

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,
editores

Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



© 2021 FLACSO Ecuador
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03
www.flacso.edu.ec

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
CAPÍTULO I	
¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras <i>Carolina Heldt D’Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina <i>Decio Machado</i>	99

CAPÍTULO II

REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

Reconstruyendo el *rompecabezas legal*: las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina 123
Felipe Mesel

Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina 147
Huáscar Eguino y Gilberto Chona

Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional
Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas 171

Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)
Lucía Álvarez Enríquez 209

CAPÍTULO III

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

La capitalidad de Bogotá distrito capital 235
Paul Bromberg

Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma 277
Felipe Burbano de Lara

Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad. 303
Luis Eduardo Bresciani L.

Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú) 327
Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital 355
Moira Zuazo

El caso de Montevideo 381
Salvador Schelotto

CAPÍTULO IV

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

Luces y sombras de la autonomía porteña.
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años
de su funcionamiento 407
Rafael Gentili

La Ciudad de México, el estatus de la capital
en el sistema federal 429
Alicia Ziccardi

El caso de la autonomía “tutelada” del
Distrito Federal en Brasil 447
Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y
su área metropolitana 467
Marco Negrón

CAPÍTULO V

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital 491
Fernando Carrión Mena

Ingresos actuales y potenciales del DMQ 515
Francisco Andrés Garcés R.

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito

Adriana Rodríguez Caguana¹ y Viviana Morales Naranjo²

Resumen

El Chocó Andino representa uno de los ecosistemas más biodiversos que posee el Distrito Metropolitano de Quito. Esto se debe a que sus bosques nublados favorecen la vida de especies amenazadas, así como el desarrollo de fuentes hidrológicas para el aprovisionamiento de agua en la ciudad. Sin embargo, debido a factores antrópicos, estos ecosistemas corren el riesgo de desaparecer. Esta investigación evidenciará que las organizaciones locales, en trabajo conjunto con el Municipio de Quito, han recurrido a mecanismos jurídico-políticos como una herramienta de reivindicación para identificar, delimitar y proteger las zonas más vulnerables. Para cumplir el objetivo de fortalecer los mecanismos de protección implementados en el Chocó andino se requiere que el proyecto de Estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito establezca parámetros de conservación que permitan garantizar la tutela jurídica de dos derechos relacionados: los derechos de la naturaleza y los derechos bioculturales en la ciudad de Quito.

Palabras clave

Chocó Andino, Quito, Estatuto de Autonomía, Derechos de la Naturaleza-bioculturalismo.

1 PhD en Derecho Internacional por la Universidad de Buenos Aires, master en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de la Plata. Actualmente es coordinadora de la Maestría en Derechos de la Naturaleza y Justicia Intercultural por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. adranova81@gmail.com

2 PhD (c) en Derecho por la UASB, master en derecho ambiental y desarrollo sostenible por la Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne, Docente de derecho en la UDLA y docente invitada en la UASB, vivianamoralesnaranjo@outlook.fr

Contexto ecológico y social del Chocó Andino

El área de patrimonio natural del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) cubre una superficie de 256,407 hectáreas, correspondiente al 60,46% de toda la superficie del Distrito. Se cuantifican 118.000 hectáreas de diferentes tipos de bosques. Además, al tomar como referencia los indicadores de contenido de carbono de la Evaluación Nacional Forestal se puede evidenciar que existe un stock de 10,4 millones de toneladas de carbono en estos bosques (Ordenanza No. 137, DMQ, 2016: 2). Dentro del territorio urbano existen varios espacios biodiversos, como la región biogeográfica del Chocó Andino ubicado en el noroccidente de la ciudad.

El territorio del Chocó es considerado como un área de prioridad para la conservación en el Ecuador, ya que el agua que proviene de los páramos y bosques húmedos del Pichincha abastece al 8% de la población urbana del noroccidente de la ciudad (Ordenanza N. 001 del Municipio del DMQ, 2019:3). Adicionalmente, el Chocó Andino es la séptima reserva de biósfera de Ecuador junto a otras zonas de relevancia natural, como el Archipiélago de Galápagos o el Parque Nacional Yasuní. Una reserva de biosfera se caracteriza por ser una zona abierta que interactúa con la región de la que forman parte a través de un modelo de gestión con áreas interrelacionadas (Unesco, 2018:1). Finalmente, en el Chocó Andino se encuentran los bosques de neblina noroccidentales que representan importantes remanentes de los bosques nublados de la Sierra ecuatoriana y constituyen reservorios importantes de biodiversidad. Estos son necesarios en el mantenimiento de su funcionalidad hídrica, ya que permiten mayor captación y distribución del agua hacia las zonas bajas (Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales, 2009:16).

