

---

**Gente y Ambiente de Páramo:  
Realidades y Perspectivas en el Ecuador**

---

**FLACSO - Biblioteca**

**ECOCIENCIA**

**PROYECTO PÁRAMO ANDINO**

**Coordinación de las reuniones del Conversatorio:**

Doris Ortiz y Carolina Chiriboga - EcoCiencia

**Colaboración de la Universidad Andina Simón Bolívar**

Pablo Ortiz, Profesor e investigador asociado

Marco Romero, Director del Área de Estudios Sociales y Globales

**Edición de textos:** Juan Sebastián Martínez.

**Diseño y Diagramación:** Editorial Abya Yala.

**Fotografías de la portada:** Páramo de Chimborazo (arriba) y flor de chuquiragua (*Chuquiraga jussieui*) (abajo), ambas (c) 2008 Patricio Mena Vásconez.

Publicación realizada en el marco de "Ciclo de Conversatorios sobre Perspectivas Sociales y Ambientales del Páramo Andino" desarrollado en septiembre de 2006, organizado y convocado por Ecociencia, a través del Proyecto Páramo Andino, y Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Una publicación de:



Coordinadora en el Ecuador del  
**Proyecto Páramo Andino**  
Conservación de la Diversidad en el Techo de los Andes



Impreso en el Ecuador por Editorial Abya Yala

Las opiniones vertidas por los autores no necesariamente representan las de las entidades auspiciantes.

Copyright 2009

ISBN: 978-9978-22-823-4

Se sugiere citar esta obra así: De la Cruz, R., Mena Vásconez, P., M. Morales, P. Ortiz, G. Ramón, S. Rivadeneira, E. Suárez, J. F. Terán y C. Velázquez. 2009. Gente y Ambiente de Páramo: Realidades y Perspectivas en el Ecuador. EcoCiencia-Abya Yala. Quito.

Para cada artículo:

Autor/a. 2009. Título del artículo. Pp. xx-yy en: Gente y Ambiente de Páramo: Realidades y Perspectivas en el Ecuador, EcoCiencia, Abya Yala.

## Tabla de Contenidos

---

Introducción .....	7
Conocimiento y prácticas ancestrales..... Galo Ramón	13
El estado de salud de los páramos en el Ecuador .....	23
Patricio Mena Vásconez	
Integridad ecológica frente a salud ecosistémica .....	41
Esteban Suárez Robalino	
Páramos y agro .....	55
Pablo Ortiz-T	
Habitantes y usuarios del ecosistema de la microcuenca del río Blanco .....	85
Cecilia Velásquez	
Aspectos legales para el manejo y conservación de los páramos en el Ecuador .....	99
Manolo Morales y Silvana Rivadeneira	
Normativa e interlegalidad de los Páramos en el Ecuador.....	105
Rodrigo de la Cruz	
Los acuerdos económicos internacionales y la gestión ambiental de los páramos.....	119
Juan Fernando Terán	

## Aspectos legales para el manejo y conservación de los páramos en el Ecuador

Manolo Morales y Silvana Rivadeneira  
*Ecolex*

La ausencia de un marco jurídico relacionado con la conservación, uso y aprovechamiento sostenible del páramo en el Ecuador, ha limitado las estrategias, planes y propuestas destinados a evitar su desaparición, y por ende la pérdida de sus recursos naturales y biodiversidad asociados.

Una parte significativa del bioma páramo está dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), lo que, a pesar de no existir legislación específica vinculada con este ecosistema, le condiciona a que la legislación ambiental de cierto modo regule algunos de sus usos; en este sentido, es prioritario que los páramos formen parte del patrimonio de áreas protegidas bajo categorías de manejo tales como: reservas ecológicas, biológicas, áreas nacionales, parques nacionales, entre otras.

En estos espacios, dada su naturaleza especial de “protección”, no pueden realizarse otras actividades que no sean las establecidas en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, tal como lo dispone el Art. 68 cuando dice que: “El patrimonio de áreas naturales del Estado deberá conservarse inalterado...”, bajo categorías importantes como la de ser inalienable, es decir que no se puede enajenar, y la de ser imprescriptible, no pudiendo constituirse ningún derecho real sobre él.

