacionales y teniendo en cuenta toda la gama de posibles

instrumentos de financiamiento, tales como, financiamiento público, conversión de la deuda en programas de protección de la naturaleza, eliminación de incentivos y subvenciones nocivos, financiación privada, impuestos y derechos por el uso de servicios ecológicos.

2. Prestar apoyo y desarrollar mejor los programas de financiación internacional en apoyo de la aplicación de sistemas nacionales y regionales de áreas protegidas en los países en desarrollo y en países con economías en transición y pequeños Estados insulares en desarrollo.
3. Convocar, a más tardar en 2005, una reunión de los organismos donantes y otras organizaciones pertinentes para deliberar acerca de opciones conducentes a movilizar fondos nuevos y adicionales para los países en desarrollo y los países con economías en transición y los pequeños Estados insulares en desarrollo para la aplicación del PTAP.

Estas actividades que se orientan hacia conocer la efectividad del uso de los recursos, es desde otro lado, también una responsabilidad del FAN, en relación con los recursos FAP; y conforme analizamos en el capítulo 3, es una actividad pendiente y que debe ser enlazada con una evaluación integral sobre el impacto del FP en los objetivos de conservación.

Esta información a más de ser valiosa para mejorar o reorientar la gestión del FAP, será también de mucha utilidad para acercarse a mesas de donantes, con datos concretos, que permitan dinamizar la capitalización del FAP

Objetivo 3.5.- “Fortalecer la comunicación, educación y conciencia pública”

1. Crear o fortalecer programas estrategias y programas de educación y sensibilización del público sobre la importancia de las áreas protegidas en lo que se refiere a su función en la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo socioeconómico sostenible.

Los resultados de esta actividad, a más de los planteados, pueden ser un insumo para una estrategia de gestión de recursos para dinamizar la capitalización del FAP; y para ello se requieren las sinergias interinstitucionales MAE y FAN.

Componente 4: Normas, evaluación y supervisión

Objetivo 4.2.- “Evaluar y mejorar la eficacia de la administración de áreas protegidas”

1. Realizar evaluaciones de la eficacia de la administración de por lo menos 30 por ciento de las áreas protegidas de cada país para 2010 y de los sistemas nacionales de áreas protegidas y, según proceda, redes ecológicas.
2. Aplicar las recomendaciones clave de las evaluaciones de la eficacia de la administración, en la planificación de sitios y sistemas, como parte integral de las estrategias de gestión adaptable.

Sobre estas actividades, el FAN, podría plantear una propuesta operativa (pues las herramientas metodológicas están definidas), para apoyar al MAE en esta evaluación, comenzando con el 30%

de las áreas protegidas inmersas en el FAP; y en base de ello apoyar la aplicación de las recomendaciones clave a las que se hace referencia.

4.4 OPCIONES DE INTERACCIÓN DEL FAN, SOBRE LOS OBJETIVOS DE GESTIÓN Y OPERACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO SNAP 2007- 2016

Los siguientes son los objetivos de gestión y operación definidos en este Plan Estratégico, y las metas y estrategias específicas, que podrían ser referentes de líneas de acción del FAN, como apoyo al MAE, en el fortalecimiento del SNAP:

Objetivo 3: Promover el reconocimiento social acerca de la importancia de la diversidad biológica y las áreas protegidas como elementos que contribuyen al desarrollo sustentable del país.

Meta	Estrategia /Acciones	Líneas acción FAN
Para el 2008 está en marcha un proceso de promoción y difusión del SNAP y para el 2010 la población ecuatoriana reconoce su importancia, sus beneficios y su contribución a la economía nacional.	<p>E5. Posicionamiento social de la importancia de las áreas protegidas del SNAP.</p> <p>Acc. Diseñar e implementar una estrategia de comunicación del PE-SNAP para diferentes audiencias.</p> <p>Promover programas de educación y comunicación formales y no formales, dirigidas a diversos sectores de la población ecuatoriana, en coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura y otras instituciones.</p>	Gestionar recursos de la cooperación internacional (muy dispuesta a apoyar temas que aporten a la conservación de la biodiversidad), para apoyar al MAE en el financiamiento esta actividad, teniendo en consideración lo estratégico de la misma, con miras a que sea un insumo para la actualización de la estrategia de gestión de recursos para el FAP; lo cual genera valor agregado a la acción del FAN.