Los ecosistemas del Chocó enfrentan varias amenazas, como la pérdida de la superficie boscosa, el aumento de las poblaciones humanas y la explotación de los recursos naturales –bosques y minerales–. Entre las especies nativas y endémicas que se encuentran amenazadas en los territorios del noroccidente de Quito se encuentran el oso andino, el colibrí zamarrito pechinegro, el lobo de páramo, el tucán andino piquilaminado, entre otros (Ordenanza No. 137 del Municipio del DMQ, 2016: 4). El Oso Andino u

Oso de Anteojos es el único de las 8 especies de osos en el mundo que habita en América del Sur. Los cuatro núcleos de conservación del oso andino a nivel nacional tienen un área mayor a 3 800 km² (una superficie que garantiza la conservación a largo plazo de una población ecológicamente funcional de oso andino). Además, los núcleos de conservación se caracterizan por tener aproximadamente un 80% de su territorio como áreas protegidas; por ejemplo, bosques protectores, reservas privadas, y áreas en convenio con Socio Bosque. Uno de los núcleos de conservación agrupa las áreas protegidas de las siguientes zonas, El Ángel Cotacachi, Cayapas y Pululahua, este último se encuentra en la ciudad de Quito (Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador, 2019: 16). Por lo tanto, la protección del oso andino requiere un trabajo conjunto de las autoridades, tanto de las provincias como de los municipios de las ciudades que son responsables de velar por las áreas protegidas y el Oso de Anteojos.

En Ecuador, el oso de anteojos se encuentra en peligro de extinción ya que su población se ha reducido en más del 30%, debido a distintos factores entre los siguientes: 1) El boom del monocultivo de caña a partir de 1940; 2) La intensificación de actividades ganaderas extensivas en detrimento de los ecosistemas nativos desde 1970; y, 3) La extracción de madera para la elaboración de carbón y para el uso de la construcción, especialmente entre 1900 y 1980 (Mancomunidad Chocó Andino, 2016: 6).

Adicionalmente, debido a la proliferación de proyectos mineros en la zona del Chocó Andino se han iniciado varios conflictos socio-ambientales que han llegado a judicializarse. Así, el caso No. 1149-19-JP sobre la explotación minera en el bosque protector los Cedros (que forma parte del Chocó Andino) fue seleccionado por la Corte Constitucional del Ecuador por su gravedad, ya que podría existir una afectación a los derechos de la naturaleza. Se afecta particularmente a la biodiversidad de la zona, a las últimas poblaciones del mono araña en estado crítico de conservación y al oso andino.

La explotación de madera, la minería y la agroindustria ponen en evidencia el modelo político-económico de extrahección que se maneja en el Chocó. De acuerdo a Eduardo Gudynas (2013:11), la “extrahección” implica la apropiación de recursos naturales impuesta con violencia en

contra del marco de los derechos humanos y de la Naturaleza. Este tipo de violencia aplica para cualquier tipo de explotación en altos volúmenes de recursos naturales y con prácticas intensiva. Por lo tanto, la extracción de los recursos naturales y los derechos humanos no pueden ser pensadas como dos ámbitos separados dentro del derecho, ya que la apropiación de los recursos en grandes intensidades y extensiones, siempre implica violaciones de los derechos humanos. Efectivamente, la mercantilización desmedida de los recursos naturales implica la destrucción y contaminación de los ecosistemas al mismo tiempo que impone el amedrentamiento y silenciamiento –e incluso represión– de los colectivos que se oponen a la extrahección de los “bienes apropiables”.

En la biorregión del Chocó se estima que habitan 64 osos de anteojos que requieren de bosques en buenas condiciones y agua limpia para su existencia. Sin embargo, el hábitat del animal se encuentra altamente amenazado por la fragmentación del suelo, la cacería, la deforestación, la contaminación del agua por las actividades mineras, la ampliación de la frontera agrícola y agropecuaria y la presencia de barreras artificiales como la carretera Calacalí-Nanegalito³. El cambio en los hábitos alimenticios del animal ha provocado un conflicto socio-ambiental con los habitantes de la zona. Adicionalmente, los osos se convierten en presa fácil para los traficantes que comercializan la grasa del animal, su cuerpo o garras (Secretaría de Ambiente del Municipio del DMQ, 2015: 2).

