
**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	

Normativa e interlegalidad de los páramos en el Ecuador: experiencia de participación en una normativa

Rodrigo de la Cruz
Miembro del pueblo kichwa / kayambi

SU SITUACIÓN Y CONTEXTO

El páramo, más allá de ser considerado como un ecosistema propio de alta montaña cuyas zonas “hiperrústicas” determinan su alta humedad, tiene que ser entendido, ante todo, como un ecosistema frágil y biodiverso, en el que se “han registrado más de 3.000 especies de plantas vasculares, de las cuales un 60% son endémicas”¹. Las características de los páramos los convierten en fuentes de agua dulce, de las que dependen directa e indirectamente más de cinco millones de personas en nuestro país, además, en toda la extensión de páramos del país habitan 284.000 personas.

Según un estudio de EcoCiencia de 2001, en el Ecuador existían 1’599.989,4 ha. de páramo, que representaban el 6,2% del territorio nacional. Actualmente existen 1’309.764,2 ha.² Estas áreas son también el escenario de vida de varios asentamientos humanos, en su mayoría pertenecientes a pueblos indígenas, para quienes son fundamentalmente un medio de producción; pero lamentablemente estos ecosistemas se encuentran seriamente amenazados por el avance de la frontera agrícola, la sobrecarga de la masa animal, el aumento de la demanda de agua dulce, la caza indiscriminada de animales, y otros factores que, en resumen, están llevando a su deterioro ambiental, trastocando inclusive comportamientos de tipo cultural y ancestral que las comunidades indígenas han tenido milenariamente hacia los páramos.

Este panorama se torna aún más crítico por la ausencia del Estado, con políticas y medidas normativas que ayuden a regular su conservación y aprovechamiento sostenible de recursos de alta montaña, y acciones de coordinación con las poblaciones locales. El presente artículo aborda esta situación dramática, pero también propone soluciones sobre la experiencia de un proceso de consulta en el que el autor de este artículo participó como parte de un equipo técnico de la Corporación Ecolex, entre noviembre de 2004 y agosto de 2005; y a partir del proceso local de construcción de un plan de uso y manejo de páramos en la provincia de Imbabura, como se describe más adelante.

Los objetivos planteados fueron los siguientes:

- Elaborar un instrumento legal para la conservación y aprovechamiento sostenible de los páramos, teniendo presentes los criterios e intereses de varios sectores vinculados al tema, pero principalmente de las organizaciones de los pueblos indígenas de la región andina.
- Promover espacios de diálogo en coordinación con la institución pública responsable (Ministerio del Ambiente), a fin de recoger propuestas locales que sirvan para que los sectores involucrados tomen parte activa en los procesos de defensa de este ecosistema.
- Generar procesos de reflexión que permitan comprender la necesidad de mantener estas zonas (y sus beneficios directos para el medio ambiente) y no mirarlas como simples medios de producción.

PLANTEAMIENTO DE LA NORMATIVA

Tomando en cuenta la situación jurídica y política del país en este tema, dentro del proceso nacional al que se hace referencia se vislumbraron tres caminos:

- a) Elaborar un instrumento de políticas.
- b) Un proyecto de Ley para la Conservación de Páramos.
- c) Una propuesta de Reglamento para la Conservación de los Páramos en el Ecuador.

Luego del análisis respectivo, el proyecto se inclinó hacia la elaboración de una propuesta de Reglamento, por dos razones:

1. La adopción de una política sobre un tema determinado es muy frágil y está sujeta a los intereses de los gobiernos de turno, así como a las estrategias de presión que puedan ejercer los actores sociales.
2. Un proyecto de ley está determinado por la correlación de fuerzas políticas en el Congreso Nacional y por el proceso que tiene que seguir, de acuerdo con la Constitución Política, que va desde la iniciativa que determina quién o quiénes pueden presentarlo, hasta el cumplimiento del trámite ordinario, que implica la distribución del mismo a los diputados, informe de la comisión, realización de dos debates, consideración de las observaciones, aprobación del Congreso, veto o sanción por parte del Presidente de la República y la promulgación una vez que es publicado en el Registro Oficial.

De esta forma, la tercera vía que se propuso fue la emisión de un Reglamento, teniendo presente que la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 establece que es atribución y deber del Presidente, entre otros, el de: “Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración”³

Además, se optó por esta vía porque:

- i) Existían mayores posibilidades de que sea aprobada.
- ii) Por economía procesal, es decir, el ahorro de tiempo y de esfuerzos humanos y económicos.
- iii) Porque conlleva la exigibilidad en su cumplimiento.