Objetivo 6: Alcanzar la sostenibilidad financiera a largo plazo, para el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) y aplicar mecanismos financieros para la gestión de los otros subsistemas del SNAP.

Meta	Estrategia /Acciones	Líneas acción FAN
<p>M. Para el 2012 se habrá logrado que el Estado y otros actores con interés en la gestión de áreas protegidas cubran al menos el escenario básico de administración y manejo del PANE</p>	<p>E. Fortalecimiento de la sostenibilidad financiera del SNAP</p>	<p>Actualizar la estrategia de gestión de recursos para el FAP, considerando también el acercamiento al sector privado.</p>
<p>M. Para el 2015, el fondo de áreas protegidas (FAP) contará con 60 millones de dólares, los cuales se han incrementado en forma progresiva, a partir de \$18 millones en el 2008 a \$35 millones en el 2010.</p>	<p>E. Concertar con la cooperación internacional y el sector privado la canalización de recursos económicos reembolsables y no reembolsables para la sostenibilidad financiera del SNAP</p> <p>Acc. Impulsar la capitalización del fondo de áreas protegidas (FAP) y otros que se puedan crear para el financiamiento de las áreas protegidas.</p> <p>Acc. Implementar herramientas para contar con información financiera actualizada y cumplir con los mecanismos de rendición de cuentas en las áreas que integran el SNAP incluyendo a todos los actores vinculados a su gestión.</p>	<p>Actualizar la Estrategia de Gestión de recursos para el FAP; y comprometer el apoyo político del MAE para la implementación de dicha estrategia.</p> <p>Generar información sobre la calidad del gasto del FAP; y establecer mecanismos de discusión y análisis al respecto con el MAE</p>

4.5 LINEAMIENTOS PARA FORTALECER LOS EJES ESTRATÉGICOS DE LA RELACIÓN MAE- FAN

Con el objetivo de que el FAN pueda optimizar su apoyo al MAE, en el fortalecimiento de la gestión del SNAP; y dentro de las competencias legales y estatutarias que delimitan su gestión; así como de su direccionamiento estratégico, complementado por sus capacidades y experticias institucionales, se delinear las siguientes recomendaciones relacionadas con el ámbito y los ejes de acción correspondientes, en el marco del análisis de los objetivos y actividades citados en los numerales anteriores:

4.5.1 Eje de apoyo: financiero: En este sentido, los documentos de gestión del SNAP, han señalado recurrentemente la necesidad de apoyo en estos temas, que también están señalados como aspectos de atención urgente en el CDB, en el PTAP y sus Recomendaciones; así como en la Política Ambiental Nacional, PAN y en los objetivos del Plan Estratégico del SNAP, para el período 2007-2016.

Consecuentemente consideramos que se debe mantener el enfoque del direccionamiento del FAN, definido y mantenido por su Directorio desde el 2002, que al hacerlo tomó orientó teniendo en consideración la oportunidad necesidad de optimizar las ventajas de una entidad de derecho civil: independencia política, agilidad administrativa y eficiencia y transparencia en la gestión de recursos, como elementos que debían caracterizar el modelo de gestión del FAN, para apoyarle al MAE en la captación y administración de fondos para el SNAP. G; gestión para la cual el FAN está legal y estatutariamente facultado⁴¹.

