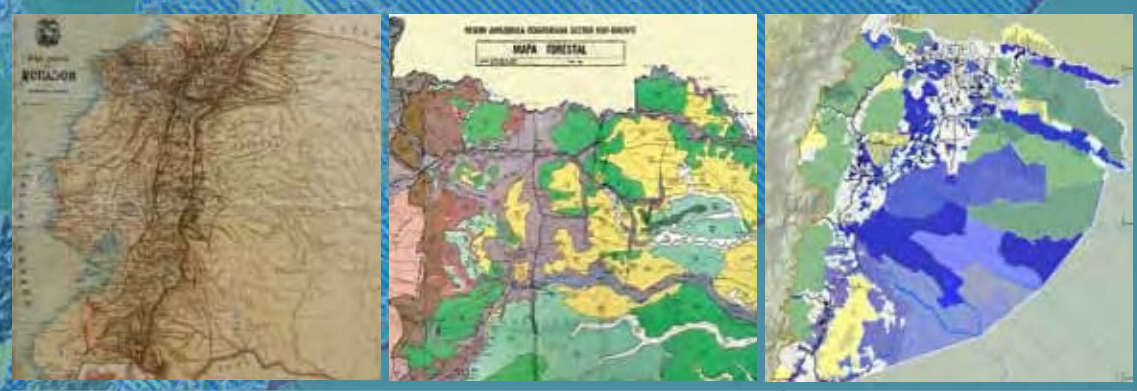
Cartografía Histórica de las Áreas Naturales Protegidas y los Territorios Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana



1861 1983 2014

Víctor López Acevedo

Colaboradores:
Janette Ulloa (Componente ANP)
José Aragón Osejo (Componente SIG)

Cartografía Histórica de las Áreas Naturales Protegidas y los Territorios Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana

Víctor López Acevedo

Colaboradores:
Janette Ulloa (Componente ANP)
José Aragón Osejo (Componente SIG)

Cartografía Histórica de Áreas Naturales Protegidas y Territorios Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana.

Créditos

Coordinación General: Víctor López Acevedo

Autor: Víctor López Acevedo

Colaboradores:
Janette Ulloa (Componente ANP)
José Aragón Osejo (Componente SIG)

Apoyaron el componente cartográfico: Michelle Caicedo, Micaela Checa, Viviana Castillo, Noemí Plaza, Jefferson Yandún, Albin Lacroix, Cristina Escobar, Marilin Villacís, Stalin Gómez, Diego Navarrete, Viviana Valenzuela, Doménica Viscaíno, Nathali Romero y Diana Torres

Fotografías: © Silvia Vallejo (EcoCiencia)

Fotos portada: Mapa general del Ecuador de Bernardo Flemming (circa 1861); Mapa Forestal de la RAE Sector Nororiente, Dirección Nacional Forestal, DINAF (1985) y EcoCiencia (2014)

Diagramación: Gráficas Ortega /www.graficasortega.ec

EcoCiencia es una organización no gubernamental ecuatoriana fundada en 1989. Su misión es conservar la diversidad biológica mediante la investigación científica, la recuperación del conocimiento tradicional y la educación ambiental, impulsando formas de vida armoniosas entre el ser humano y la naturaleza.

La Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG) es un espacio de intercambio y articulación de información socioambiental georreferenciada, al servicio de procesos que vinculan positivamente los derechos colectivos con la valorización y sustentabilidad de la diversidad socioambiental en la región amazónica. El principal objetivo de la Red, desde su fundación en 1996, es estimular y facilitar la cooperación entre instituciones que ya trabajan con sistemas de información socioambiental georreferenciada en la Amazonía, con una metodología basada en la coordinación de esfuerzos conjuntos, mediante un proceso acumulativo, descentralizado y público de intercambio, producción y difusión de información.

Citar este documento como:
López A. V., Aragón J., y Ulloa J. 2016. *Cartografía histórica de las Áreas Naturales Protegidas y los Territorios Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana*. EcoCiencia- Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG). Quito.

Citar mapas de este documento como:
EcoCiencia. 2016. <<Nombre del Mapa>>. Cartografía histórica de las Áreas Naturales Protegidas y los Territorios Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana. Quito.

ISBN- 978-9942-21-759-2

Esta publicación se realizó en el marco del proyecto “Mapeo Socioambiental de la Amazonía Ecuatoriana”, ejecutado en el marco de la RAISG y que cuenta con el financiamiento de la Fundación Gordon and Betty Moore, Grant GBMF 3859: Socio-Environmental Mapping of the Amazon

Se permite la reproducción de este material, citando la fuente.
Contactos: vlopez@ecociencia.org / www.ecociencia.org / www.raisg.socioambiental.org
2016

Contenido

Presentación ***5***

Introducción ***6***

1. Dinámica de la creación de las Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía ecuatoriana ***10***

Recuento histórico de la creación y ampliación de la superficie de las ANP en la Amazonía ecuatoriana *10*

Marco Legal nacional para la creación de las ANP: histórico y vigente *10*

Periodización de la superficie de las ANP bajo distintas categorías de protección en la Amazonía ecuatoriana *13*

Movimiento ambiental y áreas protegidas en Ecuador. Vinculación al movimiento global y nacional *17*

Reducción de superficie bajo protección o cambio de categoría de ANP *17*

Situación a 2014 de las ANP en superficie y categorías *18*

2. Evolución en el reconocimiento de Territorios Indígenas en la Amazonía ecuatoriana ***21***

Recuento histórico del reconocimiento y regularización de los Territorios Indígenas *21*

Marco legal nacional para el reconocimiento de los TI. Breve relato histórico y marco actual para la gestión territorial *22*

Periodización del reconocimiento, asignación y/o titulación de los TI *24*

Movilización por la tierra y los TI: el papel de las organizaciones indígenas *24*

Retos para las tierras comunales en la Amazonía ecuatoriana *26*

Situación de los TI de la RAE a 2014 ..... *26*

3. Sobreposición entre ANP y TI en la RAE ***28***

Gobernanza y administración en TI con sobreposición de ANP *30*

4. Consideraciones finales ***34***

5. Procedimientos y Metodología ***35***

6. Bibliografía ***36***

Indice de mapas temáticos

Mapa 1. *Áreas Naturales Protegidas (ANP) del Ecuador, 2014* *7*

Mapa 2. *Territorios Indígenas (TI) del Ecuador, 2014* *9*

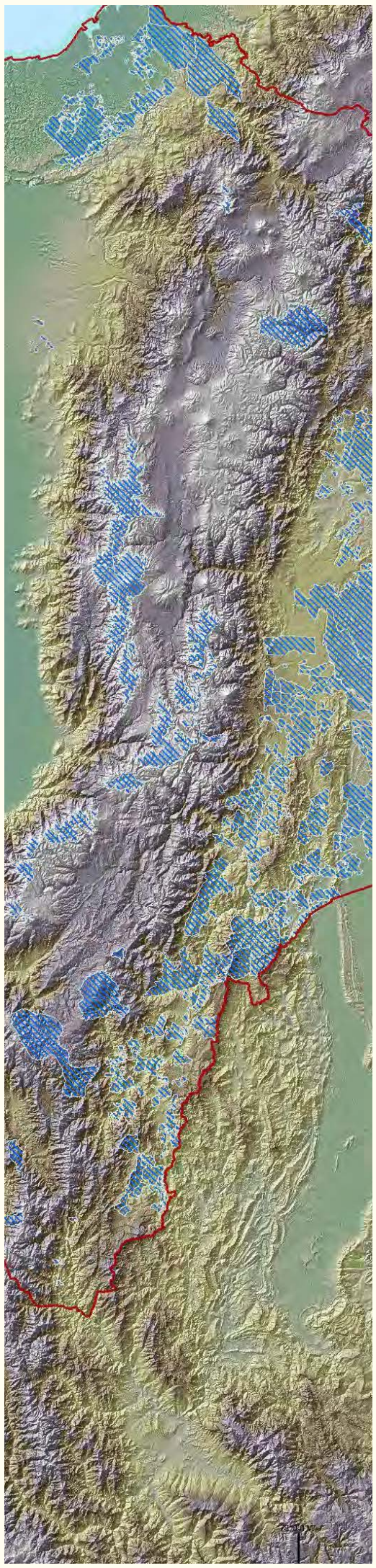
Mapa 3. *Unidades de los subsistemas PANE y GAD, BVP y ZI de la RAE, 2014* *19*

Mapa 4. *Superficie de TI con reconocimiento/titulación de la RAE, 2014* *25*

Mapa 5. *Territorios Indígenas (TI) de la RAE, 2014* *27*

Mapa 6. *Superposición TI-ANP en la RAE, 2014* *29*

Mapa 7. *Superposición TI-PSB de la RAE, 2014* *31*



Presentación

Cartografía Histórica de las Áreas Naturales Protegidas y los Territorios Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana es un estudio de caso nacional que busca reconstruir los procesos de creación de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y de reconocimiento de las tierras comunitarias o Territorios Indígenas (TI) de diez de las once nacionalidades indígenas de la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE). Ha sido desarrollado en EcoCiencia como parte de un proceso más amplio de investigación y difusión de la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG).

La RAISG desde 2013 se propuso responder un cuestionamiento central sobre la forma en que las actuales coberturas de las ANP y los TI en la Amazonía llegaron a ser lo que son hoy, y los desafíos que enfrentan en perspectiva. De esta forma, se ha querido complementar otros análisis sobre la situación actual y perspectivas de pérdida de bosques o deforestación histórica llevados a cabo por la RAISG. Estos procesos, aunque interconectados en ciertos aspectos, tienen sus particularidades e implicaciones propias. Aquí se analizan los factores espaciales e institucionales del proceso histórico de creación de áreas protegidas, sobre todo en una perspectiva de institucionalización y fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), a lo largo de casi medio siglo de dinámica socioambiental vinculada a la gestión de este tipo de unidades de conservación. Asimismo, el reconocimiento de los TI y la titulación de las tierras comunitarias son analizados en relación a los períodos de implementación de políticas estatales que determinaron la ocupación del espacio amazónico, el cambio del uso del suelo y la composición demográfica en estas zonas.

El presente estudio contiene información cartográfica de interés, ya que presenta mapas temáticos actualizados a 2014 de las ANP y los TI en la Amazonia ecuatoriana, y por primera vez un mapa regional sobre la situación de la tenencia de la tierra en los TI para las nacionalidades indígenas de la RAE reportadas aquí. Comprende 16 mapas temáticos y gráficos, 14 tablas, seis figuras y una serie de fotografías a través de los cuales se refleja la trayectoria de cada unidad de análisis. Se ha contado con información oficial del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) en el caso de las ANP y para los TI se ha recabado información de distintas fuentes, para complementar y validar el mapa previamente preparado por EcoCiencia en el marco de RAISG.

Confiamos en que esta información apoye la protección de los derechos ambientales y colectivos en nuestra Amazonía, sobre todo en momentos en que la planificación del uso del suelo y otros ecosistemas terrestres o acuáticos viene siendo promocionada como una herramienta inclusiva en la formulación de metas de desarrollo regional, ambientalmente sostenible y culturalmente adecuado. Esperamos, finalmente, que no se repitan los patrones degradatorios de ocupación del espacio amazónico en Ecuador y que por el contrario las lecciones que nos dejan, potencien la participación informada y el aprovechamiento sostenible de nuestra diversidad biológica y cultural, en la construcción y protección de la Amazonía del Siglo XXI.

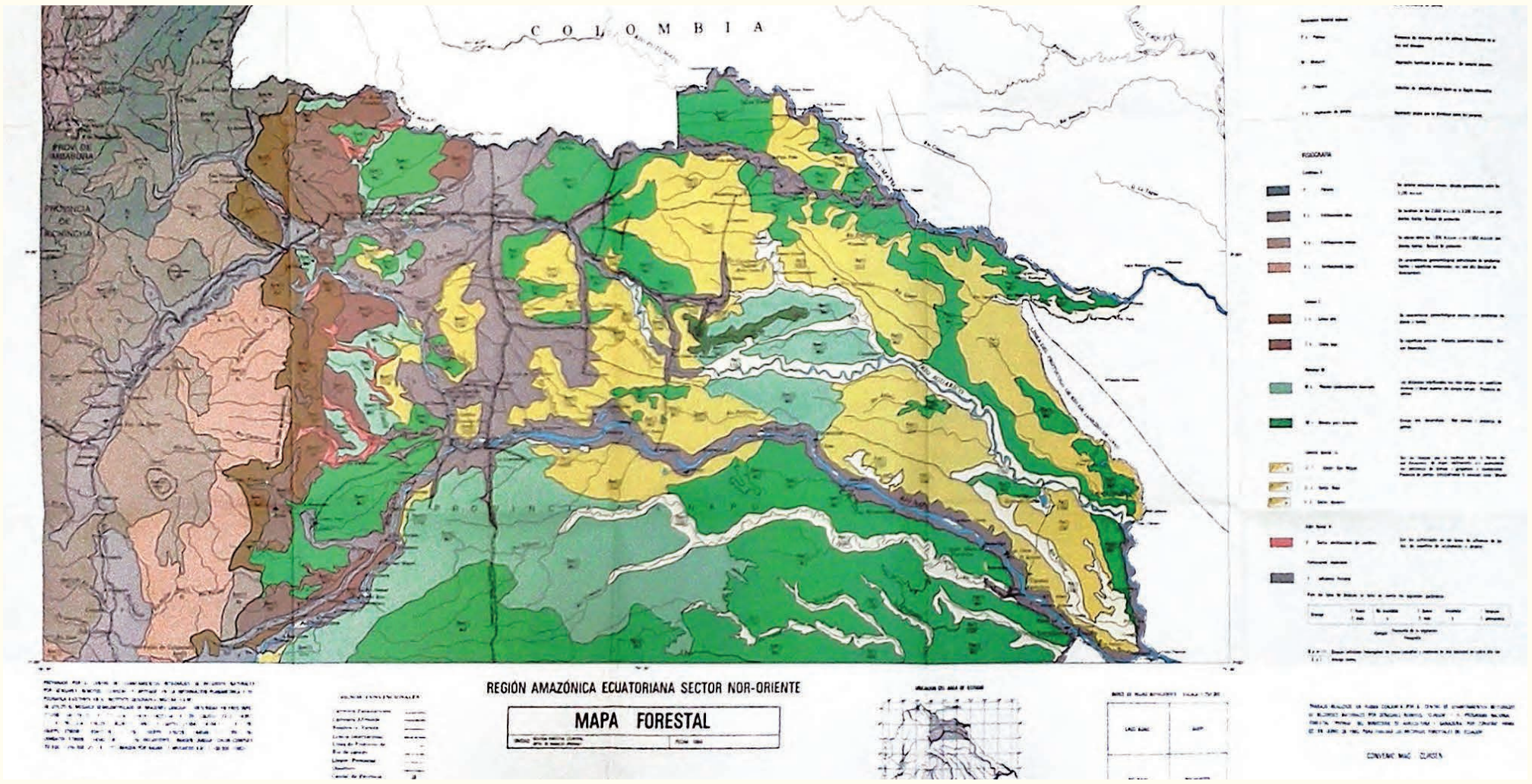
Introducción

La configuración del espacio regional en el Ecuador ha seguido una dinámica conjunta de economía extractiva y desarrollo institucional, a cuyo cargo ha estado el control de los recursos naturales y la administración de asuntos de interés para las poblaciones locales, sobre todo la tierra y su cambio de uso (Deler et al., 1983; Taylor, 1994; López A., 2009). La Amazonía apenas se configuró como una región político-administrativa en el Ecuador después del regreso a la vida democrática a fines de 1979, sobre todo por la consolidación de fronteras extractivas vinculadas con el primer boom petrolero y con proyectos de colonización dirigida para ampliar la frontera agropecuaria en la selva, a partir de la segunda mitad de la década de 1960 (Vallejo et al., 1996; Grijalva et al., 2003). Así, concebida contemporáneamente como una región de reservas extractivas, su desarrollo regional ha terminado por configurar una especialización económica anclada por fuerza en la economía extractiva, inicialmente para productos del bosque (maderables y no maderables), pero luego para recursos no renovables (hidrocarburos o minería), con el consecuente cambio de uso del suelo y pérdida de bosques tropicales (deforestación y/o fragmentación).

También, el "Oriente" fue concebido como un conjunto de "tierras baldías", sobre las cuales se aplicó una serie de políticas estatales para la defensa de la soberanía nacional en un espacio en disputa con otros países, pero también con las poblaciones amazónicas. Así, el correlato de la degradación de los bosques tropicales fue el desplazamiento forzado, la explotación de la mano de obra nativa e incluso la desaparición física de grupos enteros, como se registra documentadamente para un caso de la explotación petrolera en el nororiente ecuatoriano. Frente a este orden de cosas, se definió toda una institucionalidad para la preservación de sitios de importancia biológica, en primer momento, pero luego se atendió una serie de demandas por poblaciones y organizaciones indígenas, para el reconocimiento de su derecho a la tierra y a sus formas culturales de vida en el medio amazónico. Estos son los antecedentes para la creación de una serie de unidades de conservación en la **Región Amazónica Ecuatoriana (RAE)**, y para el reconocimiento, asignación y titulación de tierras comunitarias a favor de las 11 nacionalidades indígenas. Administrativamente, los límites oficiales de la RAE alcanzan los 116.270 km^2 (UTM 18S), equivalentes al 46,8% del territorio continental (248.542 km^2) (INEC, 2012). Los análisis espaciales de este estudio se refieren a la jurisdicción político-administrativa (RAE) y a la superficie continental del Ecuador.

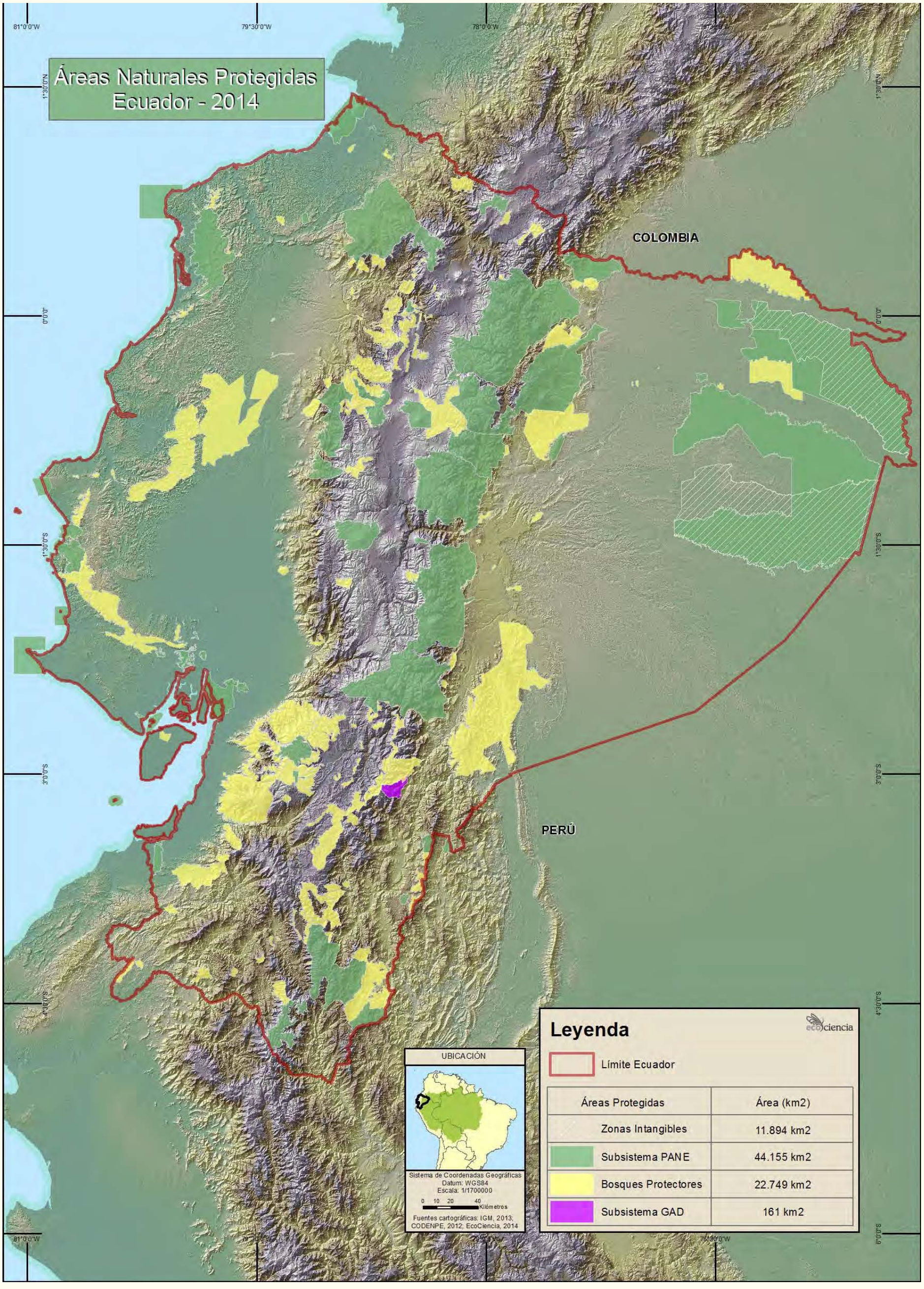
En la **Constitución de la República del Ecuador del 2008 (CRE 08)** se reconoció a la Amazonía como una "circunscripción especial" por su diversidad biológica y cultural, configurada a partir de las seis jurisdicciones provinciales que comprende actualmente (Art. 250). Así, la importancia de la Amazonía también se debe medir desde una perspectiva biogeográfica (zonas de vida), según la cual comprende aproximadamente 91.071 km^2, que representan algo más de un tercio del Ecuador continental y 1,5% de toda la Amazonía continental (López A. et al., 2013). No obstante, estudios recientes estiman que alberga hasta 80% de la biodiversidad del país, a más de ser la principal fuente de agua dulce (79%) y de concentrar entre el 57-66% de la superficie de ecosistemas naturales remanentes del territorio continental (MAE, 2013). Registra una alta tasa de especiación (formación de nuevas especies), lo que se explica por la regularidad climática (altas y uniformes temperaturas durante todo el año), una elevada precipitación por la presencia de los Andes que además hace que la región tenga tanto elementos andinos como de la baja Amazonía, y los cambios geológicos producidos en la región, incluyendo la formación del istmo de Panamá y los refugios geológicos del Pleistoceno (Matamoros, 2007: 3).

En la Amazonía ecuatoriana se registra una de las mayores concentraciones de especies por unidad de área de las zonas tropicales del planeta, por lo que se han reconocido tres **Reservas de Biosfera (RB)**, como parte del Programa Hombre y Biosfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación (MAB-UNESCO), cuyas áreas núcleo son tres parque nacionales: la RB Yasuní, considerada como "Refugio de Vida del Pleistoceno"; la RB Sumaco y la RB Podocarpus, declarado Patrimonio Natural de la Humanidad. Al 2014, la RAE albergaba sobre el 70% de la superficie del subsistema de **Patrimonio Natural del Estado (PANE)** para áreas protegidas terrestres continentales, casi la totalidad de la superficie del subsistema de áreas de conservación de los **Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)** integradas al SNAP, más del 40% de la superficie nacional de los **Bosques y Vegetación Protectores (BVP)** y la totalidad de las **Zonas Intangibles (ZI)** del Ecuador (Mapa 1 y Figura 1), resultados que se detallarán a lo largo del estudio.