A pesar de esta expresa disposición legal, cabe señalar que existen múltiples casos de personas particulares que tienen título de propiedad de zonas de páramo dentro de las áreas protegidas. Estos títulos han sido legalizados antes de la declaratoria de cada área. En este caso, esos derechos adquiridos al amparo de la legislación nacional deben respetarse; sin embargo, la imposición de un “gravamen” en estricto derecho, sobre las áreas que están físicamente dentro de un área protegida, le condiciona a enmarcarse en un contexto especial de manejo del área, el cual le brinda facultades y a la vez le impone restricciones especiales sobre usos del suelo, de los recursos naturales, del agua, según los programas específicos de ordenamiento. De no ser así, la declaratoria de un área protegida no cumpliría su objetivo.

El plan de manejo del área es un instrumento que debe ser elaborado en forma participativa con los actores directos e indirectos, atendiendo los criterios de zonificación y ordenamiento territorial y ambiental; si bien no es un texto legal, establece los límites del uso de los recursos en ese espacio.

Según el artículo 70 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, las “tierras y recursos naturales de propiedad privada comprendidos dentro de los límites del patrimonio de áreas naturales, serán expropiadas o revertirán al dominio del Estado, de acuerdo con las leyes de la materia”. Esto no se ha realizado en el Ecuador porque la expropiación implica, además, la indemnización a los sujetos de la expropiación, y el Estado no dispone de recursos para ello.

En estas áreas también existen poseionarios que carecen de títulos de propiedad. Estos territorios no podrán legalizarse luego la declaratoria, pues, como señalamos anteriormente, sobre estas áreas no cabe ningún derecho real, debiendo –según el caso– firmarse convenios de uso y manejo entre los poseionarios o tenedores con el Ministerio del Ambiente, entidad que tiene a su cargo la

planificación, manejo, desarrollo, administración, protección y control del patrimonio de áreas naturales del Estado.<sup>1</sup>

Otra es la situación jurídica de los poseionarios o propietarios de zonas de páramo que no son parte del SNAP. El uso del páramo responde a prácticas consuetudinarias (como la quema de pajonal) en el caso de pueblos de raíces ancestrales como los kichwas, asentados en las zonas alto andinas; este uso también se da de acuerdo a las costumbres o necesidades locales de campesinos y agricultores. Es precisamente en estas áreas, en las que la frontera agrícola se ha expandido rápidamente, donde las zonas de matorral y de paja son permanentemente reemplazadas por cultivos de productos agrícolas o por pasto para ganado.

Existen experiencias en el Ecuador en las que algunas zonas de páramo han sido forestadas y reforestadas con variedades exóticas como el pino, el ciprés y el eucalipto, lo que ha contribuido con el deterioro de este ecosistema, la pérdida de especies de flora y fauna propias del páramo, la desertificación y erosión del suelo, la pérdida de “ojos de agua” o vertientes naturales.

Existe un sinnúmero de entidades públicas y privadas como ONG que han desplegado varias actividades a través de procesos participativos en debates, foros, talleres, entre otros mecanismos; Y están ejecutando varios proyectos en zonas de páramo. En estos procesos se ha sistematizado importante información y se ha logrado un intercambio de experiencias que aportan a la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Lamentablemente son esfuerzos separados, y por ello suelen perder eficacia; sin embargo contribuyen con elementos sociales y culturales en la construcción del andamiaje jurídico que dé soporte legal para la conservación del páramo.

A este esfuerzo se han sumado otras autoridades ambientales locales y nacionales, ya sea por competencias directas e indirectas, de

manera especial aquellas vinculadas al páramo y a los servicios que éste brinda. Pese a dicho contexto y a la necesidad de regular aspectos no sólo de tenencia sino sobre todo de uso de los recursos naturales en este ecosistema, el país no cuenta con una legislación específica sobre páramos.