METODOLOGÍA APLICADA

Teniendo presente el principio de participación de los actores, se planteó que el tratamiento de este tema debe involucrar necesariamente a tres actores básicos: organizaciones de pueblos indígenas y campesinos, grandes propietarios o terratenientes y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Para el caso de las organizaciones indígenas, se acordó desarrollar las actividades en talleres regionales, zonificados de la siguiente manera:

- Sierra sur (Loja, Azuay y Cañar).
- Sierra centro-sur (Chimborazo).
- Sierra centro (Bolívar y Tungurahua).
- Sierra centro-norte (Cotopaxi).
- Sierra norte (Pichincha, Imbabura y Carchi).

Finalmente, se planeó la realización de un taller nacional, en el que estuvieran también los otros dos gremios indicados.

Los talleres tuvieron exposiciones introductorias sobre la realidad de los páramos y se abordaron igualmente otros temas correlacionados, como la política ambiental en el Ecuador, biodiversidad y pro-

piedad intelectual, planes de manejo de páramos, cambio climático y servicios ambientales, entre los más importantes.

ACTIVIDADES Y CONCLUSIONES

Se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Taller regional Sierra centro en Chimborazo (sede Riobamba, en coordinación con el Movimiento Indígena de Chimborazo, MICH).
- Taller regional Sierra norte en Imbabura (sede Otavalo, coordinado con la Chijalta, FICI), que además contó con la participación del pueblo Pasto del Carchi. También fue invitada la Confederación del Pueblo Cayambi, pero decidió no asistir.⁴
- Taller regional Sierra centro en Tungurahua (sede Baños), con la participación del Movimiento Indígena de Tungurahua (MIT) y la organización FECAB-BRUNARI, de la provincia de Bolívar.⁵
- Taller regional Sierra sur en la provincia de Loja (sede Saraguro), con la participación de la organización indígena CORPUKIS. La organización Unión de Cooperativas y Comunas del Cañar (UPCCC), invitada a este proceso, no participó.⁶

Las conclusiones a las que se llegaron en los talleres fueron las siguientes:

1. Los páramos se ubican en los ecosistemas frágiles alto andinos que van desde la terminación del bosque andino y el inicio de los glaciales. Sin embargo, para esta propuesta de normativa se hace necesario que se regulen igualmente las cejas de montaña, el alto bosque andino y las microcuencas.

2. Es necesario establecer planes de manejo para la conservación y uso sostenible de los páramos, con la participación directa de las comunidades indígenas, considerando que es menester regular su uso, especialmente por el avance de la frontera agrícola, la carga de la masa animal, la indiscriminada quema del pajonal, tala del bosque y caza de animales silvestres.
3. Los planes de manejo deben llevar a la zonificación y ordenamiento territorial, y deben ser elaborados con la participación de las comunidades y organizaciones locales, con base en los conocimientos ancestrales, que destinan áreas para cultivo, pastoreo, caza, ecoturismo, conservación de fuentes de agua y proyectos de desarrollo.
4. Se debe prohibir la siembra de árboles y plantas exóticas.
5. Es indispensable establecer planes de conservación y manejo de páramos que tengan como objetivo básico conservar la biodiversidad y las fuentes de captación del agua, así como contribuir al equilibrio ambiental global.
6. La regulación de los páramos, cejas de montaña y microcuencas debe respetar los derechos adquiridos por las comunidades indígenas y campesinas, sobre la base del reconocimiento de los derechos colectivos, el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y el Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático.
7. Se deben llevar adelante procesos de capacitación a todo nivel, tanto hacia las comunidades que viven en los páramos como a los beneficiarios indirectos (ciudades), sobre la importancia de éstos en el equilibrio ambiental y como fuente de generación de agua.