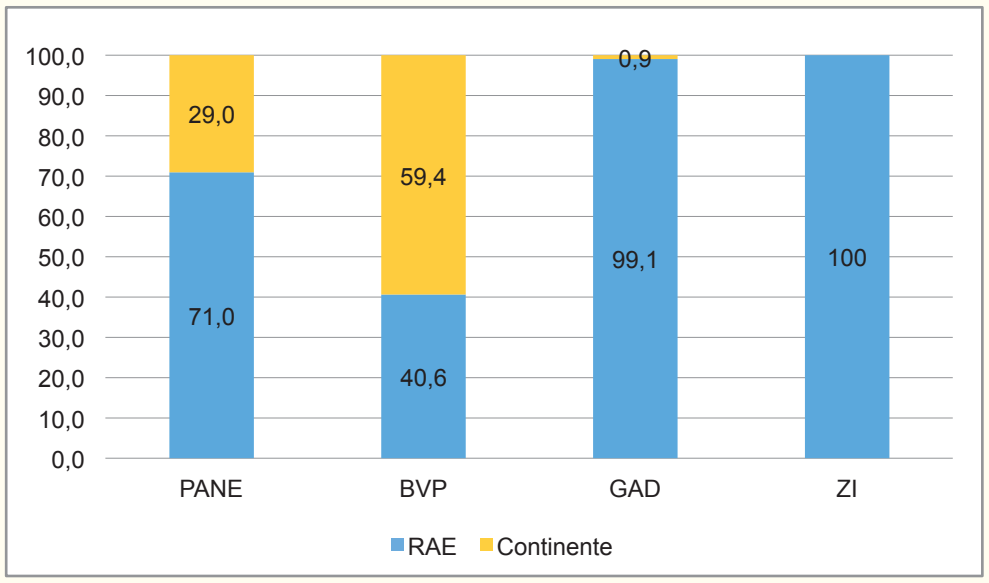
Mapa Forestal de la RAE, Sector Nororiente, elaborado por la Dirección Nacional Forestal (DINAF) y publicado en 1985 por el ex INEFAN

Mapa 1. Áreas Naturales Protegidas (ANP) del Ecuador, 2014



Fuente: MAE (2014) y EcoCiencia (2015 a)

Figura 1. Distribución de superficie de ANP (%) de la RAE y el Ecuador continental, 2014



Fuente: MAE (2014); Elaboración propia

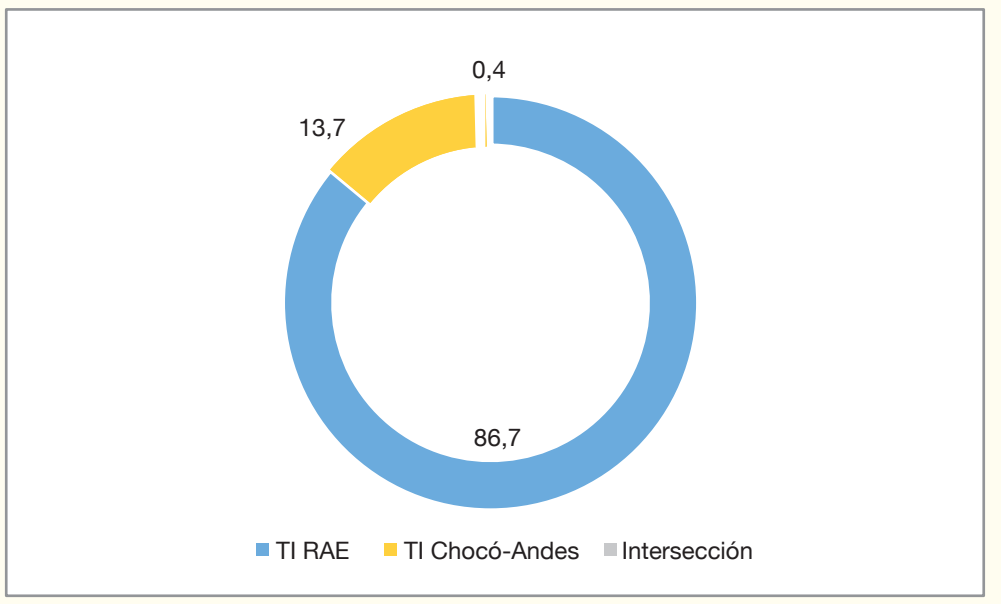
En el Ecuador continental se han registrado más de 16.000 especies de plantas vasculares, mientras que solo en la Cordillera del Cóndor, al sur de la RAE, se estima que existen más de 4.000 especies de este tipo de plantas (Neill et al., 2007). Al norte, en el Parque Nacional Yasuní, un reporte último de la autoridad nacional indica que se han registrado 2.500 especies de plantas. Además, con 70 especies de palmas, la Amazonía concentra en sus bosques de tierra firme, várzea, igapó y moretales, la mayor diversidad del país (García et al., 2014). Aunque hay muchos estudios sobre herpetofauna (anfibios y reptiles), aún se requiere mayor investigación para tener una comprensión integral del estado de conservación de nuestra biodiversidad amazónica. Recordemos que el Ecuador alberga las comunidades de anfibios más diversas a nivel global. La diversidad local (diversidad alfa) de anfibios alcanza su valor más alto en el bosque húmedo tropical amazónico del Ecuador. En el Yasuní, la Universidad Católica ha registrado 185 especies de anfibios y reptiles en una sola localidad, en el río Aguarico provincia de Napo (Ibíd., p. 196).

Actualmente, muy pocas localidades de la Amazonía cuentan con inventarios mastozoológicos detallados. A pesar de esto, es ampliamente aceptado que la mastofauna de la Amazonía occidental es la más diversa del neotrópico y posiblemente del mundo. Se han registrado 191 especies endémicas de mamíferos en la Amazonía, lo que equivale al 51,8% de la mastofauna nacional (Ramos, 2002). En cuanto a la diversidad de aves, se han registrado 460 especies de aves en un área de 12 km^2 en Limoncocha. A comienzos de la década de los 90 se reconocía que la Amazonía con 691 especies de peces, concentraba un 72% del total nacional y que según el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y la Fundación Natura en 1998, correspondían al 7,1 % del total mundial (Ibíd.). Se han identificado hasta 60.000 especies de invertebrados terrestres en una hectárea del P. N. Yasuní. Sin embargo, un reporte de indicadores de biodiversidad advierte que en los ecosistemas amazónicos (bosque húmedo amazónico y bosque húmedo amazónico inundable), 24 especies (de flora y fauna) se encuentran en peligro crítico, 134 en peligro y 388 vulnerables, debiéndose añadir otras especies compartidas con los bosques de las estribaciones orientales, que registran el mayor índice de endemismo (Sáenz y Onofa, 2005). Además, se registraron 118 especies introducidas y 919 endémicas en estos ecosistemas.

Quizá debido a la falta de actualización y/o adecuación entre las definiciones contenidas en los marcos regulatorios (previos a la nueva Constitución del 2008), con los preceptos constitucionales actuales y otros instrumentos internacionales, la información espacial sobre las tierras comunitarias y/o los TI, presenta una serie de vacíos y problemas, tales como ciertas inconsistencias entre las diferentes bases de datos (oficiales y no oficiales) o diferencias entre los sectores organizacional, ambiental, agropecuario, forestal y otros. Así, la información aquí presentada, aunque agrega diferentes fuentes y procura estructurar una base de datos homogénea, todavía requiere una validación a partir de datos levantados en campo para una superficie considerable de los TI de la RAE, lo mismo que para las restantes regiones del país (Andes y Litoral). Otro inconveniente es la superposición jurisdiccional u organizacional, ya que a pesar de contar con una institucionalidad específica en materia de asignación y titulación de tierras comunitarias, como es la actual **Subsecretaría de Tierras del Ministerio de Agricultura (MAG-STRA),** la información oficial que se ha venido promoviendo en el país sobre los TI ha estado a cargo de una instancia del gobierno central responsable de aspectos socio-organizativos para la protección de derechos colectivos de los pueblos indígenas y otros, como es el caso del Consejo de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE), hoy en redefinición. Esta instancia ha tenido desde 1995, la facultad de declarar el carácter de "ancestralidad" de un colectivo, requisito sine qua non para el reconocimiento de la condición de "pueblos" y "nacionalidades" indígenas, y que a su vez faculta el reconocimiento de su derecho a la propiedad comunitaria de las tierras de ocupación "ancestral", según se detallará adelante.

Más allá de los esfuerzos desarrollados por centros independientes de investigación en derechos territoriales o tenencia de la tierra en el país, persisten estos problemas en la gestión de información, por lo que hasta poder solventarlos -con intercambio de información, evaluación y validación de las bases para las diferentes regiones- los resultados presentados aquí, siguen siendo referenciales.

Figura 2. Distribución de la superficie (%) de los TI en la RAE, Andes y Litoral (Chocó) del Ecuador continental, 2014

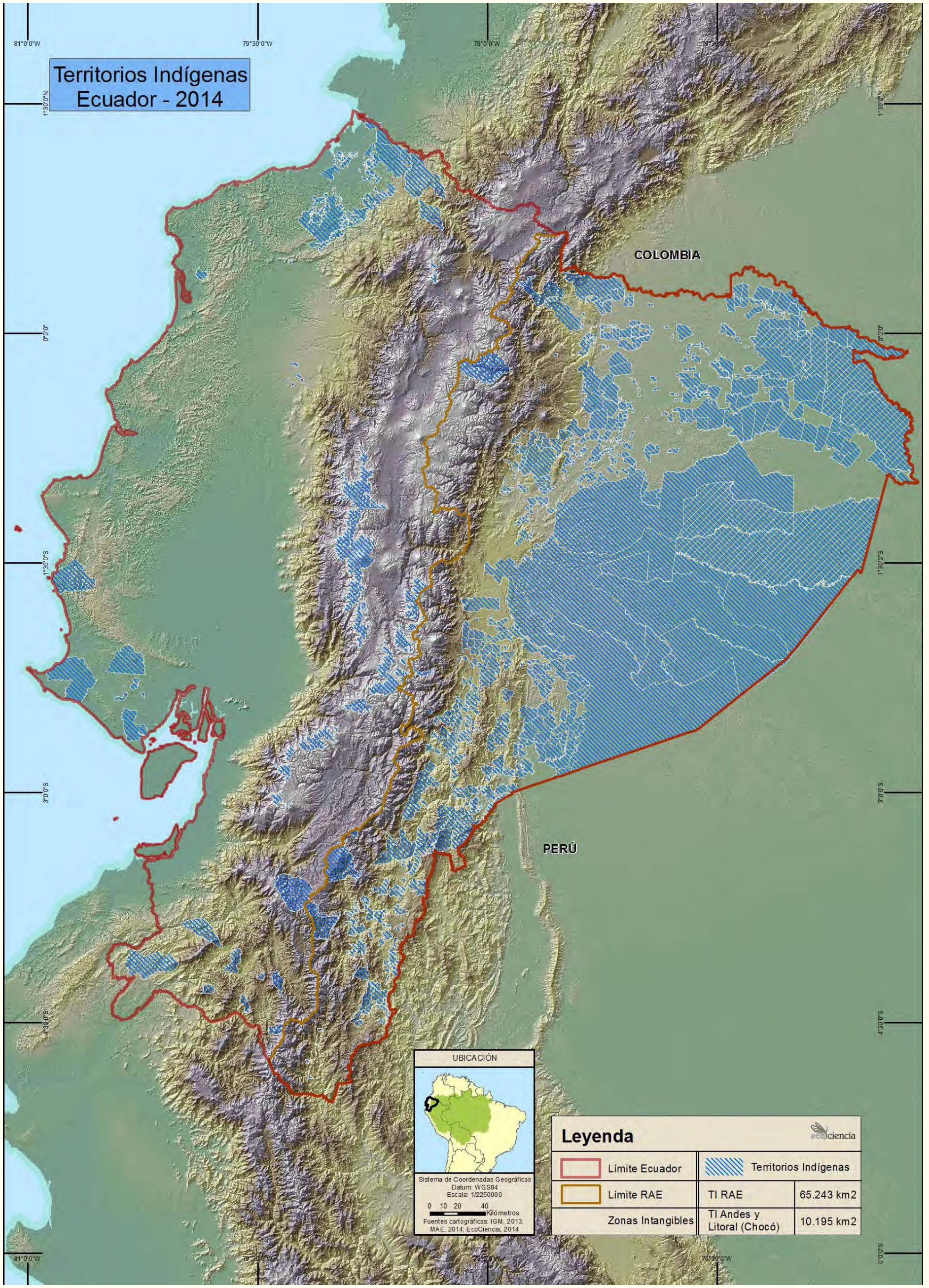


Fuentes: IBC-EcoCiencia-WWF (2014) y EcoCiencia (2015 b); Elaboración propia

Dos últimos estudios regionales en los que ha participado EcoCiencia han permitido tener nueva información para tierras comunitarias y TI del Ecuador, los que sobrepasarían los 75.000 km^2. De la actualización del Mapa Vertiente del Pacífico de TI y ANP, se encuentran más de 10.227 km^2 de TI en la zona litoral y andina del Ecuador (IBC-EcoCiencia-WWF, 2014), sobre todo por haberse aplicado un trazador altitudinal que define tierras comunitarias en la alta montaña desde los 3.800 metros sobre el nivel del mar (msnm), hasta el nivel de glaciares y nevados que son de dominio estatal, según lo establecido en la regulación nacional. Otro estudio de EcoCiencia, precisamente en el marco de la RAISG, actualizó el mapa de los TI en la jurisdicción de la RAE, para registrar un área de 65.243 km^2, aunque con superficies en superposición, tal como se detalla más adelante (EcoCiencia, 2015 b). Además, entre los Mapas Pacífico y RAE de TI se encontró una mínima superficie (<300 km^2) de superposición entre las tierras comunitarias de la vertiente occidental y oriental de los Andes, lo cual puede corregirse o corroborarse cuando se tenga mejor información. Así, es posible afirmar que la RAE concentra más del 86% de los TI del Ecuador (Mapa 2 y Figura 2).

Finalmente, aunque a partir de 2014 en la RAE han sido reconocidas 11 nacionalidades indígenas, en este estudio se ha preparado información para las siguientes diez: Kichwa amazónica, Andoa (Andwa), Shiwiar, Achuar, Shuar, Waorani, Siona, Secoya (Siekoya pa´i), Sapara y Cofán (A´i). Para la más reciente, la nacionalidad Quijos, no se dispone de información sobre sus asignaciones de tierras comunitarias, más allá de referencias generales de su ocupación tradicional en el alto Napo.

Mapa 2. Territorios Indígenas (TI) del Ecuador, 2014



Fuente: IBC-EcoCiencia-WWF (2014) y EcoCiencia (2015b)

1. Dinámica de la creación de las Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía ecuatoriana

Recuento histórico de la creación y ampliación de la superficie de las ANP en la Amazonía ecuatoriana.

En el Ecuador la primera normativa para la protección de la naturaleza data de 1934 y se refirió al cuidado de algunas especies de flora y fauna de las islas Galápagos. Fue apenas en 1959 que se consolidó la primera unidad de conservación con la creación del Parque Nacional Galápagos (PNG), como parte de la conmemoración del centenario de la publicación de la obra "El origen de la especies" de Charles Darwin, inspirada en sus hallazgos en las islas (MAE, 2007; Elbers, 2011). Las primeras Áreas Naturales Protegidas (ANP) que se declararon en la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE) corresponden al Bosque Protector de las Cuencas que forman los ríos San Francisco, San Ramón y Sabanilla, y la Reserva Ecológica Cayambe Coca (RECAY, hoy parque nacional), establecida mediante **Decreto Supremo Nº 818** del 17 de noviembre de 1.970 (publicado en Registro Oficial No. 104 del 20/11/1970). Aquí, las fechas de creación de las ANP son las de los actos administrativos, que siempre se registran después en los registros oficiales (R.O.).

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo Nº 1306 del 27 de agosto de 1971 (R. O. Nº 301 del 02/09/1971) se facultó a los ex Ministerios de Producción y de Recursos Naturales y Turismo, la declaración y delimitación de zonas de reserva o parques nacionales a través de acuerdos interministeriales, siendo quizá el primer mecanismo en materia de categorías de conservación. El 16 de junio de 1975 mediante acuerdo ministerial 190 (R.O. Nº 840 del 7/07/1975) se creó la ex Reserva Ecológica Sangay (MAE, 2007) y el Parque Nacional Cotopaxi con una mínima superficie en la vertiente amazónica. En 1979 mediante **Acuerdo Interministerial 0322** (R.O. Nº 69 del 20/11/1979) se establecieron de forma general, los criterios y objetivos que deben cumplir las ANP, agrupadas en dos grandes categorías de conservación: los parques nacionales y las zonas de reserva. Además, se cambió la Reserva Sangay a categoría de parque nacional y se definieron los límites de los parques Cotopaxi (Art. 2), Sangay (Art. 4) y Yasuní (Art. 5), de la entonces Reserva Ecológica Cayambe Coca (Art. 6), de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno (Art. 9) y de otras unidades ubicadas fuera de la RAE (R.O. Nº 69 del 20/11/1979).

En 1976 se culminó la **Estrategia preliminar para la Conservación de Áreas Silvestres Sobresalientes del Ecuador** (Putney, 1976), en la que se definió la conformación de un sistema mínimo de "áreas silvestres" y otro ampliado "…que cubra una mayor extensión… en respuesta a [las] necesidades [del país…]", sobre todo frente al deterioro acelerado de los bosques tropicales y el cambio de uso de suelo. La primera **Ley Forestal y de Conservación y de Áreas Naturales y Vida Silvestre** se dictó en 1981 (Ley N° 74, R.O. N° 64 del 24/08/1981), en la cual se definió una estructura orgánica para la administración de las áreas protegidas; para asegurar la integridad del **Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)** se prohibió la transferencia de dominio (privado o comunal) en estas áreas de patrimonio estatal. En 1989 entró en vigor la Segunda Estrategia del SNAP (Cifuentes et al., 1989) y en 1992, se creó el **Instituto Forestal de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (INEFAN)** que en 1994 definió el Plan Maestro de Áreas Protegidas y un año más tarde dictó la Política Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Hasta su desaparición en 1999, el INEFAN creó cuatro ANP adicionales en la RAE: la Reserva Ecológica Antisana (1993) y los parques Sumaco-Napo Galeras (1994) y Llanganates (1996), así como la actual Reserva Biológica El Cóndor (1999), creada como parque bi-nacional.

En 1998 se institucionalizó el SNAP en la **Constitución Política del Estado (CPE)** reformada ese año, para "…garantizar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales" (CPE, Art. 86, Num. 3). Además hizo explícito "el derecho soberano del Estado sobre la diversidad biológica, las reservas naturales, las áreas protegidas y los parques nacionales" (CPE, Art. 248), patrimonio cuya rectoría y manejo pasó el año siguiente a la autoridad nacional ambiental (MAE, 2007). Además, en 1999 se dictó la primera Ley de **Gestión Ambiental (LGA)** y se estableció un nuevo Plan Estratégico del SNAP (no oficializado) en el que se lo reconfiguró en varios subsistemas: del Patrimonio Natural del Estado (PANE), de los Gobiernos seccionales, Corporaciones regionales de desarrollo, Comunales y del Sector privado. Además, se estableció que "…la administración y el manejo de las áreas protegidas de los subsistemas que integrarán el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas se harán con sujeción a los respectivos estudios de alternativas y planes de manejo, aprobados por el Ministerio del Ambiente." (MAE, 2007: 16).

Previamente, en 1996 la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (CAAM) preparó la base política para la creación del primer **Ministerio del Medio Ambiente (MMA)**, el cual consiguió que el Presidente de la República decretara a inicios de 1999, dos Zonas Intangibles (ZI) definidas como "…espacios protegidos de excepcional importancia cultural y biológica en los cuales no puede realizarse ningún tipo de actividad extractiva…" (MMA-UE, 1999). Las ZI declaradas a favor de pueblos de la Reserva Cuyabeno (D.E N° 551) y para los **Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario (PIAV)** del Parque Yasuní (D.E. N° 552) (clanes Tagaeri-Taromenane) sin ser parte del SNAP, se superponen además con tierras y TI de ocupación tradicional, y desde su declaración están bajo responsabilidad del actual **Ministerio del Ambiente (MAE)**, resultado de la fusión del ex INEFAN y el ex MMA, a mediados de ese mismo año (MMA-UE, 1999).

Así, el MAE asumió la rectoría y administración del SNAP y de los Bosques y Vegetación Protectores (BVP), pero más recientemente de otras unidades de conservación, como son humedales, reservas de biosfera (UNESCO), iniciativas privadas de conservación, áreas bajo incentivos de conservación o corredores biológicos (Suárez y Albán, 2001; Elbers, op. cit.). Finalmente, con la **Constitución de la República del Ecuador del 2008 (CRE 08)** se institucionalizó la nueva estructura del SNAP, con los cuatro subsistemas vigentes: del Patrimonio Natural del Estado (PANE); de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD); el comunal y el privado (CRE08, Art. 405). En el presente estudio la superficie de ANP en la RAE corresponde a la agregación de las áreas de los subsistemas PANE y GAD del SNAP, las ZI y los BVP, tomadas de la información oficial a diciembre de 2014 (MAE, 2014).

Marco legal nacional para la creación de las ANP: histórico y vigente

La dinámica de creación y gestión de las ANP está asociada a la evolución de los marcos constitucionales, mecanismos de política pública, normativo-regulatorios e institucionales, los que varían según el régimen de gobierno y sistema político vigente. Así, la declaración de las primeras ANP en la Amazonía ecuatoriana se hizo por los regímenes dictatoriales y militares de los años 70, sin que el país tuviera una legislación específica, ni un marco definido en política sectorial alguna, lo cual se institucionaliza con la Ley Forestal de 1981. Esto refuerza una consideración bastante conocida, según la cual durante este período la formulación y/o administración del SNAP tuvo poca adecuación con la planificación nacional (MAE, 2007), aún luego del regreso al régimen democrático en 1979. Además, se ha observado que la creación de ANP ha tenido un escaso reconocimiento de la ocupación tradicional de poblaciones indígenas de la RAE, o que tierras consideradas como "baldías" y de dominio público estatal pasaron a tener un uso de conservación, con restricciones de domino y uso para estas comunidades, salvo en casos de adjudicación previa o cuando se reconocían "medios tradicionales de vida".

A continuación se describen las diferentes categorías de conservación existentes en la RAE, según se las define en varios instrumentos legales y normativos, con sus objetivos de conservación y protección según tipo de uso: para el caso de Unidades bajo Protección Integral (Uso Indirecto) (Tabla 1), y para las Unidades de Uso Sostenible, que registran varias categorías de posibles usos y aprovechamientos de los recursos naturales (Uso Directo/Indirecto) (Tabla 2). Se debe advertir que en ciertas categorías se han combinado objetivos de conservación y manejo sostenible, sobre todo en el sector forestal (BVP y PFE), y en otras se ha buscado reforzar los criterios de protección (ZI) de grupos en riesgo (PIAV).

Tabla 1. Categorías (ANP) de Protección Integral en la Amazonía del Ecuador

Categorías	Descripción	Objetivos	Tipo de uso
Parque Nacional*	Áreas extensas con las siguientes características o propósitos: Uno o varios ecosistemas, comprendidos dentro de un mínimo de 10.000 hectáreas. Diversidad de especies de flora y fauna, rasgos geológicos y hábitat de importancia para la ciencia, la educación y la recreación. Mantenimiento del área en su condición natural, para la preservación de los rasgos ecológicos, estéticos y culturales, siendo prohibida cualquier explotación u ocupación.	Garantizar la protección de la vida silvestre, la protección de especies, el manejo de recursos naturales, el manejo de recursos culturales, facilitar la investigación y brindar alternativas de turismo	Indirecto
Reserva Biológica*	Áreas de extensión variable, que se hallan en cualquiera de los ámbitos, terrestre o acuático, destinadas a la preservación de la vida silvestre. Sus objetivos están orientados a la conservación de los procesos naturales, haciendo posible la ejecución de investigación científica, educación y conservación de los recursos genéticos.	Garantizar la protección de la vida silvestre, la protección de especies, facilitar la investigación	Indirecto
Reserva de Producción Faunística*	La flora y fauna silvestres son de dominio del Estado y corresponde al MAE su conservación, protección y administración, para lo cual ejercerá las sus funciones.	Controlar la cacería, recolección, aprehensión, transporte y tráfico de animales, entre otros establecidos en Ley y Reglamentos	Indirecto
Reserva Ecológica*	Es un área de por lo menos 10.000 hectáreas, que tiene las siguientes características o propósitos: Uno o más ecosistemas con especies de flora y fauna silvestres importantes, amenazadas de extinción, para lo cual se prohíbe cualquier tipo de explotación u ocupación. Formaciones geológicas singulares en áreas naturales o parcialmente alteradas.	Garantizar la protección de la vida silvestre, la protección de especies y el manejo de recursos naturales	Indirecto
Refugio de Vida Silvestre*	Área indispensable para garantizar la existencia de la vida silvestre, residente o migratoria, con fines científicos, educativos y recreativos.	Garantizar la protección de la vida silvestre, la protección de especies, facilitar la investigación y brindar alternativas de turismo	Indirecto
Áreas Protegidas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Subsistema)	Forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y están bajo promoción y administración de los diferentes niveles de gobierno autónomo descentralizado en el país: parroquias rurales, municipios o cantones y provincias.	Asegurar la protección de la biodiversidad	Indirecto
Áreas Protegidas Comunitarias (Subsistema)	Forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y están bajo promoción y administración comunitaria	Asegurar la protección de la biodiversidad	Indirecto
Áreas Protegidas Privadas (Subsistema)	Forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y están bajo promoción y administración privada	Apoyar la protección de la biodiversidad	Indirecto
Zonas Intangibles	Son “espacios protegidos de gran importancia cultural y biológica en los cuales no puede realizarse ningún tipo de actividad extractiva debido al alto valor que tienen para la Amazonía, el Ecuador, el mundo y las presentes y futuras generaciones.” Son dos: Z.I. Cuyabeno-Imuya y la Z.I. Tagaeri-Taromenane, que están asociadas a dos AP: la R.P.F. del Cuyabeno y P.N. Yasuní, respectivamente. Permitieron desarrollar políticas y mecanismos de protección de los derechos de poblaciones indígenas en aislamiento voluntario, como en el caso del núcleo del P.N. Yasuní. Pueden ser vistas como parte de una política de protección indígena combinada con elementos de conservación de la biodiversidad, aunque no son parte formal del SNAP.	Salvaguardar la integridad de los grupos étnicos existentes en el área protegida, no se permiten actividades petroleras ni madereras. (D.E. 551, RPFC) Tutelar los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas en Aislamiento, como son los grupos Tagaeri y Taromenane en el P.N. Yasuní y la Reserva Indígena Waorani. (D.E. 552, P.N.Y)	Indirecto / Protección estricta para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario (PIAV)
Notas: * Categorías que corresponden a Unidades del Subsistema de Patrimonio Natural del Estado (PANE)			

Fuentes: MAE (2007); CRE (2008); Dudley (2008); Elbers (2011); De Marchi, et al., (2013); López et al., (2013); SENPLADES (2013); Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (Cod. 2004)
Elaboración propia.