Adicionalmente, al revisar el avance del objetivo estratégico del FAN, establecido para el FAP, para el 2010: “Contribuir a la gestión ambiental y a la conservación de la biodiversidad del Ecuador mediante el co-financiamiento a largo plazo de los gastos operativos básicos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (PANE), con un fondo patrimonial de al menos 35 millones de dólares”; el monto alcanzado es de US\$ 18'000.000; que representan el 60% de la meta planteada, en un período que ya finalizó; lo que obliga que se redoblen los esfuerzos para dinamizar esta capitalización.

En la actualización de la estrategia de gestión de recursos, parece haber agotado en el 2008 los mecanismos de canje de deuda para capitalizar al FAP y además el Gobierno actual es renuente a

⁴¹ Según se estable en los Estatutos: R.O. 865, Ene. 18 1996: Para cumplir su objetivo principal (financiamiento planes, programas, proyectos, etc. ambientales), el FAN “promoverá la captación de recursos financieros y su administración; para lograr esto, canalizará los

la creación o mantenimiento de fondos fiduciarios, y si bien el FAN ha sobrevivido institucionalmente a esta orientación gubernamental, en mucho es porque su gestión en general y la del FAP en particular recibió el aval del Gobierno de Alemania, a través del KfW, con lo cual el Gobierno desistió en su intento de cambiar los Estatutos del FAN para transferir los valores del canje de deuda con Alemania, a una institución del sector público (además que en esas épocas 2009, el Gobierno tuvo que enfrentar situaciones críticas como los desacuerdos sobre el ITT, y el riesgo de que no se firme el Acuerdo marco con Alemania). Estos aspectos son importantes a considerarlos al diseñar (de manera urgente) una estrategia de gestión de recursos para capitalización del FAP, en que se motive la interacción con varios grupos de actores, en donde se priorice la participación del sector privado. .

Consideramos, que las características y experticias del FAN, deben orientar su vida institucional hacia la gestión de recursos financieros; entendiéndose bajo este concepto, el ciclo de búsqueda, captación, administración, canalización, control y rendición de cuentas sobre dichos recursos. Macroproceso en sí que debe continuar orientado a apoyar la capitalización del FAP; y que implica como requisito indispensable, contar con el apoyo político del MAE; así como volcar la mayor parte de la institucionalidad del FAN, para obtener resultados que impacten a los objetivos que se plantea apoyar.

En este sentido, el FAN debe revisar bien la pertinencia o no de incursionar en la gestión de otros programas y proyectos, cada uno de los cuales tiene una línea de acción específica determinada por los respectivos financiadores; situación que si bien implica ciertas generalidades comunes al ciclo de proyectos, la operatividad de los mismos demanda altos costos transaccionales, que en la práctica han desviado los esfuerzos y atención del FAN, del cumplimiento de su objetivo estratégico con el MAE

4.5.2 Ejes de apoyo complementario a la gestión del SNAP:: En los numerales anteriores se citaba potenciales ejes de interacción MAE- FAN, con el apoyo a objetivos y estrategias relacionadas con: i) Diseño e implementación de un sistema de seguimiento y monitoreo. ii) Valoración económica de los recursos naturales y servicios ambientales que ofrece el SNAP, iii) Difusión y comunicación ambiental, entre otros, que deben ser tomados en consideración por el FAN, con la posibilidad de intervenir en ellos desde el ámbito de implementación del FAP; pues actualmente son 11 áreas protegidas que reciben apoyo desde el FAP para su gestión; y luego de 7 años de

aportes externos e internos dirigidos a financiar actividades de los sectores público y privado, gubernamental y no gubernamental, relacionadas con la protección, conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales de Ecuador”

implementación de este mecanismo, es conveniente considerar para estas áreas, el abrirse a otros ámbitos de la gestión de biodiversidad.