La relación entre los habitantes de los bosques andinos y la biodiversidad ha sido históricamente compleja, dado que los animales como el oso andino se alimentan de sembríos y de otros animales de consumo humano. Esta relación conflictiva la podemos apreciar en varios personajes míticos como los “ukukus”, quienes eran hijos de osos y de doncellas. Estos personajes tenían poderes mágicos que curaban enfermedades del cuerpo y alma, así como necesarios para producir e incentivar más ganado, por tal motivo es considerado uno de los animales maravillosos, tanto para las culturas paramunas como la amazónica (Rojas-VeraPinto

3 La carretera Calacalí-Nanegalito une dos parroquias: la parroquia rural de Calacalí –que se encuentra a 17 km al norte de Quito y es la puerta de ingreso al Noroccidente de la provincia de Pichincha– y la parroquia rural de Nanegalito que está a 74 km de Quito.

et al, 2019). De hecho, se puede encontrar a estos personajes en la festividad del Qoyllur Rit'i (Cusco-Perú) y Juan Osito en La Jalca Grande (Amazonas).

La relación histórica y mítica explica por qué a pesar de la relación conflictiva, la cual se ha incrementado por las actividades antrópicas de los últimos años (75%), los osos siguen siendo considerados como necesarios y vitales para el corredor andino (45%). En los resultados de investigación sobre el oso andino realizada por María Andrade y Gabriela Espinoza (2019) se señala que: “En el análisis multitemporal de uso de suelo y cobertura vegetal de los años 1990, 2006 y 2017 de la parroquia se determinó que la superficie de bosque se ha reducido el 13, 40% y de páramo el 4,43%. Esto debido a que la superficie de cultivos se ha ampliado el 5,37 % y de pastizales en un 3,63% causando la pérdida y disminución del hábitat natural del oso andino” (Andrade, Espinoza, 2019: 17). Para detener la destrucción del Chocó Andino se requiere superar la “racionalidad económica” que, de acuerdo a Enrique Leff (2004: 352), genera una concepción sobre el desarrollo de las fuerzas productivas que privilegia al capital, al trabajo y al progreso técnico, como los factores fundamentales de la producción. La imposición de la racionalidad económica ha puesto en riesgo los ecosistemas de la zona, ha deteriorado la cultura expresada a través de las formas tradicionales de vida de sus habitantes; y, ha violentando derechos humanos y derechos de la naturaleza. Frente a la racionalidad económica que avanza sin tregua en el Chocó se requiere buscar alternativas desde una óptica biocultural.

A partir del año 2015 los habitantes de los territorios biodiversos han venido reivindicando los derechos bioculturales. Sanjay Bavikatte Kabir y Bennett Tomm definen a estos derechos como

[...] aquellos que conectan las comunidades, la tierra y sus elementos, sus sistemas de tenencia y sus ecosistemas. Aunque esta conexión se realiza a través de los derechos de propiedad, los derechos bioculturales no son una simple reclamación de propiedad (tal como la entiende el sistema capitalista), sino que se derivan de una tenencia tradicional de tierras administradas por la comunidad” (Bavikatte y Bennett, 2015:15).

Por lo tanto, bajo el bioculturalismo, las comunidades resisten al modelo económico que mercantiliza la naturaleza.

El bioculturalismo pretende conciliar los derechos de la naturaleza con los derechos de los pueblos y comunidades presentes en el Chocó andino para gestionar su territorio de manera sostenible, resolviendo sus propios conflictos del entorno y manteniendo su cosmovisión relacional con los animales maravillosos. Para poder aproximarse a la óptica de los derechos bioculturales hay que tener presente la categoría de interculturalidad, la cual puede ser definida como el reconocimiento radical de las diversas identidades que poseen distintas relaciones intersubjetivas posibles, para construir discursos y diálogos democráticos. Si bien el bioculturalismo no es lo mismo que la interculturalidad, en los casos de especies amenazadas se interconectan para potenciar la protección del vínculo de la especie amenazada con los colectivos de los territorios. Desde esta perspectiva, es indispensable que las cortes transiten hacia la construcción de una interpretación intercultural que permita la incorporación de ontologías distintas que valoran su entorno de forma ecocéntrica.