Tabla 2. Categorías (ANP) de Uso Sostenible en la Amazonía del Ecuador

Categorías	Descripción	Objetivos	Tipo de uso
Patrimonio Forestal del Estado (PFE)	Son áreas para el aprovechamiento y manejo forestal sostenible a cargo de la autoridad nacional, en este caso el Ministerio de Agricultura y Ganadería. En ocasiones han aportado a la creación de nuevas ANP en la RAE.	Reservar áreas para aprovechamiento forestal y manejo sostenible	Directo
Bosques y Vegetación Protectores (BVP)	Son formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que cumplen con uno o más de los siguiente requisitos: a) Tener como función principal la conservación del suelo, y la vida silvestre; b) Estar situados en áreas que permitan controlar fenómenos pluviales torrenciales o la preservación de las cuencas hidrográficas, especialmente en las zonas de escasa precipitación pluvial; c) Ocupar cejas de montañas o áreas contiguas a las fuentes, corrientes o depósitos de agua; d) Constituir cortinas rompevientos o de protección del equilibrio del medio ambiente; e) Hallarse en áreas de investigación hidrológico-forestal; f) Estar localizados en zonas estratégicas para la defensa nacional; y g) Constituir factor de defensa de recursos naturales y de obras de infraestructura de interés público.	Garantizar las actividades de conservación y manejo forestal sustentable, de acuerdo a planes de manejo y su correspondiente zonificación de áreas de uso/protección, como consta en la Ley Forestal (1981, Cod. # 17. R.O. N° 418 del 10-9-2004)	Indirecto / Directo
Reservas de la Biosfera[1]	Zonas de ecosistemas terrestres o costeros/marinos, o una combinación de ellas, reconocidas en el plano internacional, en el marco del Programa MAB de la UNESCO. Sirven para impulsar armónicamente la integración de las poblaciones y la naturaleza, a fin de promover un desarrollo sostenible mediante un diálogo participativo, el intercambio de conocimiento, la reducción de la pobreza, la mejora del bienestar, el respeto a los valores culturales y la capacidad de adaptación de la sociedad ante los cambios.	Conservar sus paisajes, ecosistemas, especies y diversidad genética. Lograr un desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista sociocultural y ecológico. Apoyar proyectos locales, regionales, nacionales y mundiales de demostración, educación, capacitación, investigación y observación permanente sobre el ambiente y el desarrollo sostenible.	Directo / Indirecto
Sitios RAMSAR[2]	Humedales de importancia internacional en los que se espera mantener las características ecológicas y planificar el "uso racional", o uso sostenible, de los humedales sean estos pantanos y marismas, lagos y ríos, pastizales húmedos y turberas, oasis, estuarios, deltas y bajos de marea, zonas marinas próximas a las costas, manglares y arrecifes de coral, así como sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, embalses y salinas.	Mantener el estado de conservación de los humedales Detener o evitar actividades de desarrollo que afectan adversamente a humedales.	Directo / Indirecto
Áreas del Programa Socio Bosque del MAE[3]	Son áreas de bosques nativos en riesgo de deforestación y páramos amenazados, así como bosque nativos que están pocos representados en el SNAP con importancia hidrológica o biomasa. Son tierras de propiedad de poblaciones con alta incidencia de pobreza. El programa provee un incentivo para campesinos y comunidades indígenas que se comprometan voluntariamente a la conservación de sus bosques y páramos.	Lograr la conservación de las áreas de bosques nativos, páramos y otras formaciones vegetales nativas del Ecuador Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por efecto de la deforestación Contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de poblaciones rurales asentadas en dichas áreas Lograr la recuperación de la cobertura natural mediante la rehabilitación ecológica boscosa con plantaciones de árboles forestales en sistemas agroforestales.	Directo / Indirecto
Zonas prioritarias para el establecimiento y gestión de Corredores de conectividad[4]	Son zonas donde se deberían establecer corredores que fomenten el desarrollo de las poblaciones a través de un ordenamiento territorial coherente entre el desarrollo y el mantenimiento adecuado de los recursos naturales. Los corredores deben localizarse en áreas priorizadas por el MAE para que se constituyan en la "fuente" de dispersión, migración o intercambio de especies de flora y fauna que hacen posible mantener poblaciones saludables y viables y donde las ANP representan el "núcleo" de los corredores, pues en ellas se conservan muestras representativas de ecosistemas. Cinco de las once zonas priorizadas para el establecimiento de corredores están en Amazonía.	Establecer un marco de referencia que permita fortalecer los procesos de diagnóstico y formulación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, desde el abordaje integral del patrimonio natural en los sistemas que conforman el régimen de desarrollo. Garantizar la reducción de la fragmentación de los ecosistemas, particularmente de aquellos considerados frágiles, áreas de endemismo, de recarga hídrica y de alta variabilidad genética, que son de importancia estratégica para el Estado.	Directo / Indirecto

Fuentes:
1 UNESCO, citado en: Ministerio del Ambiente del Ecuador (2010). Reservas de Biosfera del Ecuador: lugares excepcionales. GTZ/GESOREN-DED- WCS- NCI-UNESCO. Quito-Ecuador
2 Secretaría Convención RAMSAR. Disponible en:www.ramsar.org/pdf/lib/manual6-2013-sp.pdf
3 MAE. Protegiendo bosques e impulsando el desarrollo de campesinos e indígenas del país. Programa Socio Bosque. Presentación móvil disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/programa_socio_bosque_ecuador_mlascano.pdf
4 Acuerdo Ministerio del Ambiente 105.R.O.135S del 01-12-2013
Elaboración propia.

Periodización de la superficie de las ANP bajo distintas categorías de protección en la Amazonía ecuatoriana

Como se ha referido, antes de 1970 no se contaba con ninguna unidad de conservación en la jurisdicción de la RAE. Se debe aclarar que a lo largo de los nueve quinquenios que comprende este estudio (1970 a 2014), se realizaron ciertos cambios de límites, áreas y categorías de conservación para algunas unidades del actual subsistema PANE y los bosques protectores (BVP), por lo que las superficies aquí presentadas son estimativas y ajustadas a registros actuales (2014), sobre todo por la falta de mejores datos históricos (anteriores al año 2000). Además, la norma técnica para la creación de parques y reservas determinó que estas unidades de conservación fueran de gran extensión (mayores de 10.000 ha), mientras que los BVP comprenden áreas menores, aunque se registran excepciones en los dos sentidos, tal como se observa en la Tabla de Períodos de Creación de ANP en la Amazonía Ecuatoriana (Tabla 3).

En términos de superficie, se encuentra que el quinquenio 1975-1979 concentra cerca de la mitad de la actual superficie bajo diferentes categorías de protección en la RAE, seguido muy por debajo por el período 1990-1994, con menos de un quinto del total (Tabla 3). En unidades, el quinquenio 1990-1994 concentra el mayor número de ANP creadas de todos los períodos (13), seguida del quinquenio 2005-2009, aunque en este último caso, las 11 ANP son de escasa participación en términos de superficie, con 2,6% del total (Tabla 3).

Solo en el último período 2010-2014, el aporte en términos de superficie vuelve a ser significativo, sobre todo por tratarse de pocas unidades de conservación (3), pero que abarcan un área importante para la RAE (2.204 km^2). En términos relativos, las unidades del subsistema PANE concentran más de las ¾ partes de la superficie total de ANP en la RAE a 2014, mientras que los BVP concentran más de las 2/3 partes del número total de ANP.

Tabla 3. Períodos de creación de ANP: Unidades del PANE y BVP de la RAE, según superficie estimada (km^2) y número de unidades (#)

Período	Unidades PANE		Unidades BVP		Total Área-Período (PANE + BVP)		Total Unidades-Período (PANE + BVP)	
	km^2	#	km^2	#	km^2	%	#	%
1970-1974	3.491	1	62	1	3.553	8,8	2	3,8
1975-1979	19.818	4	0	0	19.818	48,8	4	7,5
1980-1984	1.246	1	0	0	1.246	3,1	1	1,9
1985-1989	37	1	987	1	1.023	2,5	2	3,8
1990-1994	3.264	2	4.785	11	8.049	19,8	13	24,5
1995-1999	1.236	2	416	6	1.652	4,1	8	15,1
2000-2004	548	1	1.418	8	1.966	4,8	9	17,0
2005-2009	496	3	561	8	1.057	2,6	11	20,8
2010-2014	1.195	2	1.009	1	2.204	5,4	3	5,7
Total General	**31.331**	**17**	**9.238**	**36**	**40.569**	**100**	**53**	**100**

Fuente: EcoCiencia (2015 a), con base en información oficial MAE (2014)

En la Figura 3 se observa una tendencia a la disminución en la superficie de las ANP creadas a lo largo del periodo de análisis (1970-2014). Para las unidades del PANE, entre 1975-1979 se concentran las 2/3 partes de la actual superficie del subsistema y, si se agrega la primera unidad creada durante el periodo anterior, se encuentra que la década de los años 70 concentra las ¾ partes del total actual. Así, la creación de unidades del PANE en los siguientes quinquenios llega a ser marginal (37 km^2 en 1985-1989), con excepción del período 1990-1994, en que se registró un aporte significativo (3.264 km^2) a la superficie del actual subsistema PANE, parte central del SNAP.

En la Figura 4 se observa que la dinámica del número de ANP creadas en la RAE (PANE y BVP) tiende a estabilizarse a lo largo del tiempo, aunque el incremento en número de unidades registrado contrasta con superficies cada vez más reducidas (tendencias inversas). El aporte en superficie es significativo para BVP a partir de 1985, aunque la mayor área y número de BVP creados durante el período de estudio corresponden también al quinquenio 1990-1994, con más de la mitad del área total y cerca de un tercio de unidades hoy. De ahí en adelante, los aportes son reducidos con excepción del último quinquenio, por la creación de un BVP de extensión significativa (Gráficos 1 a 9).

Figura 3. Dinámica de la superficie (km^2) de ANP (PANE y BVP) creadas por quinquenio en la RAE

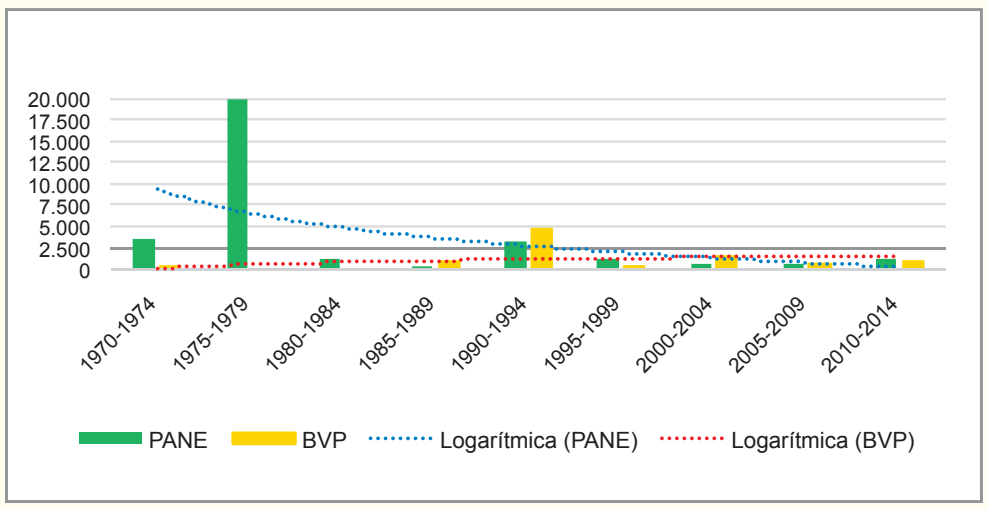
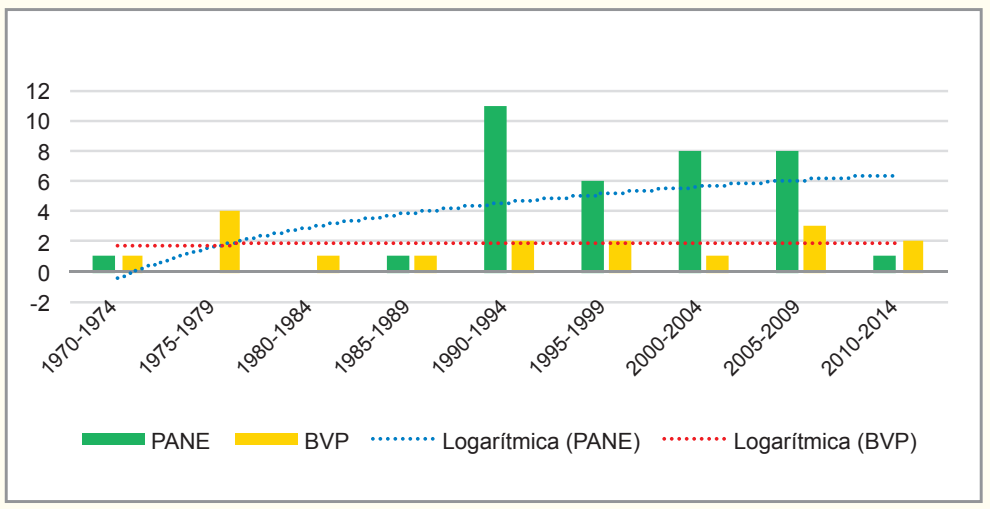


Figura 4. Dinámica del número de ANP (PANE y BVP) creadas por quinquenio en la RAE



Las dos primeras ANP en la RAE se crearon en el quinquenio **1970-1974** (Gráfico 1) y fueron concebidas para enfrentar los efectos de la reforma agraria en la selva alta amazónica del centro y sur de la región, mediante la creación de unidades de conservación (uso indirecto), como son el Bosque Protector de las Cuencas que forman los ríos San Francisco, San Ramón y Sabanilla y la ex Reserva Ecológica (hoy parque nacional) Cayambe Coca en 1970, mediante decretos de un gobierno nacional a cargo de un autoproclamado dictador (Velasco Ibarra) y previo al inicio de los gobiernos militares nacionalistas (desarrollistas) que estuvieron en el poder entre enero de 1972 y mediados de 1979. Tanto la primera reserva como el primer bosque protector se encuentran ubicados en las zonas de transición entre provincias de la región andina y amazónica (Pichincha-Napo y Loja-Zamora, respectivamente), aunque la superficie de este último es substancialmente menor, alcanzando apenas los 62 km^2 (Tabla 3).

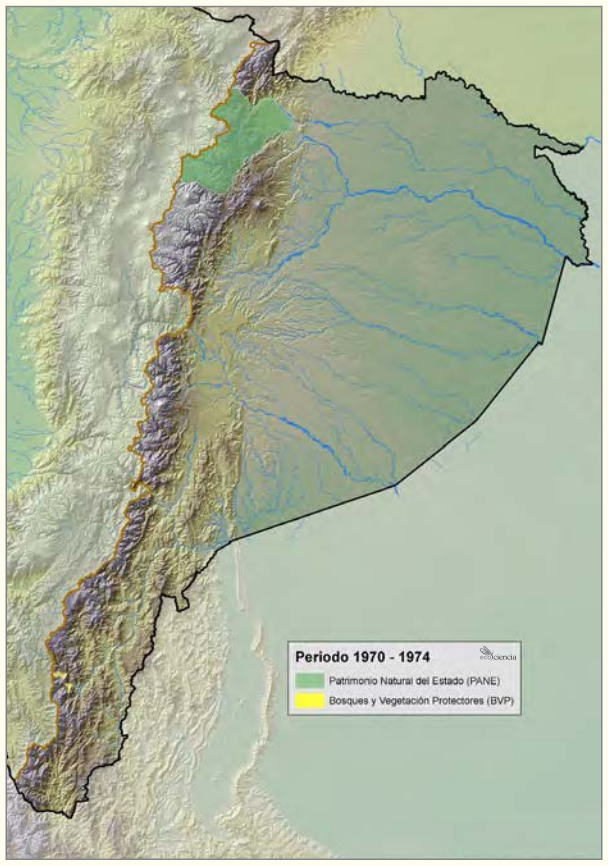


Gráfico 1

Durante el quinquenio **1975-1979** (Gráfico 2) se crearon únicamente unidades del antiguo SNAP (hoy PANE), con los parques nacionales Cotopaxi y Sangay en 1975 (recategorizado), ubicados en la zona central del país, desde las estribaciones de los Andes hacia el piedemonte amazónico. En 1978 se realizaron los primeros esfuerzos por delimitar la entonces Reserva Cayambe Coca y estimar su superficie en la RAE, siguiendo las cuencas hidrográficas respectivas (3.899 km^2) y mirando la necesidad de excluir áreas previamente ocupadas por campesinos colonos, urbes y centros poblados. Posteriormente, en 1979 se crearon las primeras ANP en la llanura amazónica, con la Reserva de Producción Faunística del Cuyabeno (hoy Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno, RPFC) y el Parque Nacional Yasuní (PNY). Los primeros planes de manejo de estas áreas reportan una superficie estimada en 17.516 km^2, debiendo notarse que en la documentación oficial de creación no se establecieron superficies en ningún caso (R.O. 69 del 20/11/1979). Aunque se procuró establecer una delimitación de las ANP creadas en la década de los años 70, en varias ocasiones se modificaron los linderos y superficies de los parques Yasuní (1990 y 1992) y Sangay (1992), así como para la Reserva Cuyabeno (1991 y 1994), según consta en los posteriores planes de manejo de cada área.

La creación de ANP en la RAE fue una respuesta al inicio del primer boom petrolero en la Amazonía, iniciado en 1967 y que fue consolidado por el régimen militar-desarrollista que amplió las actividades de exploración-explotación y terminó las facilidades de transporte para la operación del sistema de oleoducto en el nororiente (SOTE), con lo que se consiguió su exportación a partir de mediados de 1972. Con el regreso a la vida democrática en 1979 se consolidó la gestión del SNAP y se trabajó por ampliar la superficie y número de ANP en la RAE, lo cual se consiguió precisamente con la creación de la Reserva Cuyabeno y el P.N. Yasuní, por el gobierno de Jaime Roldós, sobre todo para proteger áreas de importancia biológica y cultural de la ampliación de la frontera petrolera y agropecuaria en el nororiente ecuatoriano.

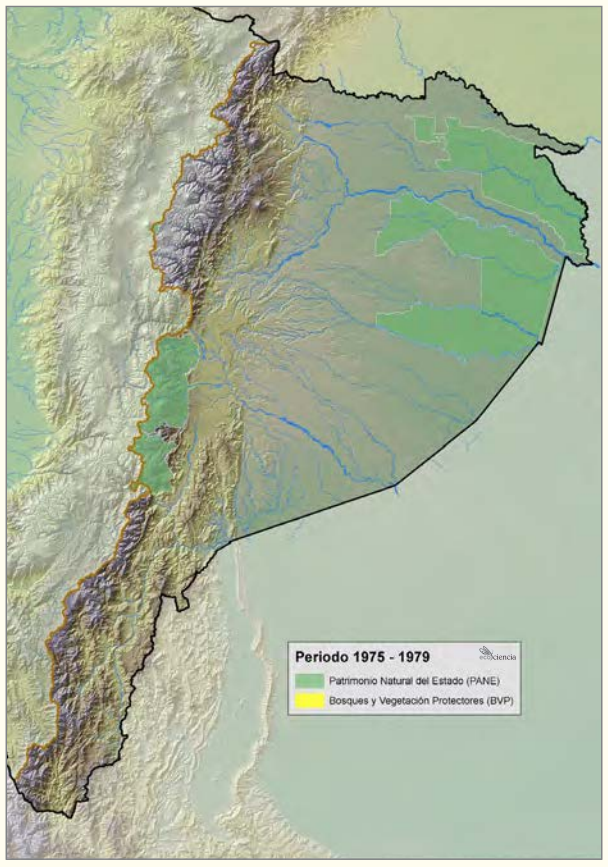


Gráfico 2

Durante el quinquenio de **1980-1984** (Gráfico 3), apenas se creó una unidad de conservación al sur de la RAE, el P.N. Podocarpus, mediante Acuerdo MAGAP Nº 0398 del 15 de diciembre de 1982 (R.O. 404 del 05/01/1983), por el gobierno del demócrata cristiano Oswaldo Hurtado. Este parque se estableció en una zona bajo presión minera artesanal, y en el cual a pesar de sus propósitos de conservación, se reconocieron cinco años después (1987), derechos de explotación artesanal por la autoridad nacional minera de ese entonces, el Instituto Nacional de Mineria (INEMIN), durante el gobierno del socialcristiano, León Febres Cordero. Aunque en 1981 entró en vigencia la Ley Forestal que definió la estructura orgánica para la administración de las ANP (en la ex Subsecretaria Forestal), apenas a mediados de la década se oficializó la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), mediante Acuerdo MAGAP N° 394 del 23 de septiembre de 1985.

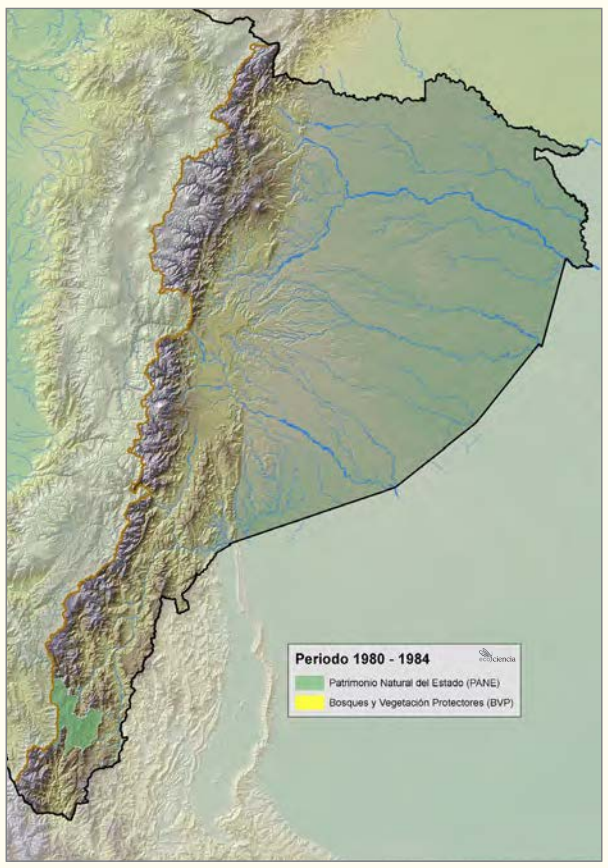


Gráfico 3

En el quinquenio de **1985-1989** (Gráfico 4) tan solo se crearon dos nuevas ANP en la RAE, la Reserva Biológica Limoncocha, mediante Acuerdo MAGAP Nº 395 del 23 de septiembre de 1985 (R.O. 283 del 1/10/1985), con menos de 5.000 ha, y el Bosque Protector del Cerro Sumaco y Cuenca Alta del Río Suno (< 100.000 ha). Durante el gobierno de Febres Cordero se impulsó una serie de procesos de apertura a la inversión extranjera directa para ampliar la frontera petrolera en el nororiente, lo cual desestimuló la creación de nuevas ANP, además de alentar la redefinición de los límites de las unidades creadas previamente para favorecer la exclusión de áreas de interés hidrocarburífero de estas áreas, fenómeno que hasta la actualidad afecta a las unidades del PANE. La superficie bajo protección creada en toda la década de los 80 en la RAE incrementó apenas unos 1.500 km^2 estimados, según consta en la documentación oficial respectiva. A fines de esta década, se estableció la Fase II de la Estrategia para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, para "incorporar nuevas áreas silvestres al patrimonio nacional de áreas protegidas" (Cifuentes et al., 1989).

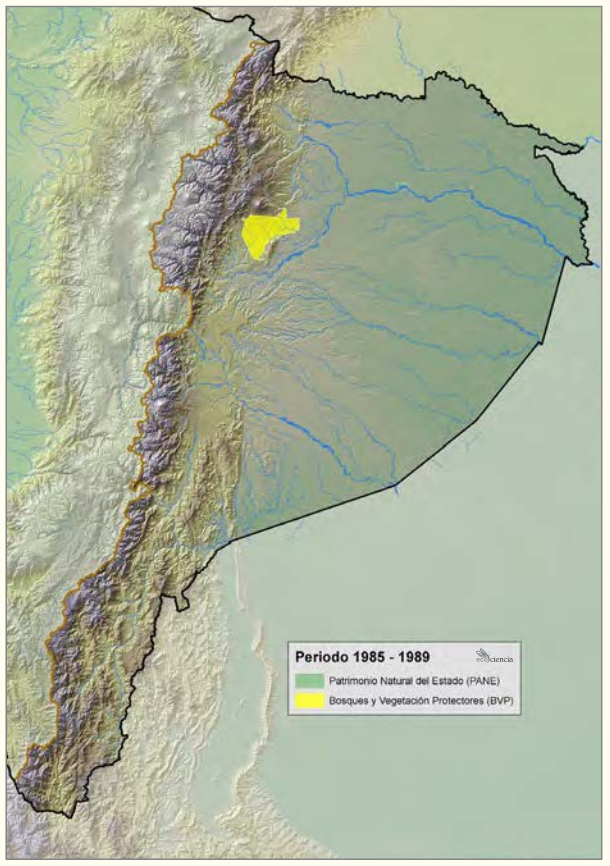


Gráfico 4

Durante **1990-1994** (Gráfico 5), la ex Subsecretaría Forestal en 1992 se transformó en el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN) y gracias a la Ley 06 (R.O. 27 del 16.09.1992) fue que el INEFAN asumió la calidad de "organismo ejecutor de las atribuciones que al MAGAP le confirió la Ley Forestal", en materia forestal, áreas naturales y vida silvestre. Así, en los hechos la institucionalidad responsable de la administración de estas ANP, aunque evolucionó en lo formal, continuó siendo incipiente y relativamente débil en su capacidad operacional. Hasta su desaparición en 1999, el ex INEFAN creó tres ANP adicionales en la RAE, como son: la Reserva Ecológica Antisana (REA), mediante Resolución Nº 0018 del 21 de julio de 1993 (R.O. 265 del 31/08/1993); el Parque Nacional Sumaco Napo-Galeras, mediante Acuerdo Nº 0009 del 17 de junio de 1994 (R.O. 471 del 28/06/1994) y el Parque Nacional Llanganates con Resolución Nº 0002 del 18 de enero de 1996 (R.O. 907 del 19.03.1996). Además, un caso singular constituye la creación del Parque El Cóndor, mediante Decreto Ejecutivo 936 (R.O. 210 del 11/06/1999), ya que en el marco del "Acta Presidencial de Brasilia" que selló la paz entre Ecuador y Perú luego del conflicto bélico no declarado de 1995, éste fue concebido como una de las dos "zonas de protección ecológica" a crearse bajo auspicio de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, por ambos países a los dos lados de la frontera (López A., 2009). Estas cuatro nuevas ANP incrementaron la superficie bajo protección en la RAE, en 5.500 km^2 aproximadamente, según la documentación oficial de creación.