8. Es de trascendental importancia investigar acerca de los recursos de la biodiversidad para el beneficio de las propias comunidades e inventariarlos como bienes consuetudinarios de los pueblos indígenas, los que por ser ancestrales no deben pasar a la administración de otras manos.
9. También potenciar los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas en cuanto a las técnicas de manejo, uso y conservación de los páramos en el Ecuador y proteger estos saberes como propiedad intelectual colectiva de los propios pueblos indígenas.
10. Se debe incluir en la regulación a los espacios y aguas sagrados.
11. Los beneficiarios de las zonas urbanas, empresas y otros, deben aportar con fondos para compensar con obras comunitarias y proyectos de desarrollo a las comunidades que se encuentran en las áreas de páramos (contribuciones por servicios ambientales). En este sentido, los gobiernos comunitarios deben constituirse también en entidades administradoras de recursos económicos públicos y privados para la conservación de páramos.
12. Hay que generar actividades alternativas para las comunidades, como las empresas comunitarias de turismo ecológico.
13. Es un deber respetar el territorio comunitario y establecer restricciones para la división o parcelación de las zonas de páramo.
14. Las actividades mineras y la construcción de grandes obras de infraestructura o megaproyectos particulares que afecten a los ecosistemas de alta montaña deben ser prohibidas. Todo tipo de obra pública considerada de necesidad estratégica debe ser efectuada previo a un estudio de impacto socioambiental.

15. Los gobiernos comunitarios deben constituirse en la autoridad administradora de los páramos, que regulen su uso y tengan competencia en primera instancia en la resolución de conflictos. Las organizaciones de segundo grado, las juntas parroquiales y el Ministerio del Ambiente, igualmente, deben ser los llamados a resolver los conflictos en segunda y tercera instancias, en especial cuando los conflictos se generen con los grandes propietarios (terratenientes).

Como tareas pendientes, quedaron las siguientes actividades:

- Taller en la Sierra centro-norte (Cotopaxi). Se consideró importante desarrollar un taller solamente con esta provincia, por la experiencia que Cotopaxi y el Movimiento Indígena de Cotopaxi (MIC) tienen en el tratamiento de este tema.
- Taller nacional para la validación de la propuesta con el Ministerio del Ambiente, las organizaciones de los pueblos indígenas y el sector de las cámaras de la Agricultura, que no pudo realizarse por la posición asumida por la CONAIE y ECUARUNARI. Lamentablemente, hasta la fecha de la elaboración de este artículo (noviembre de 2006) tampoco han desarrollado ninguna acción práctica para tratar la problemática de los páramos en el Ecuador.

En todo caso, la temática abordada generó un ambiente de mucha expectativa y sobre todo de estímulo, para que sean las propias organizaciones indígenas de base quienes inicien procesos de autorreflexión sobre la situación de los páramos en el Ecuador; por ejemplo, derivó en una iniciativa de regulación local de páramos en la provincia de Imbabura, como se describe en un caso que a continuación se menciona.

EXPERIENCIA DE REGULACIÓN LOCAL DE USO Y MANEJO DE LOS PÁRAMOS DE YANA URCU-VENTANILLA (NUDO DE MOJANDA CAJAS)

Esta experiencia local se ubica en las parroquias de González Suárez (Imbabura) y Tupigachi (Pichincha), en una extensión aproximada de páramos de 6.000 ha. con la participación de 15 organizaciones de bases entre comunidades y asociaciones, con una población indígena de 15.000 personas pertenecientes a los pueblos Otavalo y Kayambi. Luego del diagnóstico inicial se detectaron los siguientes problemas básicos:

- Reducción del caudal del agua: 12 litros por segundo en 1975, hoy 3 litros por segundo, frente al aumento considerable de la población.
- Sobrecarga de la masa animal, avances de la frontera agrícola, deforestación del bosque andino, plantaciones exóticas, pérdida de la biodiversidad.
- Falta de conciencia ambiental en las propias comunidades indígenas aledañas y en la población local no indígena (por ejemplo, es incontrolable la quema de páramos en las estaciones de verano).
- Conflictos entre comunidades por los recursos del páramo.
- Falta de planes de uso y manejo de páramos.
- Inexistencia de la autoridad local que vigile la conservación de los páramos.
- Ausencia del Estado, en la generación de políticas y normatividad consultada.

Frente a ello, en el período de un año (abril 2005-2006) –por resolución de las propias comunidades y con el apoyo técnico de Fundación Natura– se elaboró un Plan de Uso y Manejo, y Regulación de Páramos de Yana Urcu y Ventanilla (Junta Regional de Agua Potable “Yana Urcu” 2006), para establecer los derechos y obligaciones que tienen las comunidades en cuanto a los recursos de estas dos zonas.