Para estas acciones, el FAN puede establecer alianzas con otras organizaciones del sector ambientalista; pues al formar parte de él en tanto sui géneris entidad privada del sector ambientalista, tiene la oportunidad de establecer alianzas con otras entidades del sector y concretar con una visión estratégica lo que menciona en sus valores institucionales: “ser un punto de encuentro para iniciativas que apoyen la gestión ambiental”; por lo que también sería muy estratégico que el FAN se acerque al movimiento ambientalista y conjuntamente asuman actitudes propositivas ante la importancia y urgencia de abrir al debate los temas relacionados con la biodiversidad en general y las áreas protegidas en particular: Por ejemplo, acciones conjuntas con el Comité Ecuatoriano para la Defensa del Medio Ambiente (CEDENMA), el Grupo Nacional de Trabajo sobre Biodiversidad (GNTB), (éste último casi inactivo), pueden generar iniciativas respecto de la biodiversidad, para discutir este tema y definir estrategias para posicionarlo ante la sociedad.

Finalmente, los resultados de estas acciones pueden servir como línea de base para futuras intervenciones; así como insumos para apoyarse en el diseño e implementación de la estrategia de gestión de recursos para capitalizar el FAP, que urgentemente requiere ser actualizada.

4.5.3 Eje organizativo- funcional: Para mantener concordancia con el eje anterior, el FAN debe revisar su estructura organizativa, para derivarla a la conformación de equipos interdisciplinarios que diseñen e implementan estrategias integrales de captación de recursos; de tal manera que toda la institución se convierta en una gestionaora de fondos, para diferentes iniciativas, priorizando la capitalización del FAP, y complementariamente otras acciones alrededor de sus zonas de influencia. Si bien este aspecto ya funcionalista evidencia una apuesta total hacia la gestión de fondos, éste es precisamente el mandato estatutario del FAN y de otro lado, el requerimiento del MAE; sumado a lo cual también la captación de recursos económicos es una herramienta importante para los proceso de gestión ambiental que en el marco del desarrollo sustentable está facultado y obligado de apoyar el FAN; y de lo cual también depende su sostenibilidad operativa e institucional.

4.6 Límites de la interacción del FAN con el MAE

Por cuanto al MAE como autoridad ambiental nacional, le corresponde la definición y promulgación de políticas, estrategias, normas y procedimientos que normen y controlen la gestión ambiental en general y de la biodiversidad en particular, el apoyo que requiera el MAE, para el logro de los objetivos de conservación del SNAP, estará dado previo requerimiento específico del MAE, por organizaciones ambientalistas especializados en los temas científico- técnicos de conservación y manejo de la biodiversidad; especialización que no es el caso del FAN como institución, ni el serlo

está contemplado en su base legal, misión o visión institucionales; situación que es preciso enfatizarla a fin de que el FAN no disperse acciones y esfuerzos en esta línea (como ha sucedido en ciertas ocasiones con la administración de otros proyectos); y centre en su direccionamiento estratégico priorizando el apoyo al financiamiento de la gestión ambiental; conforme lo establecen sus estatutos.

Adicionalmente, el rol del MAE, de entidad rectora de la gestión ambiental, es recogido en la base legal del FAN que establece que el MAE “es el principal organismo de asesoramiento y apoyo técnico del FAN, para lo cual la Dirección Ejecutiva del Fondo establecerá y propondrá orgánicamente los niveles de funcionamiento y articulación de trabajo con esta entidad, en función al Plan Ambiental Ecuatoriano y al Decreto de creación del FAN y su Estatuto”⁴².

4.7 Comentarios finales

Si bien como hemos analizado en la presente tesis, existen varios ejes de potencial interacción del FAN con el MAE, para apoyar en la gestión del SNAP; y desde el análisis del camino recorrido por las dos instituciones, consideramos que se debe fortalecer la alianza actual para dinamizarla, lo hacemos también teniendo en cuenta las competencias estatutarias del FAN, su experticia en la gestión de recursos financieros; y sobre todo, el alineamiento de ello con una política pública del Estado, de captar recursos para el financiamiento de la gestión del SNAP, y con la correspondiente estrategia para ello, planteado en la Política Ambiental Nacional, PAN, de fortalecer y apoyar al FAN; y en ese sentido entendemos que dicho apoyo y fortalecimiento se orienta a darle el apoyo y aval político (que como señalábamos en esta tesis ha sido intermitente) para que pueda actualizar, diseñar e implementar la estrategia de gestión de recursos, que le permita el FAN generar mecanismos y recursos financieros (ya en marcha), para consolidar los resultados de una estrategia de sostenibilidad financiera del SNAP; y particularmente del PANE.