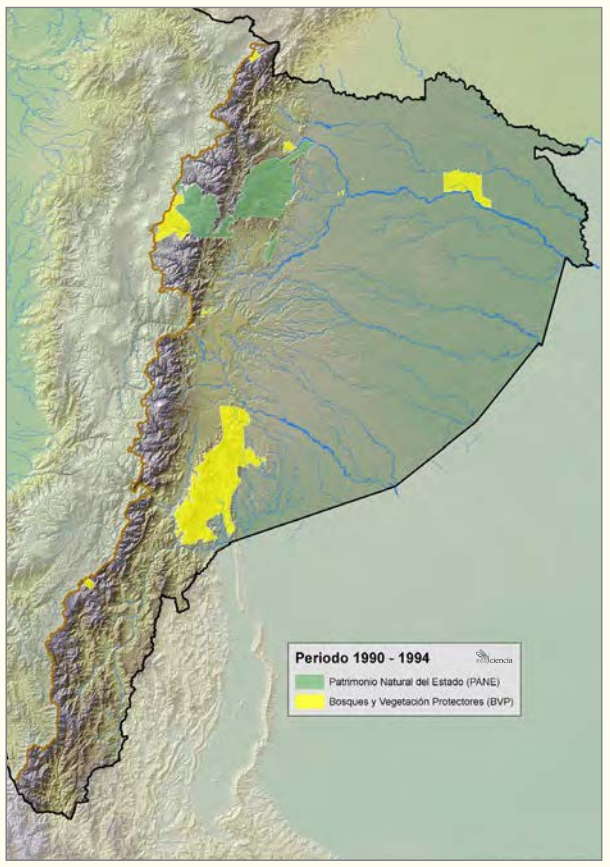


Gráfico 5

Llama la atención que en el centro y sur de la RAE no se crearan ANP entre 1975 y 1989, lo cual volvió a darse apenas en 1990 con la declaración del Bosque Protector Cordillera Kutukú y Shaimi, el más grande de todos los de la RAE (3.440 km^2). Además, en el periodo de 1990-1994 es cuando más cantidad y superficie de bosques protectores se establecieron (11 unidades con una superficie de 4.694 km^2), incluso más que el área de las dos unidades del PANE del mismo período (3.267 km^2) y que en conjunto representan más del 20% de la superficie actual de ANP de la región. Este hecho podría estar relacionado con dos hitos históricos de aquel entonces: la conmemoración de los 500 años de resistencia indígena en América y la realización de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, ambos en 1992, aunque con influencia durante el resto de la década. Esto puede estar vinculado con ciertas políticas de ajuste estructural implementadas por el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992) para ganar competitividad con base en la desregulación ambiental y otras.

En el período **1995-1999** (Gráfico 6) se crearon siete bosques protectores: Selva Viva, Arutam, Moravia, Jawa Jee, La Cascada, Colonso y Bermejo (aunque de reducidas superficies), y dos unidades del PANE, los parques nacionales Llanganates y El Cóndor, este último en la frontera con Perú, y que fue establecido como un compromiso bilateral de los acuerdos de paz firmados en Brasil en 1999. Se observa que en el extremo sur de la RAE no se crearon unidades de conservación en este período, sea del patrimonio natural (PANE), o de bosques protectores, quizá por una serie de políticas e instrumentos legales que han venido promoviendo zonas de interés minero, sobre todo en la provincia de Zamora Chinchipe. Así, aunque casi no se incrementó la superficie bajo protección con las ZI, puesto que estas se superponen con ANP y/o TI (<12.000 km^2), terminó por configurarse cierta categoría ambivalente de conservación de la biodiversidad y protección de pueblos indígenas, sobre todo para grupos en aislamiento voluntario, como en el caso de la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane, en el núcleo del Parque Nacional Yasuní (López A. et al., 2013). Esta auperposición de áreas y categorías de protección se revisará con detalle en el acápite correspondiente en este estudio, màs adelante.

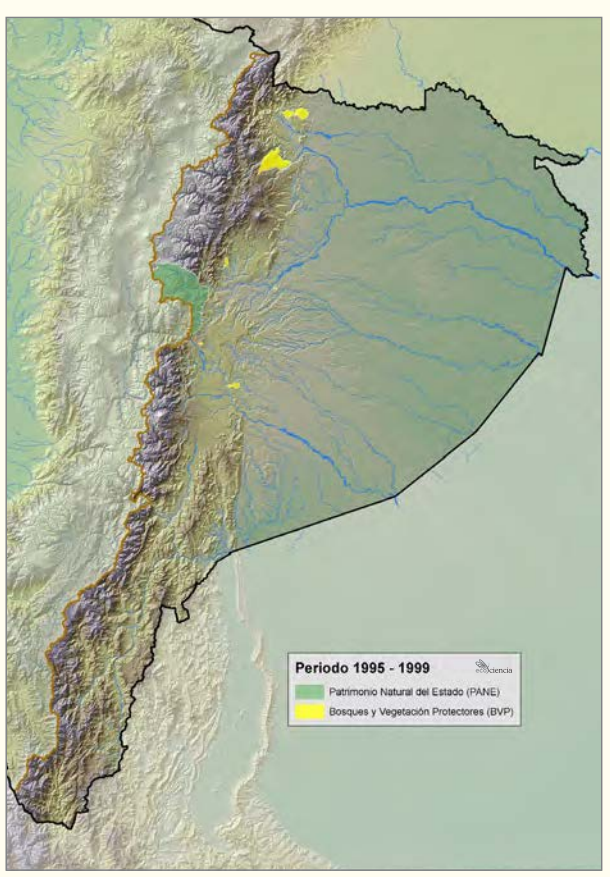


Gráfico 6

Durante el quinquenio **2000-2004** (Gráfico 7) se creó apenas una unidad del PANE, la Reserva Ecológica Cofán Bermejo, mediante Acuerdo MAE Nº 016 del 30 de enero del 2002 (R.O. 519 del 21/02/2002), en parte con base en un anterior bloque de Patrimonio Forestal del Estado (PFE), así como del Bosque Protector Bermejo. También se crearon ocho nuevos bosques protectores: Corazón de Oro, Río Blanco, Río Nangaritza, Tinajillas, Samikimi, Mondaña, Colambo-Yacuri y Tuna-Karamma, al igual que los anteriores con superficies pequeñas (Tabla 3). En superficie, tanto PANE como BVP de este periodo corresponden al 5,8% de la superficie actual para toda la RAE, aunque se debe anticipar que la superficie del Bosque Protector Colambo-Yacuri se integró a una nueva unidad del PANE, creada una década después.

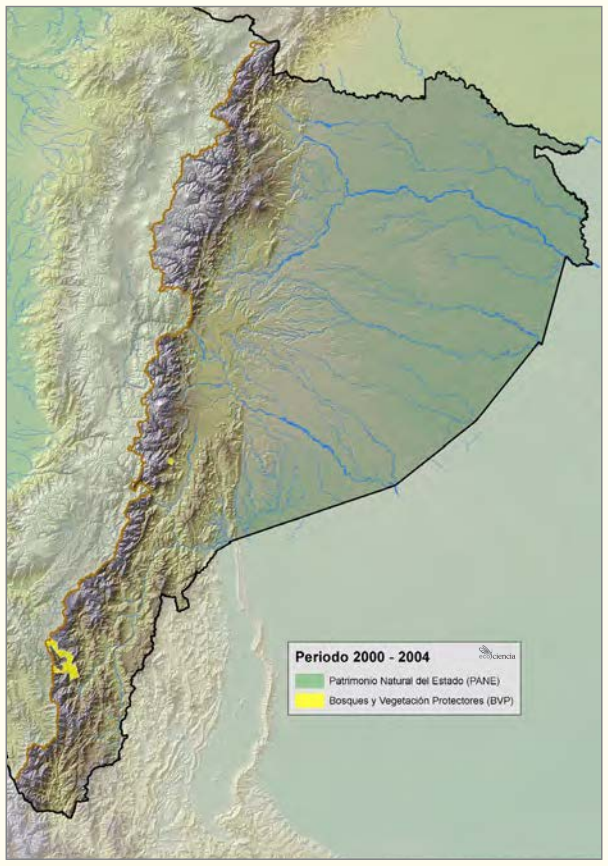


Gráfico 7

Entre los años **2005-2009** (Gráfico 8) se crearon el Refugio de Vida Silvestre El Zarza, a través del Acuerdo MAE Nº 077 del 26 de junio del 2006 (R.O. 314 del 17/07/2006); la Reserva Biológica El Quimi, con Acuerdo MAE Nº 120 del 3 de octubre del 2006 (R.O. 424 del 26/12/2006) y el Parque Nacional Yacuri, mediante Acuerdo MAE Nº 138 del 30 de diciembre del 2009 (R.O. 164 del 5/04/2010). Estas tres nuevas ANP incrementaron la superficie de protección en apenas 1.672 km^2 en la RAE. Durante este periodo se crearon además ocho bosques protectores: Cordillera del Cóndor, Ceploa, Abanico, Tiwi Nunka, Tukupi Nunke, Micha Nunke, del Río León y Sacha Lodge. Sin embargo, en términos de área este es el periodo que menor porcentaje contribuye al total regional, con apenas 1,7% (672 km^2). Este fue un periodo de elevada inestabilidad política, ya que el país buscaba salir de una crisis financiera, ingresar a un esquema monetario de dolarización y estabilizar su economía por la caída del precio del barril de petróleo por debajo de los 10 dólares, lo cual condujo a cierta "reprimarización" de la economía nacional, y la ampliación nuevos frentes petroleros y mineros.

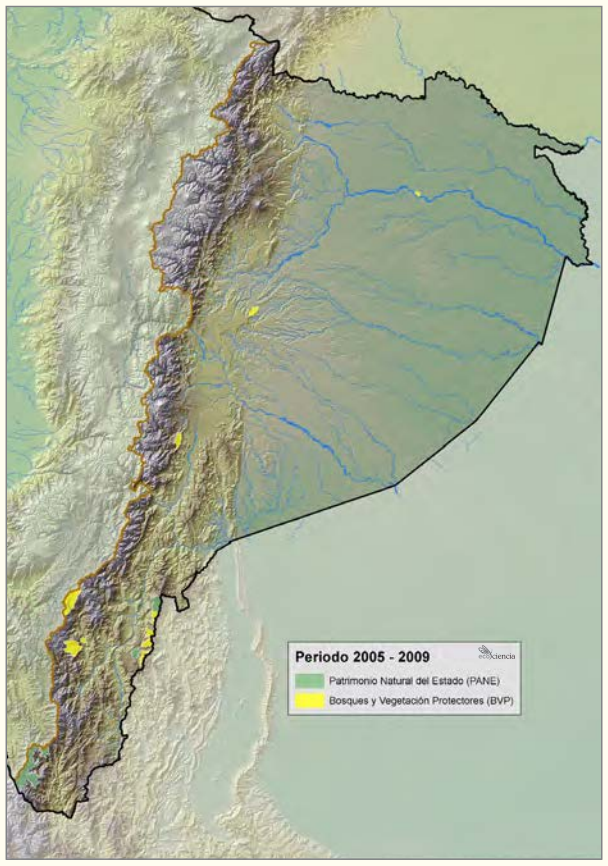


Gráfico 8

En el último quinquenio 2010-2014 (Gráfico 9), se crearon dos unidades del subsistema PANE: la Reserva Biológica Cerro Plateado, a través del Acuerdo MAE Nº 146 del 31 de agosto del 2010 (R.O 318 del 11/11/2010) con apenas 259 km^2 de superficie; y la Reserva Biológica Colonso-Chalupas, mediante Acuerdo Ministerial No. 011 del 26 de febrero del 2014, a partir del bosque del mismo nombre (R.O. 218 del 3/04/2014). Esta última unidad del PANE corresponde, en rigor, a una recategorización con ampliación de superficie, ya que incluye los 119 km^2 del ex Bosque Protector Colonso creado en 1998, más un área del Patrimonio Forestal del Estado (PFE), hasta alcanzar los 932 km^2 de la actual reserva. El 31 de mayo del 2012, mediante Acuerdo Ministerial de Incorporación al SNAP No. 050, se creó la primera unidad del subsistema de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) del país, y que se encuentra en la RAE, como es el Área Ecológica de Conservación Municipal Siete Iglesias, con una superficie que no sobrepasa los 159 km^2, ubicada entre los cantones San Juan Bosco (67%), Gualaquiza (31,4%) y Limón Indanza (1,4%) de la provincia de Morona Santiago (R.O. 872 del 16/01/2013). Por último, en 2010 se creó el Bosque Protector del Cuembi, que comprende una superficie de 1.015 km^2, en el extremo norte de la RAE. La ex RECAY fue recategorizada como Parque Nacional Cayambe Coca en 2010, según Acuerdo ministerial 105 y hasta la presente fecha no tiene una delimitación oficial, establecida de común acuerdo con otros actores territoriales, lo cual es un problema común a casi todas las ANP de la RAE.

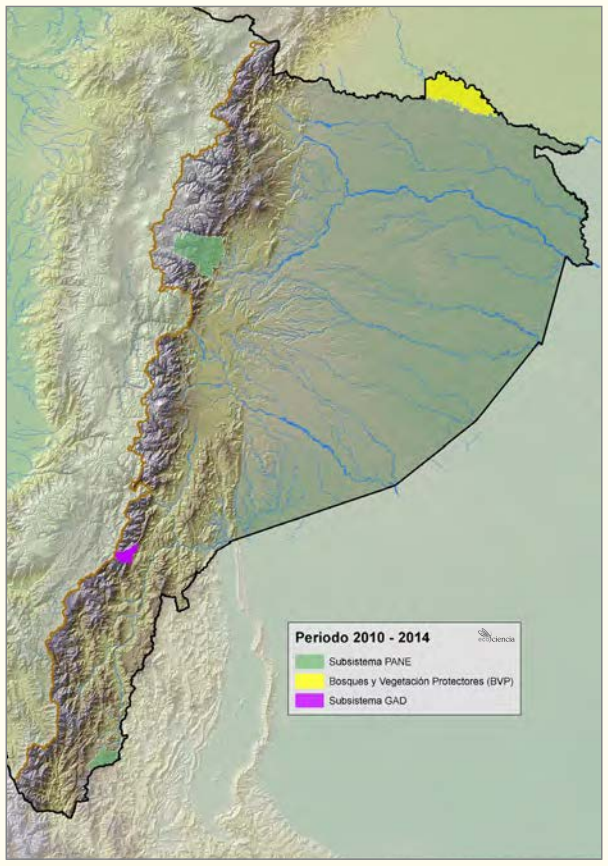


Gráfico 9

En términos agregados (ANP y BVP) y comparado por décadas, como se ha advertido ya, durante los años 70 del siglo pasado se crearon pocas unidades de conservación, pero que concentran cerca del 58% de la superficie actual de las ANP, mientras que durante la década de los 90 se creó el mayor número de ANP en la RAE: cuatro unidades del PANE y 17 BVP (aunque hubo recategorizaciones y revisión de límites en varios de ellos); seguida por la década del 2000, cuando se crearon cuatro unidades del PANE y 16 BVP, registrándose de forma excepcional que la superficie de bosques protectores casi duplicó la del subsistema PANE (Tabla 3) (Figuras 1 y 2). Sin embargo, las 44 ANP creadas entre 1990 y 2014 comprenden algo más de 1/3 de la actual superficie bajo protección en la RAE. La década de los 80 es la que menor aporte registra en términos de superficie y número de ANP (~ 5,6%). Para la primera mitad de la actual década (2010-2014), se reporta un porcentaje equivalente a toda la década previa, en área (5,4%) y número de unidades de protección (5,7%) al final del período de estudio (Tabla 3).

De las 53 ANP creadas hasta hoy en la RAE, seis fueron declaradas mediante procedimientos administrativos durante la década de 1970: la primera, un bosque protector y otras cinco unidades del actual subsistema PANE. Luego de la expedición de la Ley Forestal (1981) y su última codificación (2004), se crearon las 47 ANP restantes, advirtiéndose varios casos de recategorización, sobre todo de BVP a unidades PANE, como se verá adelante. En 2012 se creó la primera unidad del subsistema GAD del país en la RAE, con la referida Área Ecológica de Conservación Municipal Siete Iglesias (AECMSI), aunque por su pequeña superficie (159 km2) su aporte es marginal en el conjunto de los resultados presentados aquí. Aunque se identifican algunas iniciativas adicionales en este orden, se debe advertir que las bases oficiales del MAE registran a fines de 2014, únicamente a la AECMSI, como unidad integrada oficialmente al Subsistema GAD del SNAP.

Movimiento ambiental y áreas protegidas en Ecuador. Vinculación al movimiento global y nacional

Las primeras organizaciones ambientales del país datan de fines de los 70, cuando promovieron la protección y conservación de sitios de importancia biológica, la educación ambiental y el manejo de desechos industriales y domésticos. Este movimiento buscó asegurar la protección de la biodiversidad del país, para lo que impulsó investigaciones y prospecciones de campo, entre las que destacan aportes de la desaparecida Fundación Natura, más tarde los de EcoCiencia, así como de la cooperación internacional para la culminación y difusión del primer mapa forestal de la Amazonía norte del Ecuador en 1985 por el ex INEFAN con apoyo de USAID. Sin embargo de estos avances, en esta década es cuando menor superficie de ANP se estableció en la RAE.

En los 90, a partir de la Cumbre de la Tierra (1992) se promovió el enfoque global de desarrollo sustentable y la gestión ambiental como estrategia operativa local, lo que favoreció un tratamiento político de la conservación, como un tema de interés colectivo, actual e intergeneracional. En 1996 se estableció la Comisión Asesora Ambiental (CAAM), adscrita a la Presidencia de la República y que preparó el primer "Plan Ambiental Ecuatoriano" (PAE), uno de cuyos ejes era la protección de la biodiversidad (Suárez, op. cit.). La ex CAAM, a instancia del movimiento ambiental global y nacional, se transformó en el primer Ministerio del Medio Ambiente en 1996. Con ello se ratificó la importancia del SNAP en la reforma de la Constitución Política del Estado (CPE) de 1998 y se favoreció el desarrollo constitucional de derechos ambientales y colectivos en el Ecuador.

El ex INEFAN fue el responsable de la administración del SNAP hasta 1999, cuando fue absorbido por la autoridad nacional ambiental, el actual MAE, sobre todo en respuesta a los movimientos global y nacional por una institucionalidad mejor capacitada para la conservación, protección y uso sostenible de la biodiversidad. En estas tareas apoyó en gran medida el movimiento ambiental ecuatoriano, especialmente para hacer frente al cambio de la cobertura vegetal por la deforestación tropical y por el deterioro ambiental en la subregión petrolera. En esta década se consolidaron grandes áreas de bosques protectores (BVP), así como bloques de Patrimonio Forestal del Estado (PFE) a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP), lo que permitió la ampliación de unidades del SNAP (pero también de TI), desde fines del Siglo XX hasta la actualidad.

El rol de movimiento ambiental fue determinante en la generación de conciencia ambiental y participación social frente a los problemas socioambientales en el Ecuador. El Comité Ecuatoriano para la Defensa del Ambiente (CEDENMA) fue fundado en febrero de 1987, durante el primer Congreso Ecuatoriano del Medio Ambiente en el que participaron 350 delegados de organizaciones populares, instituciones públicas, empresas privadas y ONG ambientales nacionales e internacionales en el país. En 1995, el CEDENMA y la CAAM convocaron al II Congreso en el que se volvió a debatir sobre los principales problemas ambientales del país. Hasta 2004 había logrado integrarse en 35 directorios y altos niveles de representación de la sociedad civil ecuatoriana (Comité interinstitucional para definir el Plan Ambiental Ecuatoriano, Mesa de trabajo REDD+, RAMSAR, etc.) (CEDENMA, 2009). Desde 2007, el rol de la sociedad civil en temas ambientales ha venido restringiéndose por una serie de políticas del actual gobierno de Correa, hasta el punto que en 2013 se establecieron, por Decreto Ejecutivo 016, severas restricciones para la acción social en organizaciones no gubernamentales en asuntos de interés público, por considerarse acciones político-partidistas, lo cual ha generado un fuerte debate entre el tercer sector y el Estado.

Reducción de superficie bajo protección o cambio de categoría de ANP

En 1978 se realizaron los primeros esfuerzos por delimitar la ex RECAY y estimar su superficie en la RAE siguiendo las cuencas hidrográficas (3.899 km^2), mirando por primera vez la necesidad de excluir áreas previamente ocupadas por campesinos colonos, urbes y centros poblados, aunque con resultados parciales. Fue recategorizada como Parque Nacional Cayambe Coca en 2010, mediante Acuerdo Ministerial 105 sin que se registre una delimitación validada con los actores territoriales, problema común a casi todas las unidades del subsistema PANE en la RAE. Además, aunque se procuró establecer una delimitación de las ANP creadas en la década de los 70, en varias ocasiones se modificaron, a más de las categorías, los linderos y superficies de las unidades de conservación, como en el caso de los parques Yasuní (1990, 1992, 1999) y Sangay (1979, 1992), así como para la Reserva Cuyabeno (1991, 1994), que se terminó de delimitar en 2009 (STPE-ECOLEX, 2010). Estos cambios se explican por las prevalencia de la política energética y fiscal sobre la ambiental (Tabla 4).

Tabla 4. Relación de áreas de ampliación y/o reducción de las ANP en la RAE, entre 1990 y 2014, según período presidencial

Gobiernos	Reducción	Ampliaciones	Implicaciones de política de extracción petrolera
Rodrigo Borja 1988-1992	El 2 de abril de 1990 se modificaron los límites del Parque Nacional Yasuní (PNY) para excluir 678.220 ha, lo cual permitió consolidar el bloque petrolero 16, a la vez que se "adjudicó" esta área para la conformación del territorio waorani junto con el área del ex protectorado.	A mediados de 1992 se ampliaron los límites del PNY hacia el río Curaray al sur, hasta llegar a las 982.000 ha, casi su área actual (MAE, 2010). En 1991 se amplió la RPF del Cuyabeno (RPFC) a 655.000 ha aprox. (de las 255.000 ha originales).	La reducción del PNY para permitir la explotación petrolera de 1990 instrumentó la asignación de tierras a indígenas, ya que a cambio de la asignación se prohibió cualquier impedimento a la actividad minera e hidrocarburífera. Hoy, la mitad del PNY está afectado por bloques petroleros, incluidas vías, líneas y otras facilidades. La ampliación RPFC afectó áreas de interés petrolero en la frontera norte
Sixto Durán Ballén 1992-1996	En 1994 se registra una reducción de 50.000 ha aprox. en la RPFC.	El 12 de mayo de 1992 se amplió el P.N. Sangay a 517.765 ha, de las 271.925 de inicio.	La reducción de RPFC estuvo relacionada con la ampliación de infraestructura vial y nuevas áreas de explotación petrolera
Mahuad – Noboa 1998-2002	n.a	n.a	En 1999 se crearon las Zonas Intangibles en PNY y RPFC, que se superponen en casi 1´200.000 ha en estas unidades PANE, para reforzar la protección de varios pueblos indígenas, sobre todo en aislamiento voluntario
Gutiérrez – Palacio 2002-2006	A partir de 2006 se inició la exclusión de fincas por la delimitación de la RPFC, con lo que llegó a su área actual de 595.000 ha.	n.a	Las carreteras petroleras facilitaron la colonización de las cabeceras del río Cuyabeno, por lo que fueron excluidas de la reserva y la zona intangible entre 2006-2007.
Rafael Correa 2007-2014	A partir de 2010 se registran cambios en las superficies de varios BVP, sobre todo al sur de la RAE, en parte para crear nuevas ANP, pero también para liberar zonas de interés minero	En 2009 se creó el P.N. Yacuri a partir del ex BVP Colambo-Yacuri (est.2002). En 2014 el ex BVP de los ríos Colonso, Tena y Shiti (est.1998) cambió de categoría a Reserva biológica y registró un incremento superior a las 81.000 ha	ITT en el PNY, hasta que el gobierno decidió promover su explotación en un área equivalente a 0,001 (>1.000 ha) del PNY-ZITT. A fines de 2013 se licitaron bloques de la Ronda sur oriente, entre las provincias de Pastaza y Morona, donde no hay ninguna unidad PANE, solo un BVP

Fuentes: Lara et al. (2002), Andrade (2008) y Planes de Manejo de Área; Elaboración propia.

De la información disponible en este estudio, parece más acertado referirse a procesos de exclusión de zonas de interés extractivo (antes petrolero, hoy minero) en varias de las unidades del subsistema PANE, más que de reducción de la superficie bajo protección, siendo el cambio de categoría un fenómeno mejor identificado. La exclusión de estas zonas extractivas en las ANP ha estado asociada a otro fenómeno de interés, que podemos llamar de reconfiguración, tal como se observa en los casos del Yasuní y Cuyabeno, ya que a pesar de cambios registrados a lo largo de los diferentes períodos de estudio, para el último año de análisis, sus superficies son mayores a lo inicialmente establecido. Este proceso de exclusión-reconfiguración ha resultado funcional para los fines de la política petrolera o minera con cuyas rentas se financia el Estado, más que para el fortalecimiento del SNAP.