El involucramiento de la comunidad y el Municipio de Quito en la protección del Chocó Andino

En el año 2015 se creó la Mancomunidad de la bioregión del Chocó Andino (MCA) como una plataforma de coordinación, diálogo y gobierno participativo, conformada por seis parroquias rurales: Calacalí, Gualea, Nanegal, Nanegalito, Nono y Pacto. Su principal desafío es generar un modelo de desarrollo alternativo que considere las particularidades de la región y el fortalecimiento de las capacidades locales para la construcción colectiva del Sumak kawsay (Buen Vivir). Así, la MCA representa la movilización de la sociedad civil organizada que pretende convertir al Chocó Andino en un territorio productivo, sustentable y biodiverso. Entre las alternativas propuestas se encuentran: la zonificación técnica de las fincas, sistemas silvopastoriles, uso de cercas vivas, pastoreo rotacional con cerca eléctrica, aprovechamiento del estiércol bovino a través del

uso de biodigestores, fertilización orgánica de potreros, implementación de caminos de vacas para facilitar la movilidad del ganado, uso de registros productivos y reproductivos, buenas prácticas de ordeño, y el uso eficiente del agua (Mancomunidad Chocó Andino, 2017:3). De este modo, los habitantes del Chocó ejercen prácticas bioculturales a partir de la reivindicación de sus propios derechos, que les permite proteger los ecosistemas frágiles y al mismo tiempo desarrollar actividades tradicionales.

La MCA concentra el 48% de los bosques remanentes de la ciudad de Quito y ha optado por sustituir la racionalidad económica por una “racionalidad ecológica”. Esta es definida por Enrique Leff (2004: 356) como el conjunto de condiciones materiales, físicas y biológicas del conjunto de procesos que mantiene el funcionamiento de un ecosistema, o de la biosfera; lo cual incluye la incorporación de “valores de conservación” hacia una “ética ecológica”. Por lo tanto, se trata de una reapropiación de la naturaleza por parte de los colectivos que responde a la iniciativa popular de gestionar los espacios biodiversos. Entre los mayores logros de la MCA se encuentra el reconocimiento que les otorgó la Red Iberoamericana de Bosques Modelo (RIABM) como el primer Bosque Modelo de Ecuador, por ser un ejemplo de planificación en la gobernanza ambiental de un territorio, en armonía con los recursos naturales, con el objeto que no poner en peligro la supervivencia del planeta (Mancomunidad Chocó Andino, 2016: 7).

El manejo responsable de los bosques nublados del Chocó Andino es el resultado de un trabajo conjunto entre las comunidades de la zona y el Municipio de Quito, entidad que ha fomentado la protección y conservación del noroccidente a través de ordenanzas y resoluciones. Así, la Subsecretaría del Ambiente gestiona el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito (SMANP) como mecanismo de gestión enmarcado en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se trata, entonces, de un modelo territorialmente consolidado para la gestión, coordinación, cooperación territorial y ambiental que permite garantizar la representatividad y, por lo tanto, la conservación de la integridad ecológica y la biodiversidad de la zona. De la misma forma, promueve la promoción social del uso racional de los bienes y servicios am-

bientales que estos generan a la sociedad, contribuyendo con ello al logro de la sostenibilidad en la ciudad en beneficio de todos los ciudadanos del distrito y del país (Ordenanza No. 213 del Municipio del DMQ, 2007, art. 384.11). Bajo el SMANP la ciudad de Quito ha declarado la creación de varias Áreas protegidas (Ordenanza No. 0088 de 22 de junio de 2011⁴; Ordenanza No. 264 de 3 de julio de 2012⁵; Ordenanza N. 0409 de 11 de julio de 2013⁶; Ordenanza No. 010 de 25 de agosto 2014⁷; Ordenanza 0446 de 4 de junio de 2013⁸, Ordenanza No. 137 de 1 de septiembre de 2016⁹; Ordenanza N. 001 de 9 de mayo de 2019¹⁰). También existen áreas biodiversas del Chocó Andino declaradas reservas privadas por el Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador (MAAE)¹¹ con el fin de salvaguardar los bosques nublados y las relaciones que se entretrejen entre los ecosistemas del Chocó y sus habitantes.