Tanto en el plan de manejo como en la normativa de regulación interna, se acordó qué está y no está permitido realizar:

ESTÁ PERMITIDO:

- Los usos de los recursos naturales de los páramos, pero de manera controlada (pastoreo, caza y pesca).
- La forestación y reforestación con árboles nativos.
- La introducción de animales nativos propios de alta montaña (alpacas y llamas).
- Las actividades de ecoturismo generadas por las propias comunidades.
- La investigación de la biodiversidad para el beneficio de las propias comunidades.
- El rescate y fomento de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas, para el buen uso y manejo de los páramos.
- El respeto de los derechos territoriales colectivos de las comunidades.
- La capacitación e información a las propias comunidades y a los beneficiarios indirectos (pueblos, escuelas y colegios).

NO ESTÁ PERMITIDO:

- El avance de la frontera agrícola.
- La destrucción del bosque nativo y la deforestación.
- La división o parcelación de páramos.
- La quema de bosques y pajonal. Se sancionará con una multa de hasta 100 dólares y con una denuncia al Ministerio del Ambiente.
- Responsabilidad compartida y colectiva entre todas las comunidades para el buen uso y manejo de los dos páramos.
- Atribuciones y competencias para la conservación y uso de los páramos, así como para la resolución de conflictos en los propios gobiernos comunitarios, la Junta Regional de Agua Potable “Yana Urcu” y en las Uniones de Comunidades de las respectivas parroquias.

La organización local que lideró todo este proceso fue la Junta Regional de Agua Potable “Yana Urcu”, que además contó con la participación de las siguientes organizaciones de base:

1. Comunidad Inti Huaycu Pungu, parroquia González Suárez (Imbabura).
2. Comunidad Mariscal Sucre, parroquia González Suárez (Imbabura).
3. Comunidad Caluquí, parroquia González Suárez (Imbabura).
4. Comunidad Pijal, parroquia González Suárez (Imbabura).
5. Comunidad San Agustín de Cajas, parroquia González Suárez (Imbabura).

6. Comunidad Eugenio Espejo de Cajas, parroquia González Suárez (Imbabura).
7. Cooperativa Agropecuaria Mojanda San Agustín de Cajas, parroquia González Suárez (Imbabura).
8. Cooperativa Agropecuaria Eugenio Espejo de Cajas, parroquia González Suárez (Imbabura).
9. Asociación Agrícola Rumiñahui, parroquia González Suárez (Imbabura).
10. Asociación Agrícola Atahualpa, parroquia González Suárez (Imbabura).
11. Asociación Agrícola Apangora, parroquia González Suárez (Imbabura).
12. San Francisco de Cajas, parroquia Ayora (Pichincha).
13. Cajas Jurídica, parroquia Tupigachi (Pichincha).
14. Loma Gorda, parroquia Tupigachi (Pichincha).
15. Unión de Comunidades Indígenas y Campesinas de González Suárez (UNOCIGS).

NOTAS

- 1 Mena V., P., G. Medina y R. Hofstede (eds). 2001. *Los Páramos del Ecuador. Particularidades, Problemas y Perspectivas*. Proyecto Páramo/Abya Yala. Quito.
- 2 Es decir que en seis años se han perdido 290.225 ha de páramo.
- 3 Se trata del artículo 171, numeral 5. Si la nueva Constitución mantiene esta atribución, la idea de un Reglamento para la Conservación de los Páramos en el Ecuador seguirá teniendo vigencia.
- 4 La Confederación del Pueblo Cayambi decidió no asistir al taller porque, según sus dirigentes, esta propuesta tendía hacia la privatización de los páramos dentro de las estrategias para la firma del TLC. Esta fue una acusación totalmente infundada. Similar posición tuvo la dirigencia del movimiento ECUARUNARI y la de la propia CONAIE; aunque ninguna pudo probar tal acusación.
- 5 Este taller contó con la presencia del propio presidente de la CONAIE, el compañero Luis Macas, y del diputado indígena por la provincia de Cotopaxi, Jorge Guamán, quienes manifestaron su compromiso de apoyar este tipo de iniciativas que responden a las demandas reales que viven las comunidades indígenas.
- 6 Por razones similares a las pronunciadas por ECUARUNARI.

REFERENCIAS

- Junta Regional de Agua Potable "Yana Urcu", *Plan de uso y manejo de páramos de Yana Urcu y Ventanilla, y su Reglamento*, 2006.
- Medina, Galo, Doris Ortiz y Robert Hofstede, *Los páramos del Ecuador. Particularidades, problemas y perspectivas*, Quito, Proyecto Páramos / Abya-Yala, 2001.