Para el cambio de categorías de conservación se observan dos escenarios: desde un subsistema de menor jerarquía de protección hacia el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) de mayor jerarquía, y entre categorías del mismo subsistema (el PANE actual). En el primer escenario se favorecen las estrategias de conservación con criterios más estrictos de manejo y protección, sobre todo cuando áreas de bosques protectores o patrimonio forestal han servido de base para la declaración de nuevas unidades del PANE (Cofán-Bermejo, Colambo-Yacuri y Colonso-Chalupas). En el segundo escenario, puesto que la enorme mayoría de categorías del SNAP son por naturaleza de protección, pero sobre todo por la creciente evidencia de intervención en estas unidades (independientemente de su categoría de conservación), resulta debatible si un cambio entre estas categorías favorece a fines de conservación o manejo, estrategias y medios efectivos. De forma complementaria, la creación en 1999 de las ZI puede mirarse no solo como una doble protección, sino también como la extensión de una categoría de protección sobre otro espacio, esto es, entre ANP y TI, especialmente en la zona núcleo del Parque Nacional Yasuní con el territorio waorani para la conformación de la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane (ZITT).

Situación a 2014 de las ANP en superficie y categorías

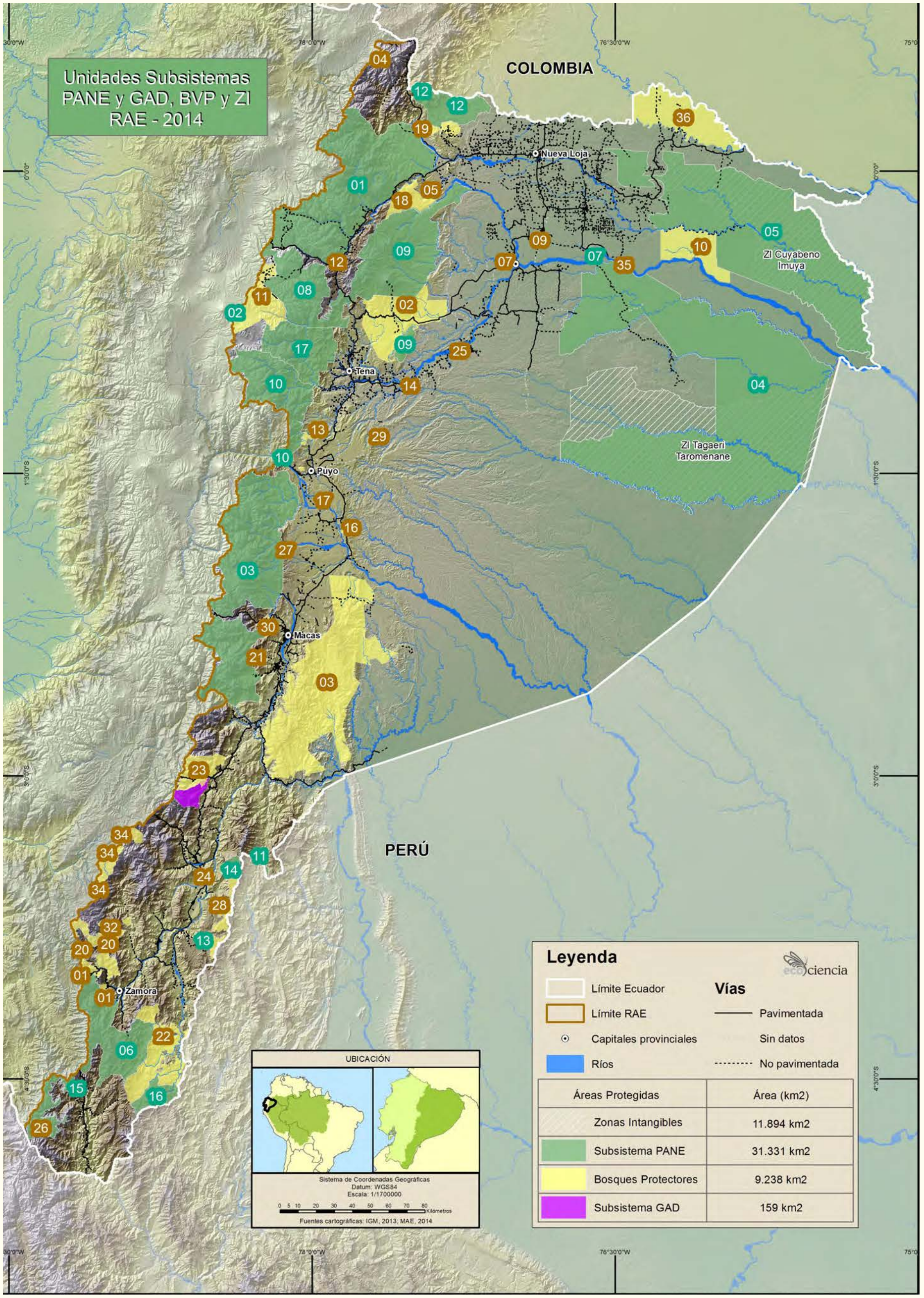
Al 2014, la superficie total de ANP (unidades PANE, GAD y BVP) en la Amazonía ecuatoriana es de 40.728 km^2 (35% de la RAE), que se distribuye en 17 unidades del subsistema PANE (31.331 km^2), 36 BVP (9.238 km^2) y una unidad del subsistema GAD (159 km^2) (Mapa 3). La superficie agregada de las unidades del subsistema PANE (Tabla 5) corresponde al 27% de la RAE, mientras que la de los 36 BVP abarca un 8% adicional (Tabla 6). La superficie de la unidad del subsistema GAD es marginal (<0,1%) en el conjunto de la RAE y de las restantes ANP, por lo que en lo sucesivo se considerará únicamente la estadística para el subsistema PANE (que incluye grandes áreas de ZI) y BVP.

Tabla 5. Unidades del Subsistema PANE en la RAE, 2014

UNIDAD PANE		Superficie (km^2)	%	Año creación	Año de cambio o recategorización
1	Parque Nacional Cayambe Coca	3.491	11,1	1970	2010
2	Parque Nacional Cotopaxi	34	0,1	1975	-
3	Parque Nacional Sangay	3.661	11,7	1975	1979 y 1992
4	Parque Nacional Yasuní	10.222	32,6	1979	1990, 1992 y 1999
5	Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno	5.901	18,8	1979	1991, 1994 y 1999
6	Parque Nacional Podocarpus	1.246	4,0	1982	-
7	Reserva Biológica Limoncocha	37	0,1	1985	-
8	Reserva Ecológica Antisana	1.206	3,8	1993	-
9	Parque Nacional Sumaco Napo-Galeras	2.058	6,6	1994	-
10	Parque Nacional Llanganates	1.212	3,9	1996	-
11	Reserva Biológica El Cóndor	24	0,1	1999	-
12	Reserva Ecológica Cofán Bermejo	548	1,7	2002	-
13	Refugio de Vida Silvestre El Zarza	37	0,1	2006	-
14	Reserva Biológica El Quimi	90	0,3	2006	-
15	Parque Nacional Yacuri	369	1,2	2009	Est. 2001/BVP
16	Reserva Biológica Cerro Plateado	262	0,8	2010	-
17	Reserva Biológica Colonso Chalupas	932	3,0	2014	Est. 1998/BVP
	TOTAL	**31.331**	**100,0**	**-**	**-**

Fuentes: MAE (2014) y registros oficiales de creación de las unidades del PANE

Mapa 3. Unidades de los subsistemas PANE y GAD, BVP y ZI de la RAE, 2014



Fuente: EcoCiencia (2015 a)

Tabla 6. Bosques y Vegetación Protectores (BVP) en la RAE, 2014

	Bosque Protector	Superficie (km^2)	%	Año creación	Año de cambio o recategorización
1	Cuencas que forman los Ríos: San Francisco, San Ramón y Sabanilla	62	0,7	1970	-
2	Cerro Sumaco y Cuenca alta del Río Suno	987	10,7	1987	-
3	Cordillera Kutukú y Shaimi	3439	37,2	1990	-
4	Lomas Corazón y Bretaña	46	0,5	1990	-
5	Parte media y alta del Río Tigre	54	0,6	1991	-
6	Cooperativa Jima Ltda,	53	0,6	1991	
7	Estación Científica Payamino	10	0,1	1992	-
8	Venecia	2	0,0	1992	-
9	Estación Científica San Carlos	1	0,0	1992	-
10	Pañacocha	591	6,4	1994	-
11	Subcuencas altas de los Ríos Antisana, Tambo, Tamboyacu y Pita	548	5,9	1994	-
12	Cumandá	0	0,0	1993	-
13	Habitagua	41	0,4	1994	-
14	Selva Viva	5	0,1	1996	-
15	Moravia	6	0,1	1997	-
16	Tsuraku ó Arutam	28	0,3	1997	2002
17	Jawa Jee	5	0,1	1997	-
18	La Cascada	263	2,9	1998	-
19	El Bermejo	109	1,2	1998	-
20	Corazón de Oro	286	3,1	2000	-
21	Microcuenca del Río Blanco	19	0,2	2000	-
22	Cuenca alta del Río Nangaritza	768	8,3	2002	-
23	Tinajillas Río Gualaceño	331	3,6	2002	-
24	Samikimi	6	0,1	2002	-
25	Mondaña	4	0,0	2002	-
26	Colambo - Yacuri	1	0,0	2002	2009
27	BioGeoCultural Tuna Karamma	4	0,0	2003	-
28	Cordillera del Cóndor	174	1,9	2005	-
29	Ceploa	33	0,4	2005	-
30	Abanico	45	0,5	2006	-
31	Tiwi Nunka	71	0,8	2008	-
32	Tukupi Nunke	50	0,5	2008	-
33	Micha Nunke	16	0,2	2008	-
34	Subcuenca alta del Río León y microcuencas de los Ríos San Felipe de Oña y Shincata	158	1,7	2009	-
35	Sacha Lodge	15	0,2	2009	-
36	Cuembi	1009	10,9	2010	-
TOTAL		**9.238**	**100,0**	**-**	**-**

Fuentes: MAE (2014)

2. Evolución en el reconocimiento de los Territorios Indígenas en la Amazonía ecuatoriana

Recuento histórico del reconocimiento y regularización de los Territorios Indígenas

Aunque en 1904 entró en vigencia la primera **Ley Especial de Oriente**, la administración eclesiástica y civil de las poblaciones amazónicas se realizaba –por acuerdo bilateral con el Vaticano de 1888- mediante cuatro Vicariatos (provincias religiosas) a cargo de varias misiones católicas: el de Canelos y Macas, por los dominicos; el de Napo, por los jesuitas; el de Zamora, por los franciscanos, y el de Méndez y Gualaquiza, por los salesianos (CONAIE, 1989; versión digital). En 1927 se promulgó la **Ley de Patrimonio Territorial del Estado**, mediante la cual se reconocía la propiedad de la tierra a comunidades que demostraran tener "justos títulos de dominio", a más de encargar al Ministerio de Previsión Social la resolución de conflictos y controversias que involucraran a comunidades, especialmente frente a pretensiones de propiedad y cargas tributarias por los municipios sobre estas tierras (Prieto, 2004). Con esta ley se aseguraron importantes áreas a favor de comunas de la región Litoral (Salango) y de los Andes (Loja y otras), mientras que para las poblaciones de la Amazonía y otros grupos de selva del Pacífico la situación fue completamente opuesta.

En 1936 se dictó la primera **Ley de Tierras Baldías y Colonización**, en la que se previó la reversión de tierras rústicas al Estado (con base en la aplicación de la Ley de Patrimonio Territorial y otros esfuerzos legislativos) y que dio inicio a la "colonización espontánea" del piedemonte andino y la selva alta amazónica. Posteriormente, con la promulgación de la **Ley de Comunas (LC)** en 1937, el Estado se obligó a "amparar a [estas] colectividades históricas", reconociéndolas como beneficiarias de tierras rústicas por la autoridad competente, el ex Ministerio de Previsión, luego Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a fin de asegurar su derecho a la propiedad colectiva de bienes, entre ellos la tierra, así como las fuentes de agua y otra infraestructura de riego o maquinaria agrícola (LC, Codificación 2004-04).

En 1964 se dictó la primera L**ey de Reforma Agraria (LRA)**, que junto con otras normas conexas para la colonización de la RAE y el fomento agropecuario, promovieron varios "proyectos de colonización" para el traslado planificado de poblaciones rurales de otras regiones hacia "El Oriente", concebido aún por entonces como despoblado, improductivo y baldío. Este proceso fue particularmente crítico en la subregión petrolera del nororiente, donde en 1967 se inició la explotación de crudo amazónico y su transporte a partir de 1972, luego de un proceso de exploración sísmica por el cual fueron "limpiados" los territorios de grupos "salvajes". Esto dio como resultado el exterminio de un grupo entero (los Tetete, de posible filiación tukano), así como el contacto inicial y reducción de grupos waorani, dos de cuyos clanes aun hoy se encuentran en aislamiento voluntario, pero en situación de extrema vulnerabilidad (de Marchi, et al., 2013; López A., et al., 2013). Se creó el **Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC)** adscrito al ex MAG, para la adjudicación de la tierra rústica (incluidos los predios comunales), proceso que iniciaba con reclamos de posesión, y previo el cumplimiento de ciertos requisitos de ley (incluido el "desmonte"), se procedía a la titulación y legalización de las tierras baldías.

Estos impactos se exacerbaron a partir de 1973, cuando se dictó la segunda **Ley de Reforma Agraria y Colonización de la Región Amazónica**, que incrementó la presencia estatal en el medio amazónico y gracias a los recursos de la renta petrolera, se contó con el financiamiento de los "proyectos" del Instituto para la Colonización de la Región Amazónica (INCRAE), del Banco Nacional de Fomento (BNF) y otros. En 1979 se dictó la **Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario**, cuyo objetivo central era garantizar la propiedad en el medio rural, la integridad de los predios rústicos (incluso con uso de la fuerza pública), así como promover la organización empresarial campesina (Viteri, 2007). Hasta su cierre en 1994, el ex IERAC fue responsable de atender el reclamo por tierras de ocupación tradicional, sin mayor cumplimiento de

garantías para el acceso gratuito a la tierra o para evitar su fraccionamiento, así como para el fortalecimiento de las cooperativas de producción y evitar así que se desactivaran una vez alcanzada la propiedad de la tierra. En este mismo año se dictó la **Ley de Desarrollo Agrario (LDA)** con que se abolió la ley e institucionalidad del periodo de reforma, introduciendo cambios a favor del mercado de tierras, a más de crear el **Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA)**, como la nueva entidad responsable de la asignación y titulación de tierras baldías, adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP).

Aquel precepto de "propiedad plena" de la Ley de Fomento fue retomado con la LDA, reconociéndose el ejercicio a la propiedad colectiva de la tierra, el acceso a la titulación, la garantía de tenencia e incluso nominalmente, para el "fortalecimiento de la propiedad comunitaria con criterio empresarial y producción ancestral" (LDA, Codificación 2004-03). Sin embargo, algo que se ha criticado a esta ley agraria es haber establecido la posibilidad de fraccionamiento de los predios comunales, abriendo puertas al mercado de tierras en el medio comunal, lo cual expresamente prohibía la legislación de reforma agraria. Conocidas como legislación de contra-reforma, junto con la referida ley se revisaron otras, como la de comunas, tierras baldías o fomento agrario, con la finalidad de actualizar la garantía a la propiedad de la tierra (incluida la comunal) pero sobre todo, para facultar el fraccionamiento de predios comunales y proceder -previo el cumplimiento de ciertos requerimientos- a la transferencia de dominio privado. Pero, también desde 1998 se promovieron la titulación, compra y adjudicación de tierras comunitarias con aportes de organismos multilaterales, mediante convenio entre el INDA y el **Concejo de Pueblos y Nacionalidades (CODENPE)**, a través del Proyecto Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODPINE), hasta cerca del año 2002 (FIDA, 2004).

La reforma de la Constitución Política de 1998 permitió el desarrollo constitucional de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, entre otros los derechos territoriales, para reforzar la gratuidad de la tierra y de los procesos de adjudicación, incluso para la conformación de **Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI)**, como regímenes especiales de administración política del Estado. Más allá de ciertas experiencias autorreferidas entre los shuar de Zamora (Kingman, 2007; Fundación Natura, 2010) o entre comunas kichwa de Pastaza, formalmente no se ha reconocido por el Estado una CTI en

la RAE hasta la presente fecha, sobre todo por falta de un marco regulatorio vigente. Ahora bien, en este contexto de apertura al mercado de tierras en el medio rural, se debe remarcar también la evolución observada en la Ley de Tierras Baldías y Colonización, que en su última codificación de marzo del 2004, establecía taxativamente: "No se consideran tierras baldías, las tierras comunitarias de posesión ancestral de pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales…" (LRA, Art. 1).

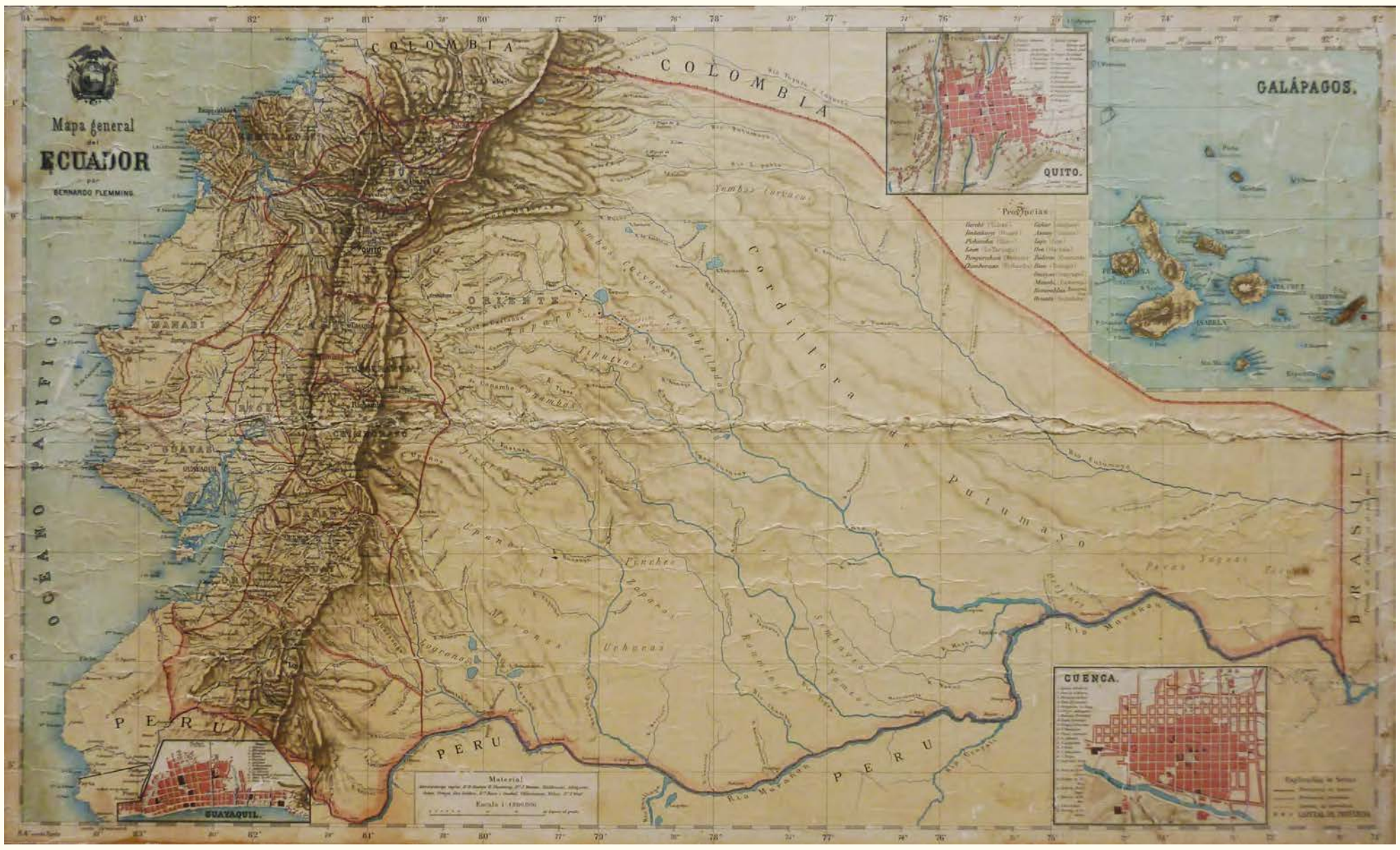
Desde 2007 el MAE está facultado para legalizar la asignación de tierras del patrimonio forestal y bosques protectores, a posesionarios que demuestren presencia anterior a la creación de estas, y que en el caso de pueblos indígenas o tradicionales les garantiza –nominalmente- gratuidad en las asignaciones. Finalmente, la vigente Constitución del 2008 retomó los preceptos de 1998 para la garantía y salvaguardas de tierras comunales, desafiando así a que toda la demás legislación se ordenase bajo sus lineamientos y enfrentar así los crecientes procesos de fragmentación y venta de predios comunales de los pueblos y nacionalidades amazónicas. En 2010 en el MAGAP se creó la actual **Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (STRA)**, la que cuenta con una regulación técnica muy clara para la asignación, legalización, titulación y expropiación de las tierras rurales, así como para su organización en un catastro nacional, donde se prevén esquemas de gestión descentralizada por los gobiernos municipales, incluida la transferencia de responsabilidades de organización del catastro, con lo que los aspectos de gobernanza de los TI se vuelven todavía más complejos.

Marco legal nacional para el reconocimiento de los TI. Breve relato histórico y marco actual para la gestión territorial

La definición de tierras y territorios indígenas empleada en este estudio, retoma las consideraciones establecidas en los marcos normativos nacionales y varios instrumentos de política pública, los que a su vez ratifican los preceptos del régimen internacional de derechos humanos para el reconocimiento del derecho que tienen estos pueblos a las áreas de ocupación tradicional y uso de cualquier tipo de la tierra, tal como lo estableció en 1989 el **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tradicionales** de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 169, Art. 13.2, 14 y 19) y según lo reiteró la **Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** en 2007 (Declaración ONU P.I. Art 8, 26 y 32).

Con la declaración en 1989 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tradicionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se reconoció la naturaleza pluricultural y multiétnica de los pueblos indígenas, estableciendo el alcance de las nociones de tierras y TI: mientras las tierras son el espacio dentro del cual se ejerce la propiedad, los territorios son aquellos espacios dentro de los cuales, sin que haya propiedad reconocida en el sentido del ordenamiento jurídico interno, se mantienen formas ancestrales (López A., et al., 2013). Asimismo, el Convenio estableció para los Estados la obligación de "reconocer (…) la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan" los pueblos indígenas (Art. 14), recomendándose medidas complementarias para enfrentar aquellos casos en los que la posesión ancestral fuera compartida con otros actores.

Estas precisiones sobre las tierras comunitarias y los TI del Convenio 169-OIT, se refieren a las áreas de ocupación tradicional y uso de cualquier tipo de la tierra (Art. 13.2, 14 y 19), lo cual se reiteró en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 (Art 8, 26 y 32). En 1998, la ratificación por el Estado ecuatoriano del Convenio 169-OIT y la reforma constitucional, favorecieron el desarrollo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, los que diez años más tarde fueron recuperados en la vigente Constitución de la República del 2008 (CRE 08), sobre todo para las garantías y salvaguardas a la propiedad comunitaria de la tierra. A continuación se presenta una síntesis de los principales instrumentos nacionales (Tabla 7).



Mapa General del Ecuador de Bernardo Flemming (circa 1861) con referencia a poblaciones amazónicas. Cortesía Sr. Domingo Acevedo V.

Tabla 7. Legislación de Tierras comunales y TI en la RAE.