Adicionalmente, el DMQ estableció un corredor ecológico para el Oso Andino con 64.554 hectáreas. Los corredores de conectividad tienen por objetivo reducir la fragmentación del paisaje y los riesgos asociados al aislamiento de poblaciones y vida silvestre, mantener flujos migratorios y dinámicas poblacionales que contribuyan a mantener la salud de los ecosistemas, así como la generación permanente de servicios ambientales (Código Orgánico del Ambiente, art. 60). A fin de consolidar las estrategias de protección para esta especie amenazada, se ha creado el Comité ampliado del Corredor ecológico del Oso Andino (CACOA), que es una organización con base local conformada por propietarios de fincas y reservas naturales localizadas a lo largo del Corredor, además de instituciones como el

4 Área de Conservación y Uso Sustentable Mashpi, Guaycuyacu y Sahuangal

5 Área de Conservación y Uso Sustentable Sistema Hídrico y Arqueológico Pachijal

6 Área de Conservación y Uso Sustentable Yunguilla

7 Área de Protección de Humedales Cerro Las Puntas

8 Área de Intervención Especial y Recuperación Laderas Pichincha Atacazo

9 Declaración de los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Guala y Pacto como un área de importancia ecológica, cultural y desarrollo productivo sostenible.

10 Área natural protegida que forma parte del subsistema metropolitano de áreas naturales protegidas en las microcuencas de los ríos Pichán, Alambi y Tandayapa

11 El área protegida Bellavista con 347,69 hectáreas de bosques nativos del Chocó declarada por Acuerdo Ministerial N° 062 del MAE, del 26 de junio de 2019.

Municipio de Quito, el Ministerio del Ambiente del Ecuador y ONGs. El CACOA viene trabajando desde el año 2013 para conservar el hábitat de las especies de la zona –principalmente el hogar del Oso de Anteojos–, la red hidrológica que nace en el corredor y que abastece a varias zonas del Distrito Metropolitano, y los diferentes servicios ecosistémicos que los bosques del Chocó brindan a Quito (Mancomunidad Chocó Andino, 2018: 5).

El enfoque constitucional ecocéntrico en la normativa de protección al Chocó Andino

La gestión comunitaria del Chocó Andino desarrolla la visión ecocéntrica reconocida por la Constitución de la República del Ecuador (2008). La norma suprema prevé una serie de principios y derechos encaminados a proteger la naturaleza y las formas de vida basadas en el respeto a los ecosistemas. Así, por ejemplo, el art. 71 reconoce que la naturaleza o *Pacha Mama*, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Siguiendo la misma línea, el art. 83#6 de la Carta Magna dispone que es responsabilidad de los ecuatorianos respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible. Por otra parte, en su art. 414, dispone que el Estado tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo. Finalmente, el art. 73 se dispone que el Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

David Keller (2010: 15) afirma que el ecocentrismo no aborda el proceso de expandir el círculo moral hacia los diferentes individuos policéntricos, dependiendo de cada tendencia ideológica (es decir, a humanos en el caso del humanismo; a sujetos de vida, seres sensibles o simplemente seres vivos en el caso del biocentrismo). Más bien, el ecocentrismo es holístico y se opone al individualismo policéntrico. Bajo esta interpretación, la norma

suprema ecuatoriana protege los ecosistemas a fin de que las especies humanas y no humanas puedan existir, mantenerse y regenerarse de acuerdo a sus ciclos vitales.

La protección que otorgan al Chocó Andino, tanto las organizaciones sociales como el aparato estatal, es ampliamente ecocéntrica. Efectivamente, hay dos objetivos que persiguen tanto el SMANP como la MCA y el CACOA a través de sus acciones. Por una parte, se pretende proteger y reparar las zonas que han sido declaradas áreas naturales protegidas. Por otra parte, a través de la declaratoria del “corredor ecológico del Oso Andino” se espera evitar la extinción de especies amenazadas a través de la protección del hábitat en el que estas habitan, transitan, se reproducen o se alimentan. Se trata de una protección que se fundamenta en la necesidad de proteger y preservar los ecosistemas de manera holística.

La protección al Chocó Andino en el proyecto del Estatuto

Son varios los autores que promueven una concepción utilitarista del derecho para reivindicar las peticiones de los grupos olvidados por el Estado. Por ejemplo, para Jesús de la Torre, el derecho cumple un rol importante, porque en el fondo de toda lucha se encuentra la cuestión jurídica. El derecho es la instancia superestructural que ordena las relaciones sociales; por lo tanto, si la situación es injusta se busca la justicia a través de la lucha reivindicatoria. Ahora bien, el derecho no debe ser idealizado, pero tampoco se debe descartar su rol en el proceso de la reivindicación social. Lo pertinente es que una vez que se termina la etapa de la defensa de un derecho, se acentúe lo jurídico con base en lo político, para reforzar el discurso político defendido por los grupos oprimidos (2005: 41,47). Efectivamente, a fin de proteger y reparar de manera efectiva los ecosistemas, se requiere la presencia de normas que resulten incómodas para el capitalismo que promueve la mercantilización de la naturaleza y la pérdida de identidades colectivas y solidarias en las comunidades. Por tal motivo, los derechos de la naturaleza se convierten en una herramienta primaria para la protección de los eco-

sistemas frente al extractivismo, así como la protección socio-cultural de los colectivos que viven en relación de armonía y respeto con su entorno.