Es pertinente señalar que lo planteado en la presente tesis, son lineamientos y recomendaciones para optimizar la relación del FAN con el Ministerio del Ambiente, en función de políticas, objetivos y estrategias nacionales; y en ese sentido si bien todos estos elementos están definidos en los varios documentos y procesos del MAE, citados en los correspondientes capítulos, la definición, formalización y acuerdos efectivos para optimizar esta alianza estratégica, deberán darse de común acuerdo entre el MAE y el FAN; pues si bien el MAE es la Autoridad Ambiental, rectora de la gestión ambiental del país, el FAN, con lo sui géneris de su institucionalidad, responde a

⁴² *Estatutos del FAN, Quito, 1996*

dinámicas y valores⁴³ institucionales propios más cercanas a una organización de la sociedad civil, antes que a una dependencia pública; y en este sentido es una organización aliada del MAE.

La relación MAE- FAN en la que esta última ha actuado en el espacio público de las áreas protegidas del SNAP, ha creado sinergias con el Estado; y este accionar está contemplado tanto en la Constitución Política del Estado, el Plan Nacional del Buen vivir, y la Política Ambiental Nacional, PAN, como instancias de participación de actores que contribuyen al fortalecimiento a la gestión del SNAP.

Por todo lo antedicho, a lo largo de esta tesis, no pretende ser una definición unilateral de estos temas, pues de lo que se trata es de optimizar la relación interinstitucional; y ello es tarea conjunta, que implica una comunicación sustantiva entre el MAE y el FAN, que deberá concretarse en voluntades y acciones políticas.

Finalmente, considerando el ámbito de esta tesis: el fortalecimiento de la alianza MAE- FAN me he circunscrito en esta dirección; lo cual no implica que el FAN no pueda analizar como organización independiente, sus propias líneas de acción que le fortalezcan su identidad organizacional, le posibiliten mayores campos de acción, sostenibilidad financiera, etc.; aspectos que si bien son motivo de otra reflexión, dadas las condiciones políticas de que depende su acción, están presentes en su gestión institucional.

⁴³ *Valores Institucionales del FAN: “Planificar actividades que respondan a políticas ambientales del país, con una orientación de apoyo a resolver problemas nacionales de Magnitud global”, “Enfocar acciones en el más amplio concepto de la gestión ambiental, que incluye temas relacionados con calidad de aire, agua, suelos y conservación en su definición integral, la cual está relacionada con un enfoque ecosistémico, uso sustentable de los recursos naturales, recuperación de los diversos niveles de biodiversidad, y distribución justa y equitativa de sus costos y beneficios”; y “ Generar y fortalecer procesos participativos mediante alianzas estratégicas entre diferentes actores, gubernamentales y privados, nacionales e internacionales, privilegiando procesos inclusivos, con actores locales, en un marco de equidad y respeto”.*, Plan Estratégico FAN 2004- 2010

Anexo 1:

SISTEMA DE GESTIÓN DEL SNAP: DOCUMENTOS REFERENCIALES DEL MARCO SUPERIOR

- 1. Constitución Política de la República:** “Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado”. “El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado; y Declaratoria de que “el Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión”. “Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente podrá convocar a consulta popular”
- 2. Ley de Gestión Ambiental:** Determina que la gestión ambiental se orientará según los principios universales del desarrollo sustentable, (acordados en la Declaración de Río de Janeiro en 1992); y se enmarcará en las políticas generales de desarrollo sustentable para la conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, según se establezca en el Plan Ambiental Ecuatoriano (PAE). El patrimonio natural lo constituye el sistema nacional de áreas protegidas. (Actualmente el subsistema PANE). Faculta a los consejos provinciales y a los municipios, a dictar políticas ambientales seccionales, con sujeción a la Constitución Política y a esta Ley. Respetarán las regulaciones nacionales sobre el patrimonio de áreas naturales protegidas, para determinar los usos de suelo y consultarán a los representantes de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica.
- 3. Ley Forestal y Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre:** El patrimonio de áreas naturales del Estado (PANE) deberá conservarse inalterado. A este efecto se formularán planes de ordenamiento de cada una de dichas áreas. Este patrimonio de áreas naturales es inalienable e imprescriptible y no puede constituirse sobre él ningún derecho real. Las tierras y recursos naturales de propiedad privada comprendidos dentro de los límites del patrimonio de áreas naturales serán expropiadas o revertirán al dominio del Estado, de acuerdo con las leyes de la materia. Este patrimonio de áreas naturales se manejará con sujeción a programas específicos de ordenamiento, de conformidad con el plan general sobre esta materia. En estas áreas solo se ejecutarán las obras de infraestructura que autorice el MAE.
En las áreas naturales patrimonio del Estado (PANE) que el MAE determine, se controlará el ingreso del público y sus actividades, incluyendo la investigación científica
- 4. Política Ambiental Nacional, PAN:** La PAN señala expresamente las siguientes estrategias: 1) Priorizar la existencia de áreas protegidas. 2) Generar mecanismos para dotar de financiamiento a la conservación y desarrollar herramientas e incentivos de conservación. 3) Gestionar eficientemente el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP); e incluir áreas que aumenten su representatividad ecológica, así como fortalecer la capacidad institucional para el manejo del PANE. 4) Ampliar, fortalecer y respetar al SNAP; e incorporar áreas marino-costeras a este sistema. En relación con el ámbito de fortalecimiento a la institucionalidad ambiental (concepto que engloba a todas las instancias del Gobierno que tienen relación con el ambiente), parte prioritariamente de mejorar la labor del MAE, desconcentrar y descentralizar sus competencias; y a la vez también crear organismos

multisectoriales que busquen el control ambiental, transversalizar el eje ambiental en todos los niveles del gobierno, motivar la participación de actores; y llenar los vacíos jurídicos y normativos actuales. Las siguientes estrategias se relacionan complementariamente con la gestión de las áreas protegidas: 1) Actualizar y aplicar de manera efectiva la Normativa Ambiental. 2) Implementar una justa y participativa gobernanza ambiental; y 3) Coordinar la cooperación y participar en la dinámica ambiental internacional

5. **Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB): Principales obligaciones del CDB:** 1) Elaborar planes y estrategias nacionales (en el marco Planificación estratégica), para la conservación de la biodiversidad. 2) Énfasis en la conservación de la biodiversidad in- situ. 3) Respetar y mantener los conocimientos y prácticas de las comunidades locales; y 4) Distribuir equitativamente los beneficios que se deriven de los recursos genéticos.

Para operativizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los países al suscribir el CDB, se acordó en el 2004 un Programa de Trabajo para Áreas Protegidas (PTAP), cuya evaluación en el 2006 en Curitiba, Brasil, evidenció lentos avances por lo que se emitió recomendaciones, para urgir y priorizar su cumplimiento.

Anexo 2:

Principios y Políticas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), definidas en el Plan Estratégico 2006-2016