Norma /mecanismo de política	Contenidos clave
Constitución de la República del Ecuador, 2008	El Art. 57, obliga al Estado a garantizar el ejercicio de derechos de los pueblos indígenas, tales como: "Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles…" (Numeral 4); "Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita (Num. 5); "Participar en el uso… de los recursos naturales renovables [de] sus tierras"; "No ser desplazados de sus tierras" (Num. 11). En este mismo artículo advierte: "Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible y en ellos está vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento… la violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio…" En el Art. 60 se establece que los pueblos indígenas "podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura…" Ahí mismo reconoce "a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial".
Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (R.O. N° 166 del 21.01.2014)	Aunque el COOTAD se oficializó en 2010, para definir la vigente organización político administrativa del Estado en el territorio, así como al régimen de ordenamiento territorial para los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados -GAD- (Provinciales, Municipales y Parroquiales). Sin embargo, se vio la necesidad de "…clarificar la normativa vigente en relación a la creación de circunscripciones territoriales, en lo referente a los requisitos de población y territorio con la finalidad de fortalecer los procedimientos vigentes." Así, al procedimiento para la declaración de Circunscripciones Territoriales Indígenas bajo régimen especial de administración, se prevé un cambio en el Art. 10: "Sustitúyase el primer inciso del artículo 93, por el siguiente: **"Artículo 93.- Naturaleza de las Circunscripciones Territoriales de Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias.-** Son regímenes especiales de Gobierno Autónomo Descentralizado establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando la organización político administrativa del Estado, que ejercerán las competencias del nivel de gobierno autónomo correspondiente. Se regirán por la Constitución, los instrumentos internacionales y por sus estatutos constitutivos, para el pleno ejercicio de los derechos colectivos. Contarán con los recursos provenientes del Presupuesto General del Estado que les correspondan. El estatuto constitutivo deberá contar con el dictamen favorable de la Corte Constitucional previo a la realización de la consulta popular."
Ley de Organización y Régimen de Comunas, Codificación 2004-04	Art. 1.- Comuna corresponde a "Todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que existiera en la actualidad o que se estableciere en lo futuro…" Art. 17.- Atribuciones del cabildo: "…d) Defender, judicial o extrajudicialmente, la integridad del territorio que pertenezca a la Comuna, y velar por la seguridad y conservación de los bienes en común… f) Estudiar la división de los bienes en común… en caso de fraccionamiento de predios comunales se requerirá la resolución de dos terceras partes de la asamblea general…siendo prohibido el fraccionamiento de los páramos, así como de las tierras destinadas a la siembra de bosques…" Art. 22.- Las Comunas campesinas legalmente constituidas, podrán agruparse en federaciones provinciales.
Ley de Desarrollo Agrario, expedida en 1994, codificada en 1997 y su última codificación de 2004-03	En el Capítulo I, De los Objetivos (Numeral f) se hace referencia a dar garantía de seguridad tanto a la tenencia individual, como a la colectiva de la tierra, facilitando el acceso a la titulación de la tierra. Se establecen tres formas de acceso a la tierra, la primera correspondiente a la tierra de colonización o tierra baldía, la segunda forma la referente a las tierras de expropiación o que de cualquier otra manera retornan al patrimonio de la STRA (ex IERAC, ex INDA) y la tercera que son las otras tierras que no son baldías y que corresponde su legalización por ser de "posesión ancestral". En el Art. 37 se faculta la entrega de tierras de su patrimonio por la actual Secretaría de Tierras y Reforma Agraria (STRA), creada con Decreto ejecutivo 373 (28.05.2010) En el Capítulo VIII, Transferencia de Dominio, Adjudicación y Titulación de Tierras Rústicas, establece en el Artículo 49 de Legalización que "el Estado protegerá las tierras del INDA que se destinen al desarrollo de las poblaciones montubias, indígenas y afroecuatorianas y las legalizará mediante adjudicación en forma gratuita a las comunidades o etnias que han estado en su posesión ancestral, bajo la condición de que se respeten tradiciones, vida cultural y organización social propias. Con este párrafo la Ley de Desarrollo Agrario otorga reconocimiento a la "posesión ancestral" de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios y establece como beneficiarios tanto a comunidades, como a etnias. Esto implica que se abre el espectro de la legalización más allá del ámbito de lo comunitario, por tanto bien puede caber el espectro de la legalización global de un territorio reivindicado por una nacionalidad. En los Art. 50 y 51 de la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario, se faculta a la STRA a adjudicar tierras de su patrimonio -entre otras- a comunidades indígenas para su producción eficaz y cuyos planes de manejo no afecten al ambiente; el avalúo de tierras a través de la entidad competente, para lo cual se "exige a los usuarios la presentación de levantamiento planimétrico georreferenciado e informe de linderación del predio a titularse, documentos que deben cumplir con los parámetros técnicos mínimos". El decreto ejecutivo D.E. No. 1092 (18.05.2008) publicado en R.O. 351 (3.06.2008) dispuso que el MAGAP defina la metodología para identificación de predios rústicos a registrarse en catastro municipal.
Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Codificación de 2004.	En su Art. 38 faculta al MAE adjudicar áreas del Patrimonio Forestal del Estado (PFE) a favor de cooperativas u otras organizaciones de agricultores directos.
Libro III del Texto Unificado de Legislación Secundaria (TULAS)	En los Art. 78 y 79 se determina que para la adjudicación de tierras del PFE a organizaciones, personas naturales o jurídicas legalmente establecidas con actividad forestal, el MAE seleccionará y delimitará las áreas susceptibles de adjudicación.
Norma Ministerial 265 del MAE: Procedimiento de Adjudicación de Tierras (11.09.2007), reformada por Acuerdo Ministerial 011 (9.02.2008)	Se argumenta la necesidad de "solucionar conflictos de tenencia de la tierra dentro del PFE, BVP públicos y bosques nativos o ecosistemas cubiertos con vegetación nativos a favor de personas naturales o jurídicas que tengan derecho…" En Art. 2 se establece que la adjudicación es gratuita para "comunidades o pueblos indígenas y afro-ecuatorianos en posesión ancestral" y que "se instrumentará a través de un Expediente de Adjudicación gratuita…" En Art. 7 se definen las condiciones, siendo la adjudicación de tierras "…en forma colectiva y como cuerpo cierto; tierras que no podrán ser fraccionadas, gravadas ni enajenadas y la comunidad adjudicataria deberá aprovecharlas de acuerdo a lo previsto en el plan de manejo…" Las tierras adjudicadas del PFE serán deslindadas, mientras que en el caso de BVP "cambiarán únicamente de dominio y seguirán formando parte del mismo bosque…"
Resolución Administrativa 009 (27.12.2012) del MAGAP-STRA	Establece el protocolo técnico que regula los procesos de adjudicación de tierras rurales.
Acuerdo del Ministerio del Ambiente N° 0125 (R.O. N° 272 del 23.02.2015)	En su Glosario (Cap. VI) mantiene la definición de "Tierras Comunitarias" del anterior A.M. N° 399 del 16.08.2004 sobre el Manejo Forestal Sostenible de Bosques Húmedos, así: "Áreas cuyos propietarios o posesionarios legítimos son todos los miembros de una comunidad o asociación legalmente constituidas".
Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (2007)	Establece como uno de los principios del SNAP que se reconocerá, respetará y fortalecerá la identidad y diversidad cultural, promoviendo la protección y valoración de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y comunidades locales (MAE, 2007: 15). Sin embargo, la Ley Forestal no permite el reconocimiento legal de la propiedad de las tierras indígenas dentro de las áreas protegidas, lo cual provoca que en muchas las comunidades indígenas entren en conflicto con el Ministerio del Ambiente. De aquí que, para viabilizar la participación de las comunidades indígenas, se hayan desarrollado convenios de apoyo al manejo.

Fuentes: Normas y registros oficiales referidos; Elaboración propia.

Periodización del reconocimiento, asignación y/o titulación de los TI

Se debe señalar que el reconocimiento de tierras comunales o TI por las autoridades gubernamentales es un proceso político-institucional, que no ha implicado en todos los casos una legalización o titulación efectiva, sobre todo por deficiencias o debilidades en las entidades responsables (como el ex IERAC). Así, resultó ser tan complejo y dinámico que es difícil hasta la actualidad disponer de una base de información organizada con las superficies y fechas de reconocimiento o asignación y titulación, lo cual ha condicionado una mejor presentación y análisis de los datos en este estudio. Es por esto que no se pudo aplicar una metodología de periodización por quinquenios (tal como en el análisis de las ANP en este mismo estudio). Sin embargo, más allá de que se registra un área sin información cercana a los 9.000 km^2 de TI de la RAE, se identifican cuatro grandes fuentes de información sobre periodización y área legalizada estimada, sin que tampoco sean consecutivas (Mapa 4).

- Período IERAC: 1964-1994, cuando se asignaron y titularon predios en propiedad privada a nombre de una comunidad, pero luego predios comunales, en un área aprox. de 40.000 km^2 en la RAE.
- Período INDA-PRODEPINE: 1997-2002, cuando se titularon más de 2.000 km2 de TI en la RAE.
- Período MAE: 1999-actualidad, para el reconocimiento de aproximadamente 10.000 km^2 de ZI en superposición con dos unidades del subsistema PANE, pero también para la regularización de tierras en PFE y BVP, así como en el establecimiento de convenios de co-manejo con organizaciones indígenas en áreas del PANE (sin estimar).
- Período STRA: 2010-actualidad, durante el cual que se reportan dos procesos de legalización de TI, en un área menor a los 1.000 km^2 hasta fines de 2014, solo en el centro sur de la RAE.

La información recabada por diferentes medios ha sido consolidada en una base de datos que –sin ser exhaustiva– nos permite advertir que el reconocimiento de tierras comunales en la RAE se concentra durante los 30 años de vigencia del ex IERAC (1964-1994), ya que con anterioridad, salvo poquísimos casos vinculados a la política de fronteras vivas con los canelo-quichua de Pastaza, no es posible registrar otros procesos de reconocimiento, asignación y legalización a favor de comunas indígenas amazónicas. Luego, el ex INDA, PRODEPINE y la actual STRA han trabajado de forma cada vez más planificada, a favor de la titulación, compra y asignación de tierras comunales y TI, sobre todo en áreas de difícil accesibilidad (FIDA, 2004; Beltrán y Narváez, 2012).

Finalmente, el MAE ha consolidado entre 2007-2011, procesos de delimitación de las ZI y ANP del Yasuní y Cuyabeno (Ormaza y Bajaña, s/f), pero también en el establecimiento de acuerdos de co-manejo, sobre todo en áreas de tradicional ocupación por el pueblo a´i-cofán del actual Parque Cayambe Coca, Bosque Protector Cofán-Bermejo, así como con algunas comunas shuar colindantes con las reservas El Zarza y Cerro Plateado en la Cordillera del Cóndor (Kingman, op. cit.). Todas estas han sido respuestas institucionales a un proceso histórico de demanda por la tierra, impulsadas por comunas y organizaciones indígenas de la RAE (las federaciones provinciales y la confederación regional, CONFENIAE) y del país (CONAIE).

Movilización por la tierra y los TI: el papel de las organizaciones indígenas

Si bien no todas las tierras del medio amazónico eran de ocupación tradicional, ni todas tenían ocupación hasta mediados del Siglo XX, dos de los efectos de la legislación de reforma agraria y colonización fueron el establecimiento de los actuales límites entre comunidades, pero también la estructura organizativa de las actuales nacionalidades indígenas de la RAE. Durante esta primera mitad de siglo, varios movimientos políticos progresistas (liberal-nacionalistas, socialistas o sindicalistas), junto con grupos sociales vinculados al movimiento indigenista continental, promovieron la formulación de una legislación para la defensa de las comunas y su acceso a la tierra, tal como con la ley de patrimonio territorial o las primeras leyes de comunas. La comuna fue replanteada como un medio estatutario para organizar la vida de las poblaciones indígenas, aunque con base en preceptos modernizadores, como la asociación gremial campesina y la representación de clase. Para los grupos de selva, sin embargo, el modelo resultó ser etnocéntrico, ya que su incorporación al Estado expresaba un supuesto fin civilizatorio, más que de justicia social como se pretendía en los otros casos.

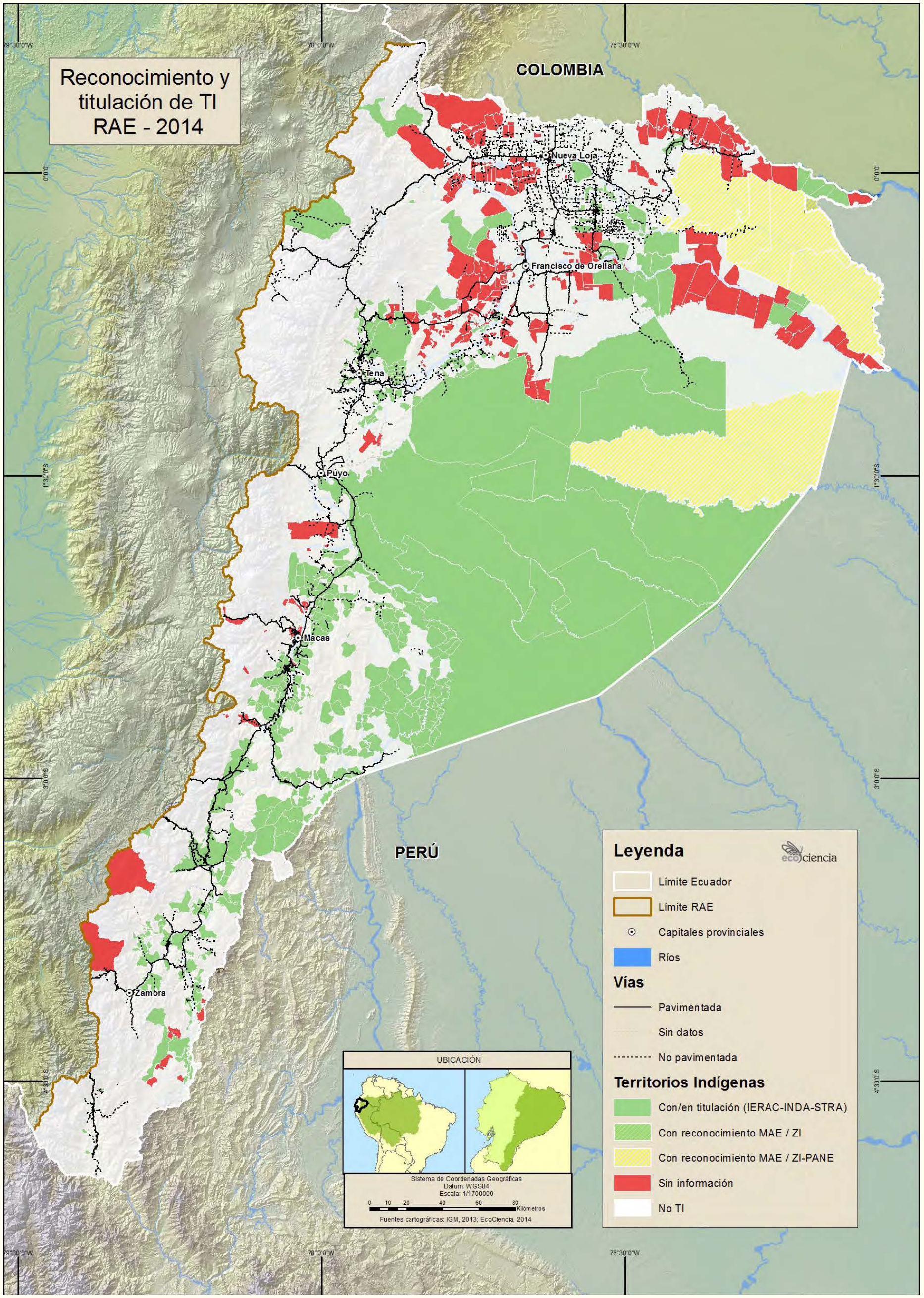
La lucha por la tierra fue una respuesta a los procesos de "modernización tardía" en la selva y permitió consolidar en la Amazonía indígena el denominado "Nuevo Orden Comunitario" (Ramón, 1993). Esta forma contemporánea de organización se basó en las tradicionales "comunas de nativos" del Napo o Morona, para ir desarrollando sus propias estrategias de representación social y de judicialización de sus demandas, en principio para la asignación de la tierra, pero a la vez para el reconocimiento de las comunas como "entidades territoriales", lo que condujo luego al discurso de la "reconstitución territorial" por las emergentes "nacionalidades indígenas". En 1976, cabe recordar, se reglamentó el Estatuto Jurídico de Comunidades Campesinas en concordancia con la Ley de Comunas, para definir los requisitos a cumplir para ser beneficiarias y titulares de la tierra, entre otros, poseer personería jurídica, asegurar fines de explotación comunitaria de la tierra y demostrar su calidad de comunas ancestrales (Viteri, 2007). Para 1979 se estableció la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario bajo responsabilidad del MAG-IERAC, cuyo objetivo central eran garantizar la propiedad en el medio rural, la integridad de los predios rústicos (incluso con uso de la fuerza pública), así como promover la organización empresarial campesina (Ibíd.).

La legislación de reforma agraria y colonización hizo de la tierra un patrón de acumulación capitalista en el medio amazónico, sea a través de incentivos degradantes o de ingresos degradatorios (tierra por deforestación), sea a través de la especulación y tráfico de tierras (López A., 2006: 123). Para enfrentar esta situación se articularon las organizaciones indígenas –reglamentadas por la propia legislación de reforma- pero también impulsadas por las misiones católicas y evangélicas, en su respectiva jurisdicción eclesial. Uno de los primeros reclamos se hizo a petición de misioneros evangélicos del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) en 1958, cuando se solicitó al Estado el reconocimiento de tierras para la conformación del **"Protectorado Huaorani"** y que ocurrió apenas en 1972, con la asignación por el ex IERAC de 16.000 ha. En 1978 tras evaluar los riesgos de esta estrategia de reducción del protectorado, se planteó su disolución para avanzar en la consolidación de un área más grande para la "integración paulatina" del pueblo waorani a la sociedad nacional, por considerarse como la "única alternativa de subsistencia", con lo que se consiguió en 1983 la asignación de una superficie nominal de 66.000 hectáreas, pero que se confirmó con su posterior delimitación, alcanzaba las 166.570 ha (Lara et al., 2002).

Durante la década de 1980 se consolidaron una serie de federaciones provinciales (organizaciones de segundo grado, OSG) y la **Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE)**, que junto con las restantes del país constituyeron la **Confederación Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)** en 1986. Las organizaciones de base, como entidades territoriales, desde el inicio reclamaban derechos territoriales bajo criterios de "ancestralidad" y propiedad comunal de la tierra, lo que incluía el cumplimiento de los requerimientos de ley para organizarse en cooperativas de producción y acceder así a títulos globales o comunales de la tierra, lo cual se intensificó en los años previos a los 500 años de resistencia indígena. Entre 1989 y 1992 se realizaron una serie de movilizaciones y marchas de los pueblos indígenas, lo que significó que las federaciones provinciales y confederaciones regionales y nacional, plantearan el reconocimiento por el Estado de los pueblos y nacionalidades en una perspectiva de autonomías históricas y/o territoriales, pero también para la "autodeterminación" en el ejercicio pleno de sus derechos colectivos, territoriales o culturales, según el caso (González et al., 2010). Así se logró la asignación de los actuales TI de la provincia de Pastaza por sobre 1,2 millones de hectáreas. También permitió la institucionalización de sus demandas con la creación del CODENPE en 1995, que a pesar de no tener facultad para declarar entidades territoriales, sí la tiene para la declaratoria de ancestralidad y el reconocimiento de pueblos (sin TI) y nacionalidades indígenas (con TI).

En el caso de los pueblos de Pastaza, con respaldo de misiones católicas (dominicos, salesianos y otros), desde mediados de los años 60 se demandaron tierras al Estado a favor de los diferentes grupos indígenas de la provincia, lo cual condujo procesos de negociación hasta llegar al establecimiento en 1989 de los **Acuerdos de Sarayaku**, que llevaron a la asignación de tierras a partir de ese entonces hasta 1992 (Juncosa, 1994). Precisamente, en cumplimiento de estos acuerdos, la **Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP)** alcanzó el reconocimiento en 1992 por el gobierno de Rodrigo Borja, de una serie de bloques territoriales para sus diferentes asociaciones y comunidades filiales, con una extensión estimada en 1,2 millones de ha, entre los que se cuentan las asignaciones para las nacionalidades kichwa, shiwiar, andoa, sapara y achuar, parte de las cuales todavía hoy se encuentra en trámites de legalización. Este momento coincidió con las movilizaciones continentales por la resistencia indígena por los 500 años, así como con el movimiento ecologista reunido en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro.

Mapa 4. Superficie de TI con reconocimiento/titulación de la RAE, 2014



Fuente: EcoCiencia (2015 b)

En la provincia de Napo, con el apoyo de misiones católicas (josefinos, carmelitas, capuchinos y otros), durante la vigencia de la legislación de reforma agraria se reconocieron tierras a pobladores indígenas kichwa, aunque casi en su totalidad fueron asignadas de forma atomizada y aislada desde inicios de los años 70, tanto a título personal, como a cooperativas de producción, tal como lo requerían las leyes de comunas, tierras baldías y colonización. Esto puede explicar la gran fragmentación territorial kichwa en esta provincia, aunque en el extremo oriental se registran tierras comunales waorani. Además, la recientemente reconocida nacionalidad Quijos (mayo 2013) prácticamente no cuenta con tierras comunitarias y la superficie de los predios de sus asociados, apenas supera las 40.000 ha estimadas, todas en propiedad privada (Tanguila M., Presidente Nacionalidad Quijos. Comunicación personal. Puyo abr. 2014).

En la provincia de Sucumbíos, antes y después de su desmembramiento de la antigua jurisdicción de Napo (1989), el reclamo por tierras de las comunas y organizaciones indígenas también contó con el apoyo de misiones católicas (Vicariato del Aguarico y otras) y evangélicas, sobre todo el Instituto Lingüístico de Verano (ILV), así como por ONG aliadas a estas iglesias, como el CICAME y FEPP o la Fundación Sobrevivencia Cofán, respectivamente. Las organizaciones de pueblos ancestrales del nororiente, los ai-cofán y siona-secoya, apenas alcanzaron a consolidar unas escasas asignaciones, dispersas, fragmentadas y en pequeñas superficies, sobre todo por la enorme presión por la deforestación tropical, la agroindustria, el tráfico de tierras y la misma contaminación petrolera. Los A´i-cofán tienen seis áreas comunales por menos de 148.000 ha (a más de áreas en co-gestión dentro de ANP), mientras que los siona-secoya comparten en titulación un bloque pequeño (< 32.000 ha) y cuentan con pocas asignaciones independientes que en su conjunto los dejan como los grupos con menor disponibilidad de tierra en la RAE. Las poblaciones kichwa de esta provincia provienen del alto Napo y han accedido a predios comunales en mejores condiciones aun que los tradicionales pueblos de esta zona, a más de que se registran asignaciones a título personal por el ex IERAC. También se encuentran poblaciones shuar provenientes del sur de la RAE, siguiendo las oportunidades abiertas por la economía y carreteras petroleras para el acceso a la tierra, aunque en áreas pequeñas.

En las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe la dinámica territorial es singular, puesto que las misiones católicas desde fines del siglo XIX impulsaron la colonización de los valles del Upano, Zamora o Morona, sobre todo por contar en ese entonces con vías de acceso desde Cuenca y Loja. Sin embargo, desde mediados de los años 60 del Siglo XX, la Misión Salesiana en el valle del Upano y la Misión Evangélica de Makuma para la zona del Trans-Kutukú, apoyaron al emergente movimiento shuar-achuar, para lograr la asignación de predios comunales, aunque también para tierras en propiedad individual o privada, nominalmente en representación de un centro o comuna. Después de 1994 varios proyectos de la cooperación internacional (PSUR con apoyo de la USAID o PRODEPINE con fondos del Banco Mundial) apoyaron la regularización de predios comunales y la elaboración de planes de vida, lo cual ha permitido a inicios del presente siglo, que se promueva una forma de administración de estas tierras, primero bajo la figura de **Circunscripción Territorial Shuar Arutam (CTSHA)**, siguiendo preceptos constitucionales de 1998, pero que luego de un proceso de debate interno se reformuló como Consejo de Gobierno Shuar Arutam (CGSHA), potenciando una propuesta de territorios indígenas para la conservación articulada al reconocimiento del MAE para la co-gestión en bosques protectores y las escasas unidades del PANE en la zona sur de la RAE (Fundación Natura, 2010).

Retos para las tierras comunales en la Amazonía ecuatoriana

Tanto la legislación de reforma agraria y colonización como la de contra-reforma evidencian sus efectos sobre la estructura de tenencia de la tierra por las poblaciones indígenas de la RAE, lo cual desafía la capacidad de gestión por las entidades territoriales, sobre todo cuando se consideran ciertos condicionamientos a los trámites de adjudicación y titulación de los TI. Este ha sido uno de los mayores desafíos que ha tenido que enfrentar el movimiento indígena para consolidar estas tierras y territorios como la base material de su reproducción sociocultural.

A pesar de los avances en el reconocimiento de TI por el Estado, la capacidad de gestión de sus titulares en la Amazonía –y otras regiones del país- se ha visto desafiada por los problemas referidos en la tramitación para la titulación de predios comunales, sobre todo porque no siempre han sido gratuitos como lo establecen los preceptos constitucionales, en consistencia con el derecho internacional de los pueblos indígenas (RAMA, 2011). Este problema estuvo asociado a los enormes vacíos de norma regulatoria e institucionalidad, así como a ciertos conflictos de límites entre predios comunales de una misma o entre varias nacionalidades indígenas. Esto se explica por los enormes vacíos en la información georreferenciada oficial para las asignaciones y los predios comunales regularizados (falta de catastro de tenencia, uso o vocación de la tierra). Las presiones y amenazas que enfrentan ahora mismo y en el futuro inmediato los TI, condicionan la gestión sostenible de estos territorios (López A. et al., 2013).

Desde 1998 tampoco se ha avanzado en el debate legislativo de una propuesta en firme sobre **Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI)**, identificándose una posición anclada en el autogobierno en TI, pero sin recursos públicos que financien su gestión. El dominio estatal sobre los recursos no renovables del subsuelo (petróleo y minería), termina por agudizar las presiones potenciales sobre estas áreas y sus poblaciones, especialmente para los grupos en aislamiento voluntario del extremo oriental de la Amazonía (clanes tagaeri y taromenane del pueblo waorani). Por paradójico que parezca, las ZI poco han aliviado la situación de extrema vulnerabilidad de los clanes waorani y de otros grupos ancestrales como los cofán, siona y secoya, pero han favorecido a grupos mayoritarios kichwa. Esto se evidencia en una serie de hechos trágicos, que han desafiado la prevención y sanción de delitos por etnocidio.

Por último, aunque la posesión ancestral, lo mismo que la titulación de predios comunales reconocen derechos sobre estas tierras y TI, se observan dos problemas asociados al actual régimen de tenencia entre los pueblos indígenas de la RAE: la parcelación para la venta a terceros de lotes de uso familiar dentro de los predios comunales, lo que contradice las salvaguardas de ley; y el establecimiento de límites fijos, por lo cual comienzan a registrarse procesos de minifundio en áreas densamente pobladas (alto Napo o alto Morona). Estos problemas reflejan la necesidad de entender mejor la condición actual de los TI de las RAE.