Es deber del Estado incorporar en el derecho formal las pretensiones de los grupos sociales, que exigen el reconocimiento estatal y la protección de las prácticas alternativas que mantienen una interdependencia de Naturaleza-Cultura. A fin de efectivizar los derechos de la naturaleza y los derechos bioculturales en el Distrito Metropolitano de Quito es necesario que las normas y políticas públicas distritales desarrollen el contenido de dichos derechos, para lo cual, se deberán tomar en cuenta las prácticas cotidianas sostenibles que mantienen ciertas comunidades del Chocó.

Precisamente, el borrador del documento “Proyecto de Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito” (2020), planteado por el municipio de la ciudad, puede convertirse en un instrumento legal que reivindique los derechos de la naturaleza y los derechos bioculturales de forma interdependiente y complementaria. Este proyecto normativo puede marcar un hito por las siguientes razones: a) es el primer Estatuto Metropolitano que se elabora en el Ecuador, b) es un documento que está abierto a debate público para recibir los aportes de la ciudadanía; 3) esta iniciativa normativa incluye temas relacionados con la protección ambiental. Entre las fortalezas del Proyecto cabe señalar que en su artículo noveno se establece que uno de los fines fundamentales del Gobierno Metropolitano es que toda actividad pública se base en el respeto a los derechos humanos y de la naturaleza. Esto implica que toda política, decisión administrativa y normativa distrital, deberá tomar en cuenta los principios y derechos establecidos en la Constitución 2008 a favor de la naturaleza en su calidad de sujeto con derecho a la protección y a la reparación.

Adicionalmente, el artículo 15 del proyecto normativo establece que la naturaleza tiene derecho a la protección del Gobierno del Distrito Metropolitano frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural, antrópico o tecnológico, mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, a fin de minimizar la condición de vulnerabilidad. Por lo tanto, el derecho administrativo, tanto en el procedimiento ordinario como en el proceso administrativo sancionador

deberá tomar las medidas necesarias para prohibir, o al menos limitar, toda actividad humana que ponga en riesgo a los ecosistemas. Del mismo modo, el Concejo Metropolitano, en su calidad de órgano legislativo y de fiscalización, deberá emitir normativas ecocéntricas que permitan el ejercicio pleno de los derechos de la naturaleza.

De la misma forma, el Proyecto de Estatuto desarrolla el modelo de gestión ambiental en el distrito y establece las competencias del Gobierno Metropolitano, entre las que se encuentran las de establecer lineamientos, directrices, normas y mecanismos de control y seguimiento para la conservación, manejo sostenible y restauración de la biodiversidad y el patrimonio natural. Esto con el objetivo de desarrollar o profundizar los lineamientos establecidos por la Autoridad Ambiental Nacional y proteger las especies en peligro de extinción. Incluso, cuando sea del caso, se podría solicitar la inclusión de animales en peligro en las listas de especies amenazadas de la Autoridad Ambiental Nacional. Finalmente, se reconoce como parte de las directrices de la ciudad la función social del territorio. Esta se entiende como el espacio para conseguir el bienestar de los vecinos y el goce efectivo de los derechos, en armonía con la naturaleza.

Como se puede observar, el proyecto recoge la obligación constitucional de los habitantes de Quito a ejercer su derecho de propiedad con base a la función social –como ya lo establecía el art. 30 de la Constitución de 1998–. Sin embargo, el proyecto va más allá, porque la propiedad también está sujeta a una función ambiental, como mecanismo para frenar ciertas conductas contrarias al medio ambiente y a la naturaleza. Por lo tanto, estamos frente a una intención política del Municipio para desarrollar el concepto de “función ecológica de la propiedad”, reconocida inclusive a nivel internacional a través de la *Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza*, el 12 de febrero de 2017. El principio seis de esta declaración afirma que toda persona natural o jurídica o grupo de personas que posea o controle tierras, aguas u otros recursos, tiene el deber de mantener las funciones ecológicas esenciales, asociadas a dichos recursos y de abstenerse de realizar actividades que puedan perjudicar tales funciones. Las obligaciones legales de restaurar las condiciones ecológicas de la tierra, el agua u otros recursos son obligatorias para todos

los propietarios, ocupantes y usuarios de un sitio y su responsabilidad no concluye con la transferencia a otros del uso o del título de propiedad.