Principios del SNAP: 1. Soberanía, En tanto la diversidad biológica del SNAP es patrimonio y recurso estratégico del país. 2. Inalienabilidad. Retomando la disposición Constitucional y demás Leyes, de que el SNAP no puede ser afectado ni enajenado. 3: Participación y equidad, en la gestión, cooperación y responsabilidad compartida con los actores involucrados. 4: Respeto a la diversidad cultural. Enfocado hacia los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, afro-ecuatoriano y comunidades locales. 5: Manejo integral. En el marco de los ecosistemas biológicos y subsistemas de gestión que conforman el SNAP. 6: Prevención, de daños o amenazas a los recursos naturales antes que los mecanismos de compensación y mitigación de los daños causados. 7: Sostenibilidad financiera, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado, para el financiamiento del Patrimonio de Áreas Naturales, el SNAP, bajo el liderazgo del MAE, aprovechará los mejores mecanismos e instrumentos financieros nacionales e internacionales que provean recursos permanentes y estables en el largo plazo. 8: Precaución., medidas a ser tomadas, independientemente de la falta de información, cuando existe presunción de riesgo de afectación o pérdida sustancial de los recursos naturales contenidos en el SNAP. 9- Gestión Intersectorial. Fortalecer la coordinación entre el MAE, entidades públicas, privadas, organizaciones sociales y otros actores involucrados, con la finalidad de articular el SNAP con las políticas de desarrollo del país.

Políticas del SNAP: 1: Rectoría del SNAP bajo competencia del MAE, que definirá directrices y normativas generales en coordinación con los actores involucrados. 2: Administración del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, bajo competencia del MAE (otros subsistemas: gobiernos seccionales, comunitarios y privados, en las entidades las entidades que se definan y organicen para tal efecto). 3: La administración y el manejo de las áreas protegidas de los subsistemas que integrarán el SNAP se harán con sujeción a los respectivos estudios de alternativas y planes de manejo, aprobados por MAE. 4: La administración y manejo de las diferentes unidades de conservación del SNAP se realizarán de acuerdo con la categoría de manejo y sus objetivos de conservación. 5: El SNAP dispondrá de los instrumentos necesarios para un efectivo manejo y administración que contemple mecanismos de transparencia de información y rendición de cuentas. 6: La gestión financiera del SNAP se sustenta en un trabajo compartido entre las diferentes instancias que administren y manejen sus diferentes subsistemas, para la búsqueda y diversificación de fuentes de financiamiento, bajo el liderazgo del MAE. 7: La sostenibilidad financiera del PANE se implementa a través de las siguientes líneas estratégicas: a) El incremento de los recursos fiscales a través de la orientación de la inversión estatal., b) La diversificación de los mecanismos para la generación de recursos propios (autogestión), que incluyan instrumentos de reinversión c) la gestión de recursos, reducción de costos y efectividad del gasto d) La capitalización del Fondo de Áreas Protegidas (FAP) y otros fondos para el financiamiento de las áreas y e) Establecimiento de alianzas que incidan en la generación de beneficios a las comunidades, integrándolas a los procesos de planificación y desarrollo sostenible. 8: La gestión financiera del SNAP asegurará la optimización del uso de los recursos y su reinversión en el SNAP, manteniendo el principio de solidaridad del sistema con incentivos focalizados hacia las áreas generadoras de recursos. 9: El turismo, como instrumento de gestión que contribuye a la conservación del SNAP, se desarrollará con apego a planes de educación, capacitación e investigación ambiental, en el marco de evaluaciones de impacto y con la participación de poblaciones locales en la operación de sus actividades y en la distribución de sus beneficios. 10: La toma de decisiones para la gestión del SNAP se sustentará en procesos de investigación y monitoreo ecológico, social y económico, regulados por MAE. 11: Se fomentará la aplicación de incentivos

económicos, tributarios y de otra índole, dirigidos a los gobiernos seccionales, propietarios privados y comunidades locales, a fin de propender a la integralidad del SNAP y al mantenimiento de los servicios ambientales. 12: Asegurar la optimización del uso de los recursos y su reinversión en el SNAP, manteniendo el principio de solidaridad del sistema con incentivos focalizados hacia las áreas generadoras de recursos. 13: Se impulsarán alternativas de desarrollo sustentable en las áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento como mecanismo para fortalecer los procesos de participación social en la gestión del SNAP, mitigar conflictos y contribuir a la distribución justa y equitativa de beneficios.