Situación de los TI de la RAE a 2014

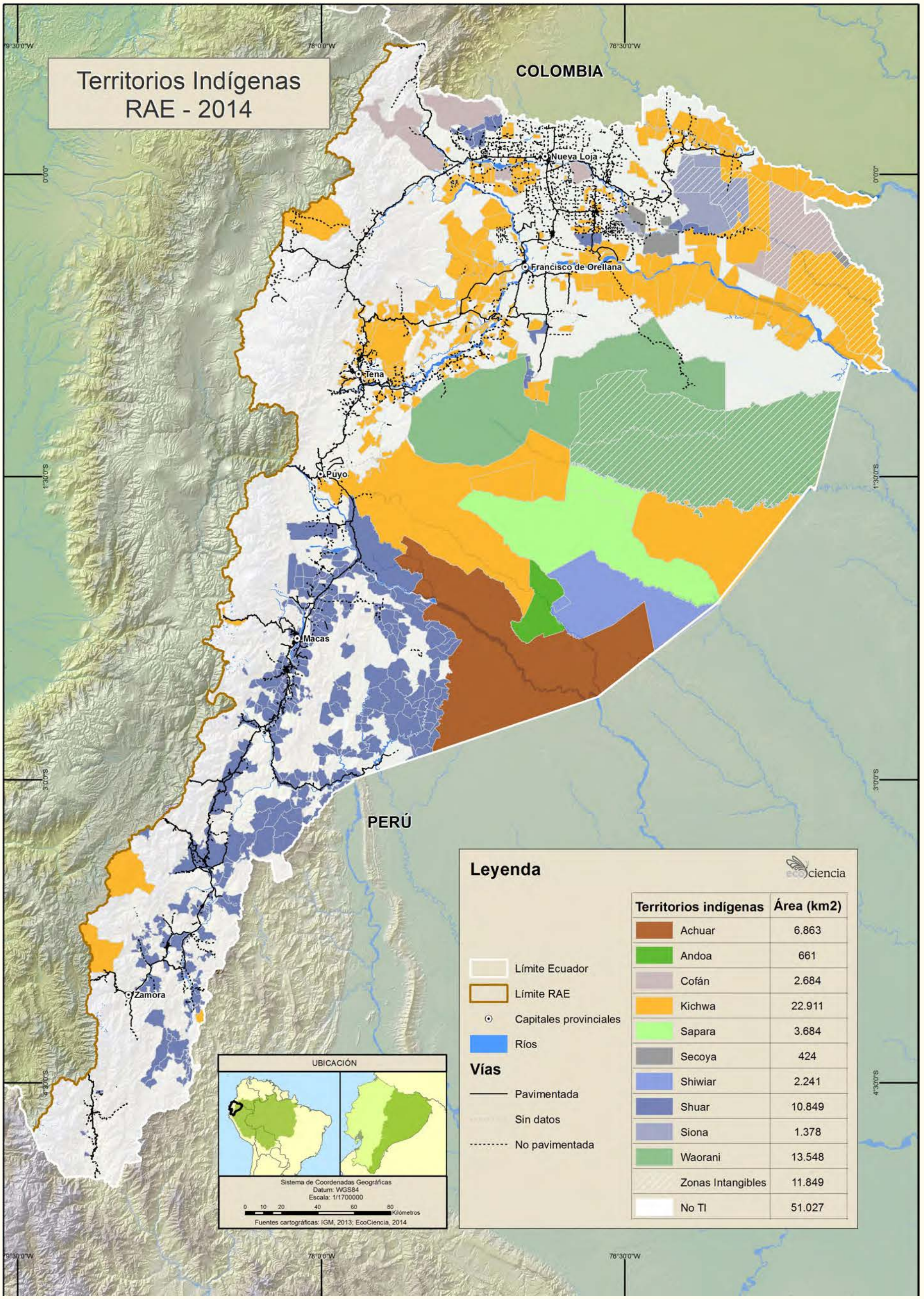
La última actualización de EcoCiencia para los TI de la RAE, comprende diez de las once nacionalidades indígenas, ya que para la recientemente reconocida nacionalidad Quijos no ha sido posible contar –aún- con información georreferenciada. Los resultados arrojan un total de 65.243 km^2 de TI equivalente al 56,1% de la jurisdicción regional (Tabla 8), y que se presenta en la cartografía correspondiente (Mapa 5).

Tabla 8. Territorios Indígenas (TI) de la RAE a 2014
Por nacionalidad, área (km^2) y porcentaje (%)

Nacionalidad Indígena –RAE	Área (km^2)	% TI-RAE
Achuar	6.863	10,5
Andoa	661	1,0
Cofán	2.684	4,1
Kichwa	22.911	35,1
Sapara	3.684	5,6
Secoya	424	0,6
Shiwiar	2.241	3,4
Shuar	10.849	16,6
Siona	1.378	2,1
Waorani	13.548	20,8
TOTAL	**65.243**	**100**

Fuente: EcoCiencia (2015 b)

Mapa 5. Territorios Indígenas (TI) de la RAE, 2014



Fuente: EcoCiencia (2015 b)

3. Sobreposición entre ANP y TI en la RAE

La principal causa de superposición entre los TI y las unidades de conservación de la RAE (PANE, BVP y ZI), corresponde a una serie de ambigüedades en el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos amazónicos junto con otros derechos ambientales, a cargo de los diferentes regímenes y gobiernos de turno a partir de 1970. Así, la modernización del agro en la RAE y las políticas de integración de las poblaciones indígenas definidas en los procesos de reforma agraria y colonización, llevaron a la identificación de "áreas sobresalientes" para su conservación por el Estado, a la vez que el movimiento indígena reclamaba el reconocimiento de su derecho a la tierra en estos mismos espacios, debiendo recordarse además que la tradicional figura de "parques sin gente", en general en el país y sobre todo en la Amazonía, es la excepción antes que la norma. Aquí se consideran las áreas de superposición entre los TI (tierras comunitarias) de las diez nacionalidades reportadas, con las tradicionales unidades del subsistema PANE, BVP y ZI, aunque también se registra una nueva estrategia de conservación de bosques en TI, mediante los predios comunales integrados al Programa SocioBosque (PSB), todos bajo competencia del MAE.

La presencia de "comunidades" al interior de las diferentes ANP, pasó de ser reconocida como un factor cultural relevante para la conservación de los ecosistemas, a ser el centro de atención en los acuerdos de co-manejo entre la autoridad ambiental nacional y las organizaciones indígenas para la administración de estas áreas, cuando ha sido posible el establecimiento de esta modalidad de gestión. Del total de TI registrados en la RAE, 46.031 km^2 no registran superposición de ningún tipo (< 70%), mientras que la superficie total de superposición entre los TI y las diferentes categorías de ANP aquí reportadas, alcanza los 19.212 km^2, equivalente al 29,4% del total de las tierras comunitarias y TI de la RAE comprendidos en este estudio (Tabla 9) (Mapa 6).

Tabla 9. Área de Superposición TI-ANP (km^2), según Nacionalidad indígena de la RAE, 2014

Nacionalidad	Total TI (km^2)	TI-ANP (km^2)	TI sin ANP (km^2)
Achuar	6.863	0	6.863
Andoa	661	0	661
Cofán	2.684	2.223	461
Kichwa	22.911	6.329	16.582
Sapara	3.684	0	3.684
Secoya	424	152	272
Shiwiar	2.241	0	2.241
Shuar	10.849	1.728	9.121
Siona	1.378	1.200	178
Waorani	13.548	7.580	5.968
TOTAL	**65.243**	**19.212**	**46.031**

Fuente: EcoCiencia (2015 b)

Llama la atención que los TI de cuatro nacionalidades indígenas (todas de la provincia de Pastaza) no registran superficie de superposición con ningún tipo de ANP en sus respectivos territorios (achuar, andoa, sapara y shiwiar). En cambio, para el caso de los TI de las nacionalidades comprendidas en las zonas intangibles del Cuyabeno (kichwa, cofán, siona, secoya) y del Yasuní (waorani), se registraron distintos tipos de áreas de superposición por unidades del subsistema PANE y las respectivas ZI, lo cual merece una explicación tentativa. En general, se identificaron dos tipos de áreas de superposición en el análisis: una de **Superposición simple**, cuando ocurre entre TI y cada una las respectivas unidades de conservación (PANE, BVP, ZI), y otra de **Superposición múltiple** donde, a más de la superposición entre los TI y las unidades del Subsistema PANE del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), se encuentran otras categorías especiales de conservación, especialmente en los casos de superposición entre los TI y las Zonas Intangibles (ZI) creadas en torno a las unidades del PANE que hacen de zonas núcleo, como en el caso de la Reserva Cuyabeno y del Parque Nacional Yasuní.

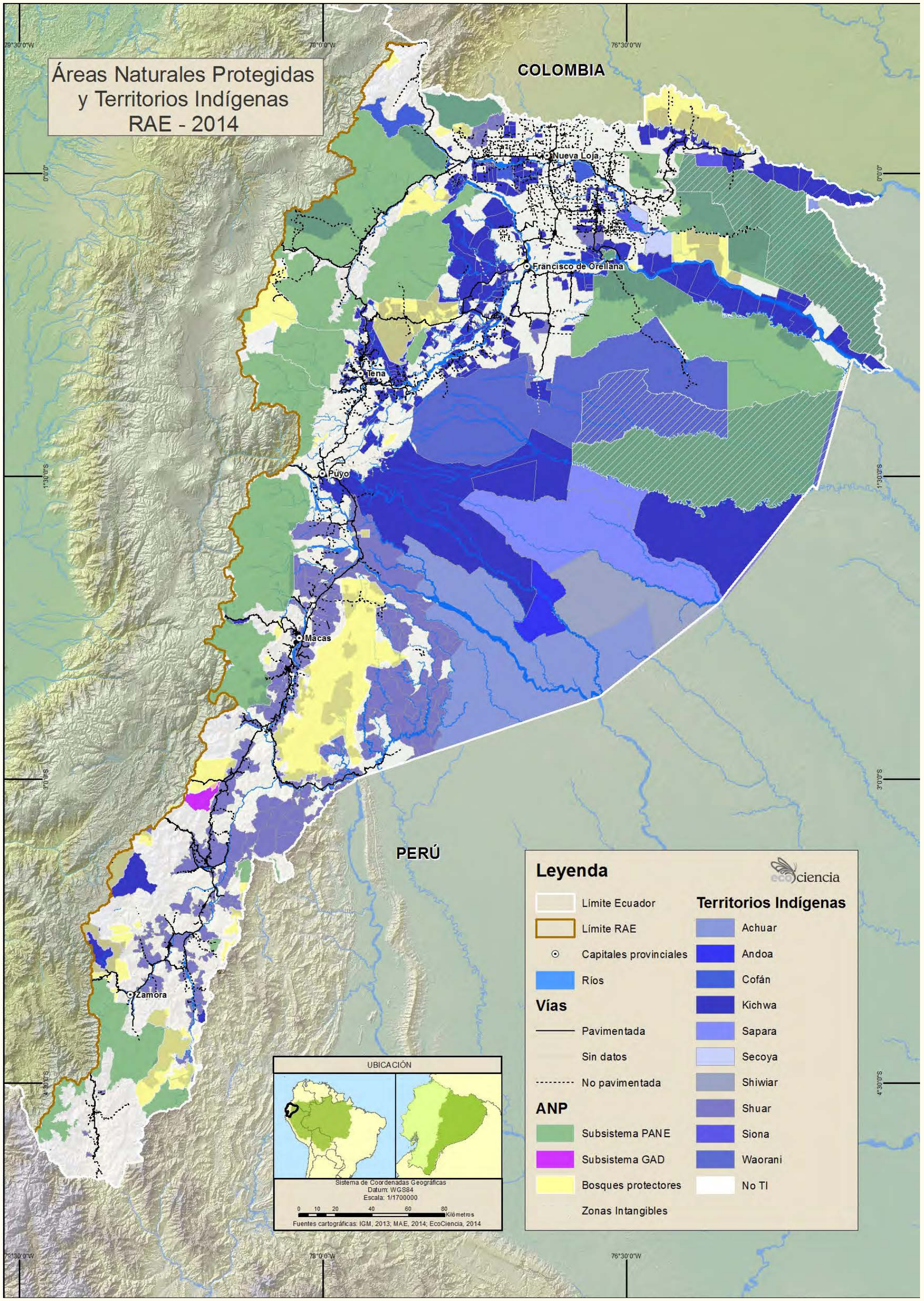
A continuación se detallan las áreas de superposición simple entre las tierras comunitarias y los TI de las seis nacionalidades indígenas en esta condición en relación a las tres principales categorías de conservación y protección por el Estado: unidades del subsistema PANE, BVP y ZI (Tabla 10).

Tabla 10. Áreas de Superposición simple (km^2) entre TI y unidades especiales de conservación y protección

Nacionalidad	PANE		BVP		ZI	
	km^2	%	km^2	%	km^2	%
Cofán	2.223	82,8	0	0,0	1.262	47,0
Kichwa	4.288	18,7	2.041	8,9	2.195	9,6
Secoya	97	22,9	55	13,0	54	12,7
Shuar	295	2,7	1.432	13,2	0	0,0
Siona	1.200	87,1	0	0,0	784	56,9
Waorani	5.376	39,7	0	0,0	7.579	55,9
TOTAL	**13.478**	**20,7**	**3.528**	**5,4**	**11.874**	**18,2**

Fuentes: MAE (2014) y EcoCiencia (2015 b)

Mapa 6. Superposición TI-ANP en la RAE, 2014



Fuentes: MAE (2014) y EcoCiencia (2015 b)

Los resultados evidencian además, que las superficies de superposición multiple se concentran entre los TI de cinco nacionalidades amazónica y las dos unidades del subsistema PANE que conforman los núcleos de las ZI, así: para el caso de la Zona Intangible Cuyabeno-Imuya se registra una superposición a los TI de las nacionalidades cofán, kichwa, siona y secoya; para la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane (ZITT) en la zona núcleo del Parque Nacional Yasuní, se reporta la superposición entre tierras de la nacionalidad waorani, para la protección irrestricta de sus dos clanes en situación de vulnerabilidad extrema, considerados en general como pueblos indígenas en aislamiento voluntario (PIAV) (Tabla 11).

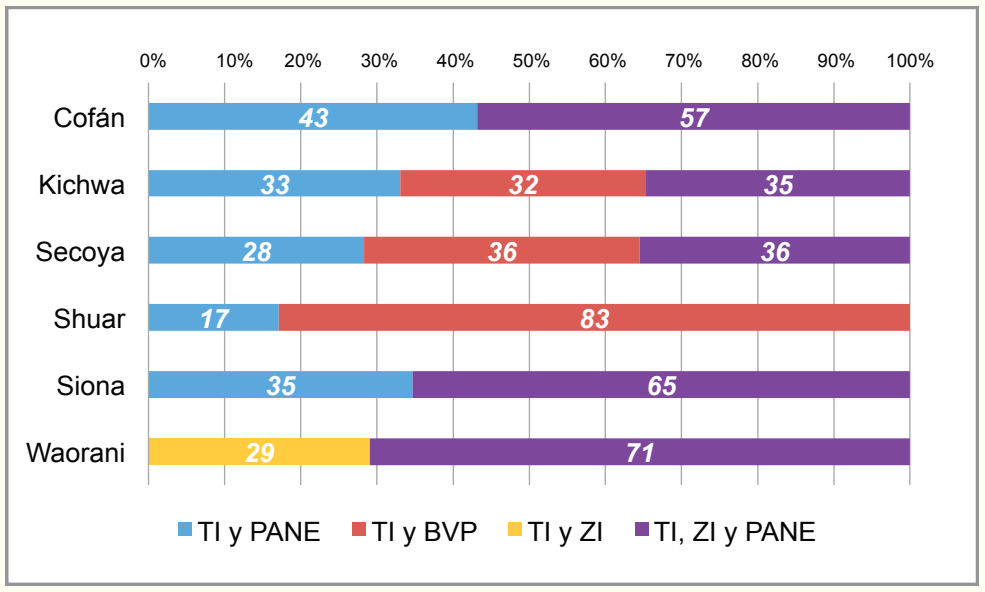
Tabla 11. Áreas de Superposición múltiple (km²) entre TI y unidades del PANE con ZI

Nacionalidad	Cuyabeno (km²)	Yasuní (km²)
Cofán	1.262	0
Kichwa	2.195	0
Secoya	54	0
Siona	784	0
Waorani	0	7.579
Total	**4.295**	**7.579**

Fuentes: MAE (2014) y EcoCiencia (2015 b)

Así, las ZI pueden ser consideradas una categoría especial que conjuga objetivos de conservación de la diversidad biológica con fines de protección a los pueblos indígenas y grupos vulnerables (Figura 5). Dentro de la ZITT se registra un área de 2.205 km² correspondientes exclusivamente al TI waorani, es decir que no se encuentra superpuesto al Parque Nacional Yasuní y que corresponde a un 30% de la superficie de esta zona especial. Ahora bien, esta superficie de superposición representa un área cercana al 37% de la superficie que cuenta con titulación a favor de la nacionalidad waorani (< 6.000 km²), sobre todo porque en unidades del PANE está proscrito el reconocimiento de dominio a terceros por el Estado, tal como lo señala la Ley Forestal de 1981. Asimismo, se debe notar que la superficie de ZI por fuera de TI en la RAE es prácticamente nula.

Figura 5. Composición de las áreas de superposición (simple y múltiple) entre TI y ANP de la RAE



Fuentes: EcoCiencia (2015 b); Elaboración propia

Una nueva estrategia de protección es la que corresponde a los convenios de conservación de bosques entre el Estado y los propietarios de predios privados y/o comunitarios, a través del Programa Socio-Bosque del Ministerio del Ambiente (PSB). De la información oficial recabada a diciembre de 2014, se encuentra que todas las nacionalidades reportadas en este estudio han registrado distintas superficies de predios comunales en el PSB entre 2009 y 2014, por un total de 10.167 km², lo cual es una evidencia del estado de regularización de la tierra, ya que para ingresar al programa un requisito es contar con títulos regularizados y vigentes de la propiedad de la tierra (Tabla 12) (Mapa 7).

Finalmente, se reportan dos predios comunales dentro de ZI que han sido incorporados al PSB, como en el caso de la Zona Intangible Cuyabeno-Imuya, para una comunidad cofán y otra kichwa, tal como se observa en el Mapa 7. Cabe mencionar que a diferencia de las ZI, mediante las cuales el Estado buscó reforzar la protección de los pueblos indígenas y de los clanes en aislamiento voluntario para restringir presiones externas por economía extractiva, con los mecanismos tipo PSB se refuerza un uso restrictivo del suelo y de los bosques para sus propietarios, lo cual refuerza la figura legal de la tenencia de la tierra por sobre el reconocimiento del derecho territorial y las formas de vida tradicional de los TI. Así, a diferencia de las ZI que extienden la condición de conservación de las unidades del subsistema PANE hacia áreas de ocupación tradicional de los últimos grupos en aislamiento voluntario, pero en condición de vulnerabilidad extrema (Zona Intangible Tagaeri-Taromenane), en el caso de los predios que se incluyen al PSB a propósito de combatir la elevada pobreza rural en áreas de importancia para la conservación, luce que se restringen derechos territoriales, lo cual permite plantear el análisis desde una perspectiva de gobernanza en TI y ANP.

Tabla 12. Áreas de superposición (km²) entre TI y Predios comunales – PSB, 2014

Nacionalidad	TI-PSB (km²)
Achuar	249
Andoa	249
Cofán	763
Kichwa	4.240
Sapara	1.219
Secoya	56
Shiwiar	1.135
Shuar	1.374
Siona	42
Waorani	840
TOTAL	**10.167**

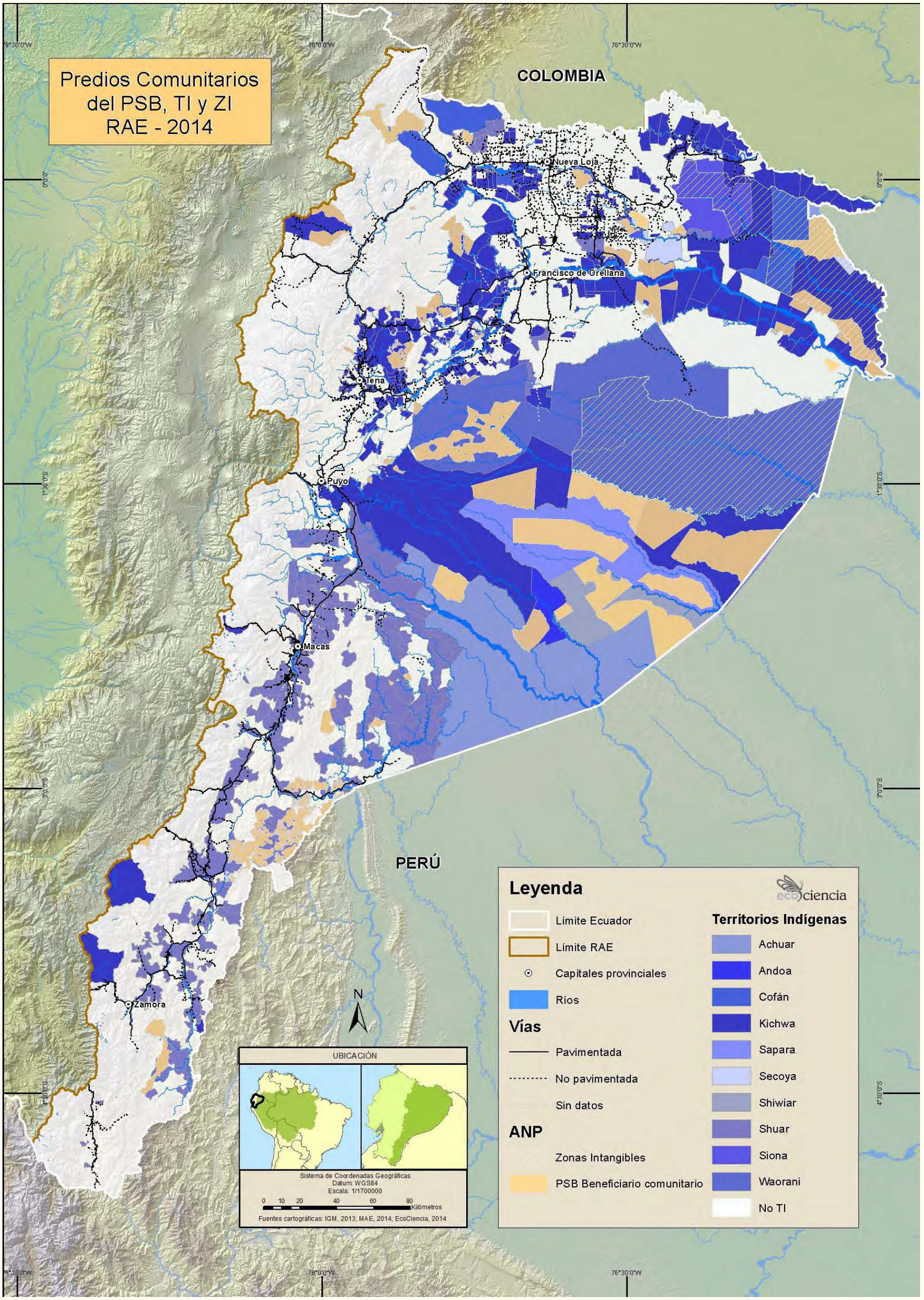
Fuentes: MAE (2014) y EcoCiencia (2015 b)

Gobernanza y administración en los TI con superposición de ANP

La creación de unidades del SNAP cuando asumió la presencia de poblaciones indígenas en estas áreas, lo hizo como parte del factor cultural para la gestión de ANP, sin que eso resuelva los aspectos que condicionan el dominio, uso y manejo de la tierra y los recursos naturales. Tal como lo explicó la autoridad nacional en su momento:

> "Desde el punto de vista social, al momento de la declaratoria de muchas áreas, la conservación ha enfrentado desafíos ocasionados por el desconocimiento de la presencia de pueblos indígenas y afroecuatorianos, comunidades locales y propietarios privados dentro de los límites del área de interés. Uno de los principales factores que ha dificultado el acercamiento entre poblaciones locales y áreas protegidas es la tenencia de la tierra, pues han surgido conflictos que se expresan en la afectación de derechos ancestrales de pueblos, nacionalidades y comunidades locales sobre la tierra y territorios ocupados tradicionalmente, así como de derechos de propietarios privados con presencia anterior a la declaratoria. Las disposiciones de la Ley Forestal, que prohíben todo derecho real sobre el Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, han representado, en la práctica, innumerables pugnas en su administración." (MAE, 2007: 7).

Mapa 7. Superposición TI-PSB de la RAE, 2014



Fuentes: MAE (2014) y EcoCiencia (2015 b)

Aunque esto ocurrió en las unidades creadas antes de la ratificación por el Estado del Convenio 169 de la OIT en 1998, también se evidencian avances en contar con la participación de poblaciones indígenas, incluso a nivel de establecer convenios de co-gestión y manejo, lo cual no implica titulación de la tierra. Al 2014 se registra un total de 13.478 km^2 de superposición entre 12 unidades del subsistema PANE y los TI de cinco nacionalidades indígenas de la RAE, aunque para tener una mejor representación del detalle por cada unidad, se presentan en la Tabla 13 las superficies en hectáreas (1'347.784 ha), así:

Tabla 13. Áreas de sobreposición (ha) entre unidades del subsistema PANE y TI, según nacionalidad indígena de la RAE, 2014

	Unidad PANE	Cofán (ha)	Kichwa (ha)	Secoya (ha)	Shuar (ha)	Siona (ha)	Waorani (ha)
1	Antisana	-	132	-	-	-	-
2	Cayambe Coca	32.212	53.498	-	-	-	-
3	Cofán Bermejo	52.517	-	-	547	-	-
4	Colonso Chalupas	-	7	-	-	-	-
5	Cuyabeno	137.540	268.218	9.693	8.921	119.964	-
6	El Quimi	-	-	-	3	-	-
7	El Zarza	-	-	-	259	-	-
8	Limoncocha	-	2.223	-	0	-	-
9	Podocarpus	-	-	-	885	-	-
10	Sangay	-	1.843	-	18.922	-	-
11	Sumaco Napo - Galeras	-	1.190	-	-	-	-
12	Yasuní	-	101.654	-	-	-	537.556
	TOTAL	**222.269**	**428.765**	**9.693**	**29.537**	**119.964**	**537.556**

Fuentes: MAE (2014), EcoCiencia (2015 a) y EcoCiencia (2015 b)

Se debe mencionar de forma complementaria, que se han establecido convenios de co-manejo entre la Federación Cofán al nororiente con el MAE para el manejo de la Reserva Cofán Bermejo y una parte del Parque Cambe-Coca (FEINCE-GAD Sucumbíos, s/f) y entre una serie de centros shuar agrupados en el Consejo de Gobierno Shuar Arutam, con el MAE para la administración de una parte de la circunscripción territorial (CTSHA) que se superpone o colinda con dos unidades del PANE (Refugio de vida silvestre El Zarza y Reserva del Quimi) y con el BVP de la Cordillera del Condór, en el sur de la RAE (Fundación Natura, op. cit.).