El Proyecto de Estatuto redefine los cimientos del derecho de propiedad y el derecho a la ciudad porque nos invita a construir ciudades más participativas y sostenibles. Para Verdaguer, “Son los propios habitantes del territorio quienes mayor conocimiento dinámico acumulan, y, por tanto, mayor capacidad propositiva y de acción poseen con respecto a su hábitat” (2003:17). De ahí que sea necesario que el Municipio del DMQ dialogue permanentemente con las comunidades del Chocó Andino para establecer mecanismos político-jurídicos que permitan tener bosques más sanos y ciudades menos enfermas. Como bien señala Harvey, siguiendo a Henri Lefebvre:

La ciudad tradicional ha muerto, asesinada por el desarrollo capitalista desenfrenado, víctima de su necesidad insaciable de disponer de capital sobreacumulado ávido de inversión en un crecimiento urbano raudo e ilimitado sin importarle cuales sean las posibles consecuencias sociales, medioambientales o políticas. Nuestra tarea política consiste en imaginar y reconstruir un tipo totalmente diferente de ciudad, alejado del repugnante caos engendrado por el frenético capital urbanizador globalizado. Pero eso no puede suceder sin la creación de un vigoroso movimiento anticapitalista que tenga como objetivo central la transformación de la vida urbana cotidiana (Harvey, 2013: 14)

Solo la participación efectiva de los colectivos campesinos, indígenas, afros y mestizos que habitan el Chocó Andino durante la construcción del Estatuto del DMQ permitirá proteger los territorios biodiversos y generar una gobernanza ecológica tan necesaria en un Estado Plurinacional e Intercultural.

Conclusiones

Las iniciativas propuestas por las comunidades locales del Chocó Andino ponen en evidencia que existen formas alternativas de alcanzar el bienestar humano. Vivir en armonía con la naturaleza y respetar sus ciclos evolutivos requiere de un cambio cultural hacia un enfoque intercultural que nos

aleje de la racionalidad económica y nos acerque a la racionalidad ecológica como modelo para garantizar la sobrevivencia de la naturaleza. De ahí que sea necesario que el derecho intervenga como herramienta que coadyuve a construir y desarrollar el nuevo modelo político-económico de enfoque ecocéntrico que ha sido reconocido en la Carta Magna de Ecuador y que es defendido permanentemente por los habitantes del Noroccidente de Quito. Por lo tanto, el involucramiento de la comunidad a fin de exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza y de los derechos bioculturales es una pieza fundamental para alcanzar la protección de los ecosistemas biodiversos presentes en los territorios del Chocó Andino.

Por otra parte, aunque es meritorio que el Municipio de Quito haya promovido la protección de los territorios del noroccidente la ciudad, esta preocupación se ha limitado a la tutela ecocéntrica de espacios biodiversos y especies amenazadas para garantizar el mantenimiento de los ciclos vitales y los procesos evolutivos de los ecosistemas. Sin embargo, el Gobierno Autónomo Descentralizado, hasta el momento, no ha desarrollado el enfoque biocéntrico¹² para promover la protección jurídica de todos los seres vivos. Una protección basada en el valor intrínseco y capacidad de sintiencia de los ecosistemas y sus animales. Así, una tarea pendiente del Municipio es que, a través de su Proyecto de Estatuto, sus políticas públicas y su normativa seccional, construya una nueva epistemología ecológica a nivel local. Esto es indispensable porque es necesario asegurar la preservación y la reparación de los espacios biodiversos. Se trata de incluir una perspectiva intercultural dentro de la comunidad moral a cada uno de sus habitantes humanos y no humanos. Se trata de respetar la vida en todas sus formas.