Al momento se cuenta con una propuesta de reglamento de conservación, uso y manejo de páramos, que compila prácticas y experiencias de manejo de diferentes pueblos kichwas de la región interandina, el cual es un documento base que debe enriquecerse con el aporte de otros actores, además de criterios técnicos científicamente validados, en los que deberá primar el concepto de restauración ecológica y a la vez el de protección de estos ecosistemas, clasificándolos como biomas altamente vulnerables o ecosistemas frágiles de gran valor ecológico y de supervivencia, características que permitan excluirlos de actividades agropecuarias, forestales y extractivas.

En el caso de actividades extractivas, también se deberá hacer una distinción respecto de aquellas que permiten la extracción de recursos como la madera. Las actividades deberán ser reguladas por este cuerpo normativo especial o por la misma Ley Forestal en el caso de las áreas de páramo que son parte del SNAP, con aquella extracción o explotación en zonas de páramo de recursos del subsuelo. Al respecto, la Carta Magna de 1998 señala que: “Son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo...”. Por ello, cualquier norma jerárquicamente inferior no debería impedir que se exploten recursos naturales no renovables en zonas de páramo, con su consecuente impacto.

En esta línea, el proceso de discusión del proyecto de reglamento fue construyéndose en cada una de las reuniones y talleres que se mantuvieron a lo largo de un proceso de casi un año de trabajo, entre las fundaciones EcoCiencia y ECOLEX.

Dos dirigentes indígenas apoyaron la discusión y puesta en práctica de la elaboración y socialización del proyecto, que a su vez se consensuaba con las dirigencias indígenas provinciales de organizaciones tales como el Concejo de Comunidades del Carchi, la Federación Indígena y Campesina de Imbabura, Pichincha Richarimui, el Movimiento Indígena del Tungurahua, el Movimiento Indígena de Cotopaxi, el Movimiento Indígena del Chimborazo, FECABRUNARI y UNASAY.

Se realizó un recorrido por toda la Sierra ecuatoriana, visitando los lugares y dictando los talleres en las 10 provincias. Pese a que el tema relacionado con agua, riego y páramos, por sí mismo convoca a todos los involucrados en los conflictos y soluciones, desde las organizaciones indígenas nacionales como la CONAIE se enviaron comunicados a las organizaciones provinciales con las que se estaba trabajando en el proceso, comunicados que declaraban injustamente “no gratas” a varias ONG, pese a que ellas trabajan desde hace mucho tiempo –con principios y convicciones firmes y transparentes– con los pueblos indígenas.

Este tipo de declaraciones también incluía a EcoCiencia y ECOLEX, por lo que se generó un ambiente de animadversión entre los beneficiarios de los talleres, lo que obligó a dedicar tiempo extra a explicar el origen de esas declaratorias, y sobre todo cuál es el propósito de aquellas ONG nacionales que alimentan la división entre las organizaciones ambientales, tradicionales aliadas de los pueblos indígenas y el movimiento ambiental.

Luego de esas aclaraciones, se analizó el tema del reglamento de páramos y se procedió a recoger información para elaborarlo. Finalmente, se redactó la propuesta del Reglamento de Uso, Manejo y Conservación de los Páramos en el Ecuador.

La propuesta fue entregada a EcoCiencia para su revisión; al mismo tiempo, se hizo la entrega de la versión final a la CONAIE y CODEN-PE para que realicen las observaciones del caso.



De esta experiencia se concluye que los mecanismos de creación de instrumentos legales deben estar basados en procesos participativos y de consulta en todos los niveles. Independientemente de lo minucioso que sea el trabajo a nivel local, los procesos pueden truncarse si no hay el aval de las organizaciones nacionales.

Es de esperar que se generen espacios de diálogo fraternos y transparentes con los actores clave de los temas de páramo y, en general, en los temas ambientales. No se puede satanizar sin beneficio de inventario ni señalar culpables sin responsabilizarse. Todos estamos llamados a construir una patria equitativa y sustentable. Los sectores progresistas del país debemos estar unidos y no divididos. Es el momento de la unidad y del diálogo.

## **NOTAS**

- 1 Así lo dice la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre en el artículo 69.