En relación con los bosques protectores (BVP), se encuentra que 22 de estos se superponen con tierras y territorios de cuatro nacionalidades indígenas de la RAE en un total de 3.528 km^2, pero el detalle de las áreas respectivas se presentan en hectáreas (352.816 ha) en la Tabla 14.

Aunque estos datos son referenciales, hasta que se pueda mejorar la calidad de la información de ANP y TI con base en delimitación física de las áreas, es importante notar algunos elementos de fondo en materia de gobernanza. Frente al proceso de comercialización de la tierra en el medio amazónico, el reconocimiento de derechos de uso y propiedad colectiva e individual dentro de unidades especiales de conservación, sobretodo BVP (aunque excepcionalmente también en unidades del PANE), es una respuesta institucional que desde 2007 el MAE implementa para el saneamiento legal de la tierra y apoyo al cumplimiento de los fines de protección de estas áreas, mediante un proceso de oposición entre posesionarios y el trámite de titulación una vez cumplidos una serie de requerimientos de ley. Así, varias asignaciones realizadas en el marco de la legislación de reforma agraria (1964-1994) han sido regularizadas y/o se encuentran en trámite de titulación ante al MAE para áreas de superposición entre tierras de ocupación ancestral (lo cual es relativo, en algunos casos) y unidades del SNAP (PANE), pero sobre todo en bosques protectores. Este último caso es significativo al centro y sur de la RAE, donde las mayores áreas bajo categorías de conservación corresponden a BVP superpuestos a territorios shuar y achuar. En la Figura 6 se puede mesurar la complejidad de este proceso de ocupación del espacio amazónico con fines de conservación biológica y protección de los derechos colectivos.

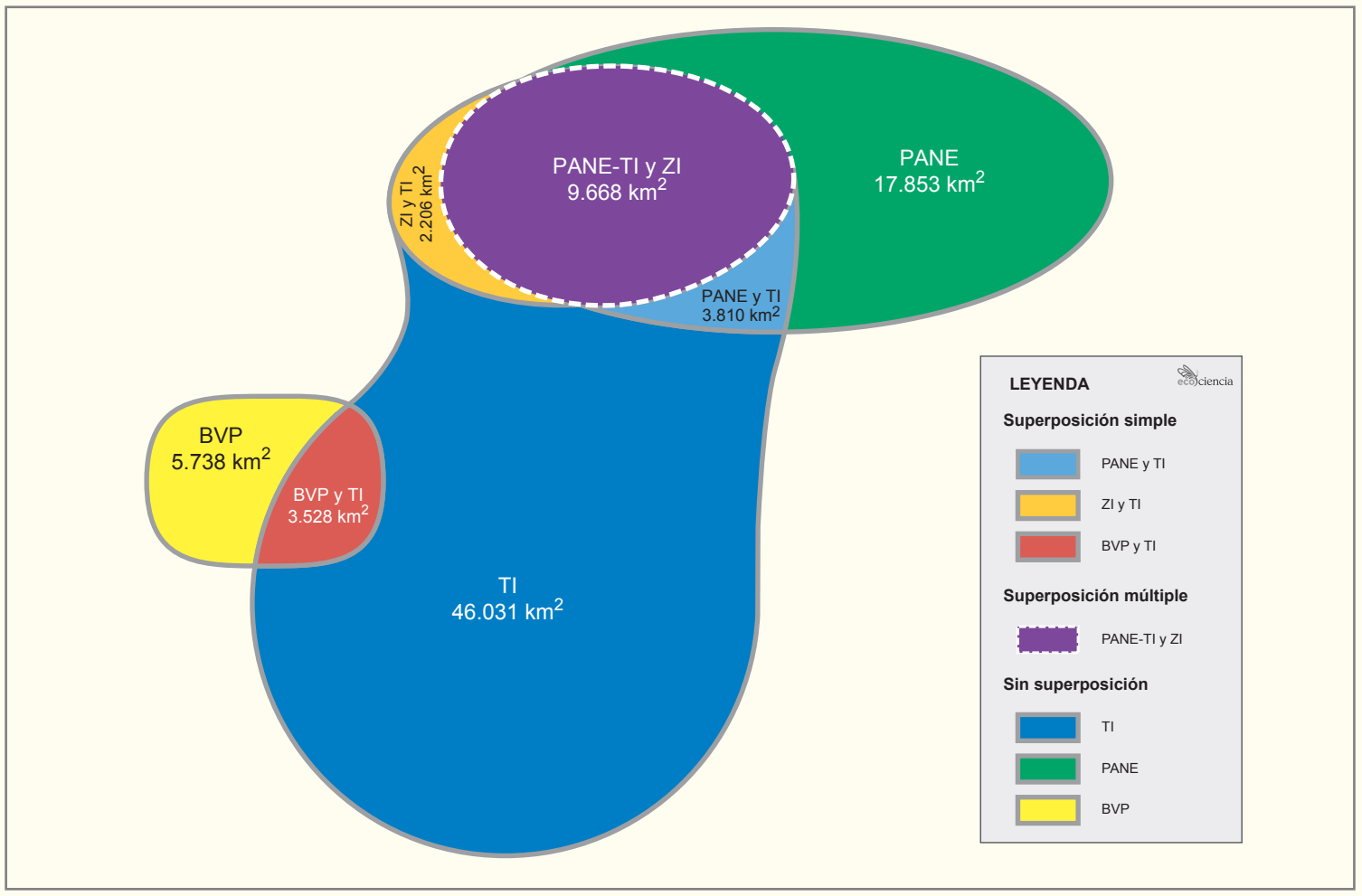
Finalmente, no se debe perder de vista que con la delimitación de los espacios de ocupación actual (sean ancestrales o no, titulados o no, en superposición con ANP o no), se afecta el tradicional patrón de ocupación móvil de las tierras indígenas, sobre todo los sistemas de manejo tradicional de los recursos naturales, como son la horticultura itinerante, los realces y pesquerías, entre otros. Con las actuales "linderaciones" se establecen derechos de uso, herencia e incluso propiedad, lo cual consolida un patrón de ocupación del espacio en núcleos fijos, con lo cual se afecta la capacidad de carga en estas unidades, que pueden ser familiares (charas o fincas) o comunales (bosques y cotos de caza), por lo que se buscan nuevas "reservas territoriales", sobre todo cuando se verifica que áreas del Patrimonio Forestal del Estado (PFE) a cargo del MAGAP, pueden todavía ser adjudicados a beneficiarios comunitarios, procediendo en ese caso a su extracción del PFE. Las consecuencias a largo plazo son la degradación de los ecosistemas amazónicos (a una escala de paisaje), cierto proceso de minifundización en la Amazonía indígena, sobre todo a escala subregional (selva alta), pero también nuevos mosaicos territoriales tipo archipiélago. Estos fenómenos son acuciantes sobre todo en la alta Amazonía, en las cabeceras de los ríos Napo, Upano y Morona donde sin embargo, se concentran grandes extensiones de unidades de conservación (PANE y BVP).

Tabla 14. Áreas de sobreposición (ha) entre BVP y TI de la RAE. 2014

	BOSQUE Y VEGETACION PROTECTOR (BVP)	Cofán (ha)	Kichwa (ha)	Secoya (ha)	Shuar (ha)
1	Abanico	-	-	-	105
2	BioGeoCultural Tuna Karamma	-	-	-	209
3	Cerro Sumaco y Cuenca alta del Río Suno	-	74.872	-	-
4	Cooperativa Jima Ltda,	-	-	-	1.482
5	Corazón de Oro	-	20.531	-	-
6	Cordillera del Cóndor	-	-	-	3.621
7	Cordillera Kutukú y Shaimi	-	-	-	85.772
8	Cuembi	-	57.113	-	-
9	Cuenca alta del Río Nangaritza	-	-	-	42.765
10	Cuenca del río Paute	-	-	-	75
11	Cuencas de los Ríos Colonso Tena Shiti	-	17	-	-
12	Cuencas que forman los Ríos: San Francisco, San Ramón y Sabanilla	-	53	-	-
13	El Bermejo	13	-	-	3.779
14	La Cascada	-	893	-	-
15	Pañacocha	-	32.308	5500	-
16	Parte media y alta del Río Tigre	-	1.452	-	-
17	Samikimi	-	-	-	329
18	Subcuenca alta del Río León y microcuencas de los Ríos San Felipe de Oña y Shincata	-	15.749	-	-
19	Tinajillas Río Gualaceño	-	-	-	2.335
20	Tiwi Nunka	-	1.080	-	89
21	Tsuraku ó Arutam	-	-	-	2.672
22	Venecia	-	2	-	-
	Total	**13**	**203.308**	**5.500**	**143.233**

Fuentes: MAE (2014), EcoCiencia (2015 a) y EcoCiencia (2015 b)

Figura 6. Representación de las áreas (km²) de superposición simple y múltiple entre TI y ANP de la RAE



Fuentes: MAE (2014), EcoCiencia (2015 a) y EcoCiencia (2015 b) ; Elaboración propia.

4. Consideraciones finales

La organización de la información en una base de datos georreferenciada permite observar ciertas tendencias en la creación de las ANP a lo largo de los períodos de análisis y prever las condiciones futuras para los objetivos de conservación en estos ecosistemas. Algo similar se puede inferir para el reconocimiento y titulación de las tierras comunitarias o TI a futuro, sobre todo si se considera que la consolidación de límites entre comunidades (entidades territoriales) y entre nacionalidades indígenas de la RAE, desafía los tradicionales esquemas de manejo de los recursos y enfrenta presiones externas cada vez más extendidas por toda la RAE. Sin embargo, hay vacíos de información que mientras no sean solventados, no permiten aplicar una periodización similar (quinquenios).

La RAE alberga una enorme porción de las áreas nacionales de los subsistemas de Patrimonio Natural del Estado (PANE, 71%), y de áreas de conservación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD, 99%) del SNAP, de la superficie nacional de Bosques y Vegetación Protectores (BVP, 40%), así como de la totalidad de las Zonas Intangibles (ZI) del país. Asimismo, la RAE concentra más del 86% de la superficie estimada de los TI del Ecuador.
La dinámica de creación de ANP en la RAE presenta una relación inversa entre la superficie (extensión, km^2) y el número (cantidad, #) de unidades de conservación a lo largo de los períodos de análisis, por lo que aunque se incrementaron en cantidad, en superficie tienden a ser de menor tamaño, relación que se proyecta a futuro. En relación al reconocimiento, adjudicación y titulación de los TI, los vacíos de información impiden llegar a una conclusión en este sentido, pero es posible advertir un efecto similar, sobre todo porque la ocupación del espacio en la RAE, prácticamente ha alcanzado su delimitación interna, considerando las áreas fuera de los TI y las ANP, bajo dominio privado y/o público.

La creación de ANP se realizó en dos momentos históricos determinantes: el primero, durante las tres décadas en que estuvo vigente la normativa de reforma agraria y colonización en la RAE (1964-1994) y que como se ha dicho, buscó salvaguardar extensas áreas de importancia biológica frente al avance de la "modernización tardía de la selva"; el segundo, que corresponde al periodo de "apertura y desregulación económica" (1995-2008), que desmanteló la institucionalidad y normativa de reforma y colonización. Al parecer, con la vigencia de la Constitución de 2008 y su régimen de desarrollo con planificación económica obligatoria, se inicia una nueva fase en que a pesar de avances en preceptos constitucionales e institucionales, los potenciales efectos sobre las ANP son similares a los del "desarrollismo".

El reconocimiento de tierras comunales y TI en la RAE estuvo determinado por la legislación de reforma agraria y colonización. Con la segunda ley de reforma (1973) y el inicio del boom petrolero en el nororiente se promovieron proyectos de colonización (mercado y tráfico de tierras) y la construcción de carreteras y ciudades petroleras, lo cual intensificó la economía extractiva, deforestación, desplazamiento forzado de poblaciones indígenas e incluso la extinción física de un grupo (Tetete).

Frente a esto, se inició en la década de 1960 una movilización por la tierra y la cultura de los pueblos que han ocupado de forma ancestral o contemporánea el espacio amazónico. Luego de 1990, cuando se alcanzaron las más grandes asignaciones de TI por el Estado, los desafíos son dos: la fragmentación o venta de la tierra a terceros y el minifundio.

La defensa de la tierra de las presiones y amenazas externas se apoyó en las organizaciones indígenas, pero a la vez fortaleció a las entidades territoriales denominadas comunas, centros, comunidades e inclusive ciertas asociaciones. Sin embargo, los procesos de adjudicación y titulación de tierras han sido por demás complejos, sobre todo por una diversidad de condiciones y requisitos de ley que debían y deben enfrentar sus titulares y/o posesionarios. Los incumplimientos en la gratuidad de los trámites representan un enorme desafío para la gestión de tierras y los TI en la RAE.

Las actuales tierras y territorios de las nacionalidades indígenas de la RAE comparten dos rasgos en común: a) siguen siendo la base material de la que depende la reproducción sociocultural de estos pueblos, y b) el establecimiento de límites fijos en el reconocimiento del dominio comunal y/o usufructo particular (familiar) de la tierra o bosques afecta la gestión territorial y la planificación del uso futuro.

Bajo la primera premisa, se han visto estos espacios como unidades especiales de protección, acercándolos al cumplimiento de objetivos de conservación de la biodiversidad, con ciertas restricciones de uso, tal como las categorías del SNAP y otras. Con la linderación inter e intra-comunitaria, así como entre nacionalidades indígenas y los demás actores territoriales, también se han afectado la ocupación y los esquemas de manejo tradicional de bosques y otros ecosistemas (tales como humedales o chakras), sobre todo si se considera un crecimiento poblacional acelerado y la degradación de estos ecosistemas.

5. Procedimientos y Metodología

Las cifras que se presentan aquí son preliminares, pero se basan en la mejor información disponible, compilada, actualizada y, siempre que ha sido posible, evaluada y validada con registros de diferente tipo: oficiales, referenciales, primarios o secundarios. Para el procesamiento y los análisis realizados se han utilizado el Dátum WGS 84 y la Proyección UTM 18 Sur, que se ajustan mejor para la Amazonía ecuatoriana. Los límites nacionales provienen de las coberturas disponibles por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 20102). Se detallan a continuación, las fuentes cartográficas de cada cobertura:

Áreas Naturales Protegidas (ANP) de la RAE, 2014:

La base cartográfica corresponde al Ministerio del Ambiente a diciembre de 2014 (MAE, 2014) para las coberturas de los subsistemas PANE y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), para las Zonas Intangibles (ZI) y para Bosques y Vegetación Protectores (BVP). A partir de estas coberturas se actualizó la base y se preparó el Mapa ANP-RAE, 2014 (EcoCiencia, 2015 a). Adicionalmente se ha tomado información oficial (MAE, 2014) para las coberturas de predios comunales del Programa Socio Bosque (PSB) y para el Patrimonio Forestal del Estado (PFE).

Territorios Indígenas (TI) de la RAE, 2014:

La base corresponde a la actualización y validación del Mapa de TI de la RAE, 2013 de EcoCiencia (EcoCiencia, 2013). A partir de la base IERAC-INDA, para las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe y del GAD Provincial de Sucumbíos, se actualizaron las coberturas en estas jurisdicciones. La información de predios comunales PSB (MAE, 2014) permitió la validación del Mapa de TI de la RAE, 2014 (EcoCiencia, 2015 b).

Reservas de Biosfera y ANP de la RAE:

Corresponde a coberturas del MAE (2014) y sus proyectos en el Parque Nacional Yasuní a 2014.

Cartografía Histórica (periodización) de ANP:

El análisis por período agrega las superficies actuales reportadas en las bases del MAE (2014), por lo que son referenciales para cada unidad, como se detalla en texto.

Análisis de Superposición de TI-ANP-ZI-PSB:

Comprende las coberturas de las bases del MAE a 2014 y su cruce con la cobertura actualizada y validada de TI preparada por EcoCiencia (2015 b).

6. Bibliografía

Andrade K. 2008. "La gobernanza ambiental en el Ecuador: El conflicto alrededor de la licencia ambiental en Bloque 31, en el Parque Nacional Yasuní". Documento de trabajo No 5. Observatorio Socioambiental. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador. Quito. Disponible en: http://www.flacso.org.ec/docs/WP_005_AndradeM_01_2.pdf. Visitada en julio 2014.

Beltrán B, y Narváez R. 2012. *Reconstitución de los territorios indígenas en la Amazonía: El proceso de las nacionalidades Achuar, Shuar y Shiwiar.* Centro Lianas - Fundación Pachamama. Quito.

Cifuentes M, Ponce A, Albán F, Mena P, Mosquera G, Rodriguez J, Suárez L, Tobar A, Torres J. 1989. *Estrategia para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, II Fase.* Ministerio de Agricultura y Ganadería y Fundación Natura. 196p.

Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). 1989. *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador.* Versión digital.

Constitución de la República del Ecuador (CRE08). Octubre 2008. Quito.

Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA). 2009. "Naturaleza y Derechos colectivos: Gestión ambiental participativa en el Ecuador". Disponible en http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43617.pdf . Visitada en agosto 2014.

Deler J.P., Gómez N. y Portais M. *El manejo del espacio en el Ecuador. Etapas clave*. Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica. Quito.

De Marchi M, Pappalardo S, Ferrarese F. 2013. *Zona Intangible Tagaeri Taromenane (ZITT). ¿Una, Ninguna Cien mil?. Delimitación cartográfica y pueblos indígenas aislados en el camaleónico sistema territorial de Yasuní.* CICAME-Fundación Labaca. Quito.

Dudley Nigel (ed.). 2008. *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas.* Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN). Suiza.

EcoCiencia. 2013. Mapa de Territorios Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana. En. López A. et al. 2013. Atlas Amazonía Ecuatoriana Bajo Presión. EcoCiencia-RAISG. Quito.

EcoCiencia. 2015 a. Mapa de Áreas Naturales Protegidas de la Amazonía Ecuatoriana. EcoCiencia-RAISG.

EcoCiencia. 2015 b. Mapa de Territorios Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana. EcoCiencia-RAISG.

Elbers J. (ed.) 2011. *Las áreas protegidas de América Latina. Situación actual y perspectivas para el futuro.* Oficina Regional para América del Sur de la UICN. Quito.

FEINCE-GAD Sucumbíos. s/f. *Plan de vida de la Nacionalidad A´I Cofán.* s/l. Federación de Indigenas Cofán del Ecuador y GAD Provincial de Sucumbíos.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). 2004. "Evaluación Intermedia. PRODEPINE. Informe No. 1503-EC". Washington.

Fundación Natura. 2010. *Territorio, Bosques y Cultura en la Cordillera del Cóndor.* Quito.

García M., Parra D. y Mena P. 2014. *El País de la Biodiversidad: Ecuador.* Fundación Botánica de los Andes, Ministerio del Ambiente y Fundación Ecofondo. Quito.

González M., Burguete Cal y Mayor A., y Ortiz-T P. 2010. *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina.* FLACSO-GTZ-IWGIA- CIESAS-UNICH. Quito.

Grijalva, J., Arévalo V. y Wood Ch. H. 2003. *Expansión y Trayectorias de la Ganadería en la Amazonía: Ecuador. Estudio en el Valle de Quijos y Piedemonte, en la Selva Alta.* Publicación miscelánea Nº 125, Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), Quito. 185 p.

IBC-EcoCiencia-WWF. 2014. Mapa de Deforestación. Vertiente del Pacífico Colombia-Ecuador-Perú. Escala 1:2,000,000. Diciembre 2014; 70 x 100 cm.

Juncosa J. 1994. *Documentos Indios. Declaraciones y pronunciamientos.* Colección 500 Años. 57. Tomo II. Abya Yala. Cayambe-Ecuador.

Kingman S. 2007. "Áreas protegidas y Pueblos indígenas. Un Estudio de caso en Ecuador". FAO-Red Parques. Santiago de Chile.

Lara, R., E Pichilingue, R. Narváez, M. Moreno, G, Sánchez, P. Hernández. 2002. "Plan de manejo del territorio Huaorani". Proyecto CARE/SUBIR, EcoCiencia, ONHAE. Quito.

López A. V. 2006. "Amazonía contemporánea: fronteras y espacio global" En. Iconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 26. FLACSO Ecuador. Quito. pp. 119-130.

López A. V. 2009. "Espacio, región y fronteras en el Ecuador contemporáneo", in Montes del Castillo A. (ed.). *Ecuador contemporáneo: análisis y alternativas actuales.* Murcia: Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones. España.

López A. V, Espíndola F, Calles J y Ulloa J. 2013. *Atlas Amazonía Ecuatoriana Bajo Presión*. EcoCiencia-RAISG. Quito.

Ministerio de Medio Ambiente–Unión Europea (MMA-UE). 1999. *Zonas Intangibles de la Amazonía Ecuatoriana. Por la diversidad cultural y biológica.* Presidencia-MMA-MEM-CODENPE. Quito.

Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). 2007. *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016.* Proyecto GEF: Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Quito.

MAE. 2013. Mapa de Vegetación (Ecosistemas) del Ecuador Continental. Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). Quito.

MAE. 2014. Sistema Único de Información Ambiental (SUIA). Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE). Disponible en: http://www.ambiente.gob.ec Visitada en enero-marzo 2015.

Matamoros, A. 2007. "Gestión de la Biodiversidad Amazónica en Ecuador". Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Quito. Disponible en: http://www.otca.info/biodiversidade/2009/publico/_arquivos/File/Documento%20Ecuador%20(final).pdf. Visitada en mayo 2014.

Neill, David (investigador principal). 2007. "Inventario botánico de la Cordillera del Cóndor, Ecuador y Perú: Actividades y Resultados Científicos del Proyecto, 2004-2007". Jardín Bótanico de Missouri. USA. Disponible en: www.mobot.org. Visitada en julio 2014.

Ormaza P., y Bajaña F. s/f. "Territorios A'i Cofán, Siekoya Pai, Siona, Shuar y Kichwa. Zona baja de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno. Sucumbíos y Orellana, Ecuador." Proyecto Cuyabeno Amaznor. Fundación Natura-Ecolex. s/l.

Prieto, Mercedes. 2004. *Liberalismo y temor. Imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial 1895-1950.* Abya Yala. Quito.

Putney, A.D. 1976. "Estrategia preliminar para la Conservación de Áreas Silvestres Sobresalientes del Ecuador". Proyecto Fortalecimiento del Servicio Forestal, Ecuador, ECU/71/527. Informe final. Quito.

RAMA. 2011. "Informe sobre el estado actual de los Derechos al Territorio y al Autogobierno de los Pueblos Indígenas en la Región Amazónica de Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú". Red Jurídica para la Defensa de la Amazonía. Presentado a la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Quito, Lima, Bogotá, La Paz y Caracas, Octubre de 2011.

Ramón G. 1993. *El Regreso de los Runas.* COMUNIDEC-Fundación Interamericana. Quito.

Ron, S. R., Guayasamín, J. M., Yanez-Muñoz, M. H., Merino-Viteri, A. Ortiz, D. A. y Nicolalde, D. A. 2014. AmphibiaWebEcuador. Versión 2014.0. Museo de Zoología, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. < http://zoologia.puce.edu.ec/Vertebrados/anfibios>

SENPLADES. 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.* Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES). Quito.

STPE-ECOLEX. 2010. *Modelo de Gestión para la Consolidación de Áreas Protegidas*. AMAZNOR. Quito.

Suarez L. y Albán M. 2001. "La biodiversidad en las políticas y en la gestión". En AA.VV. *Informe 2000*. EcoCiencia. Quito.

Taylor A.C. 1994. "El Oriente ecuatoriano en el siglo XIX: 'el otro litoral'". En. Maiguashca Juan (ed.). *Historia y Región en el Ecuador. 1830-1930.* FLACSO-CEN. Quito. pp. 17-67.

Viteri, G. 2007. "Reforma Agraria en el Ecuador". Edición electrónica gratuita. Disponible en: www.eumed.net/libros/2007b/298/

Vallejo A., Navarro W. y Villaverde X. 1996. *Tierra para la vida. Acceso de los campesinos ecuatorianos a la tierra: opción y experiencias del FEPP.* Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP). Quito.

Cartografía Histórica de las Áreas Naturales Protegidas y los Territorios Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana es un estudio de caso nacional que busca reconstruir los procesos de creación de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y de reconocimiento de las tierras comunitarias o Territorios Indígenas (TI) de diez de las once nacionalidades indígenas de la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE). Ha sido desarrollado en EcoCiencia como parte de un proceso más amplio de investigación y difusión de la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG).

El presente estudio contiene información cartográfica de interés, ya que presenta mapas temáticos actualizados a 2014 de las ANP y los TI en la Amazonia ecuatoriana, y por primera vez un mapa regional sobre la situación de la tenencia de la tierra en los TI para las nacionalidades indígenas de la RAE reportadas aquí. Comprende 16 mapas temáticos y gráficos, 14 tablas, seis figuras y una serie de fotografías a través de los cuales se refleja la trayectoria de cada unidad de análisis. Se ha contado con información oficial del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) en el caso de las ANP y para los TI se ha recabado información de distintas fuentes, para complementar y validar el mapa previamente preparado por EcoCiencia en el marco de RAISG.

ISBN: 978-9942-21-759-2