12 (Taylor, 2011:151). En el biocentrismo la condición para pertenecer a una comunidad moral merecedora de protección jurídica no es la razón, la sensibilidad o la conciencia, sino la vida en sí misma. Por lo tanto, desde el momento que adoptamos la posición de respeto a todas las formas de vida, nos comprometemos a respetar ciertos principios morales, que pasan a ser considerados ley universal y que consecuentemente deben ser acatados por todos los obligados

Bibliografía

- Andrade, María y Gabriela Espinoza (2019). “Interacción ser-humano-oso andino (*tremarctos ornatus*) en la parroquia plaza Gutiérrez, cantón Cotacachi. Propuesta para su conservación. 2019.” Tesis de Licenciatura UTN.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial 1, 11 de Agosto de 1998.
- De La Torre Rangel, Jesús (2005). *El derecho que nace del pueblo*. México D.F.: editorial Porrúa.
- Ecuador, Municipio del DMQ, Ordenanza N. 001, 9 de mayo de 2019. Disponible en: http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-001%20-%20CODIGO%20MUNICIPAL%20PARA%20EL%20DMQ..pdf
- , Ordenanza No. 137, 1 de septiembre de 2016. Disponible en: http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Proyectos%20Ordenanzas/137/Ordenanza%20No.%20137.pdf
- , Resolución C 431, 11 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.quitoambiente.gob.ec/ambiente/index.php/buenas-practicas-ambientales/proyectos/13-patrimonio-natural>
- , Ordenanza No. 213, 12 de abril de 2007. Disponible en: <http://www.amt.gob.ec/files/AMT-Ordenanza-213.pdf>
- Gudynas, Eduardo (2013). “Extracciones, extractivismos y extrahecciones: un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales”, *Observatorio del Desarrollo-CLAES*, Nro. 18, pp. 1-18.
- Harvey, David (2013). *Ciudades rebeldes Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. España: Akal.
- Keller, David (2010), *Environmental Ethics: the big questions*. New Jersey: editor Wiley-Blackwell.
- Leff, Enrique (2004). *Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

- Mancomunidad Chocó Andino (2018). “MCA territorio productivo, sustentable y biodiverso”. Disponible en: <http://www.bosquesmodelo.net/wp-content/uploads/2018/09/Bolet%C3%ADn-1.pdf>, (visitado el 25 de marzo de 2020).
- (2017). “MCA, territorio productivo, sustentable y biodiverso”. Disponible en: <http://www.bosquesandinos.org/wp-content/uploads/2017/09/BOLETIN-5-MCA.pdf> (visitado el 23 de marzo de 2020)
- (2016). “MCA territorio productivo, sustentable y biodiverso”. Disponible en <https://condesan.org/recursos/boletin-1-mancomunidad-choco-andino-territorio-productivo-sustentable-biodiverso/> (visitado el 22 de marzo de 2020).
- Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador. (2020). “Plan de acción para la conservación del oso andino (*Tremarctos ornatus*) en el Ecuador”. Quito: MAAE.
- Museo Ecuatoriano de Ciencias Naturales (2009). “Ecosistemas del Distrito Metropolitano de Quito”. Disponible en http://www.quitoambiente.gob.ec/ambiente/images/Secretaria_Ambiente/Documentos/patrimonio_natural/biodiversidad/guia_ecosistemas_dmq.pdf
- Rojas, Roxana, Roberto Gutiérrez, Yuri Beraun-Baca, Rosa Zegarra (2019). *Conviviendo con el oso andino en el Perú. Diagnóstico y pautas para el manejo de los conflictos humano-oso*. Lima: Sociedad Zoológica de Fráncfort Perú (FZS Perú).
- Secretaría de Ambiente del Municipio del DM de Quito (2015). “Esfuerzos del Gobierno Local del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en la Conservación del Oso Andino y su hábitat al Noroccidente del DMQ”. Disponible en http://www.quitoambiente.gob.ec/ambiente/images/Secretaria_Ambiente/Documentos/patrimonio_natural/biodiversidad/articulo_gestion_sa_conservacion_oso_andino_1sep2015.pdf, (visitado el 25 de marzo de 2020).
- Sanjay Bavikatte Kabir y Bennett Tom (2015). “Community stewardship: the foundation of biocultural rights”. *Journal of human rights and the environment*, Reino Unido: 1-20.
- Taylor, Paul (2011). *Respect for Nature: A Theory of Environmental Ethics*. Princeton: Princeton University Press.

- Unesco-Oficina Regional de Ciencias para América Latina y el Caribe (2018). “Reservas de Biosfera en América Latina y el Caribe”. Disponible en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Montevideo/pdf/FolletoMAB-MapasRB-ES-2018-web.pdf> (visitado el 20 de marzo de 2020).
- Vallejo, Santiago (2019), “la considerabilidad moral: fundamento ético del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derecho”. *Revista latinoamericana de Estudios Socioambientales Letras verdes*, N° 26: 11-34.
- Verdaguer, Carlos (2003). “Ecologismo urbano y urbanismo ecológico: convergencia necesaria”. *El Ecologista*, N° 34: 16-18.