

La Incidencia Jurídica en el Turismo Comunitario en Ecuador

Mateo Estrella Durán

El capítulo que a continuación se presenta, es uno de los ejes transversales del estudio que nos ocupa y apunta al conocimiento de los procesos legales y las normas jurídicas que han incidido e inciden en el desarrollo del turismo comunitario en Ecuador. Este tema pudiera parecer una referencia vaga, pero el hecho jurídico ha sido determinante en el proceso de construcción y fortalecimiento del turismo con base comunitaria en el país.

El Ecuador es un Estado de Derecho en el que los procesos sociales se rigen por normas jurídicas existentes, muchas de las cuales se quedan en meras declaraciones de voluntad, pues no existe en los gobiernos el carácter para hacerlas cumplir. De otro lado también existen importantes iniciativas sociales y ciudadanas que se han quedado truncadas precisamente por esa falta de liderazgo de aplicación de la ley y en la poca voluntad o interés de los asociados al Estado para acceder a ellas.

En el caso del turismo comunitario, la construcción legal ha sido diferente, no ha nacido de la ley, sino más bien empezó como una actividad no reconocida que con un esfuerzo constante y una lucha basada en los territorios, llegó a ser legalizada y reivindicada por varios actores sociales y políticos del país, pues se ha constituido en una forma de administración diferente de los recursos económicos generados por el turismo en una comunidad determinada.

1. Antecedentes, la lucha por la reivindicación social-territorial de las comunidades indígenas.

1.1 La problemática territorial como obstáculo al desarrollo comunitario.

Para entender el desarrollo de las comunidades en el Ecuador, se hace necesario remontarse a la compleja historia de dichas entidades, lo que requiere un análisis profundo.

Comunidad proviene de la palabra comunión, que en sentido amplio significa compartir experiencias, vivencias; en un sentido más místico el significado de comunión adquiere notas más delicadas y sutiles, pues implica el compartir algo con la divinidad.

El concepto de comunidad ha sido ampliamente discutido a nivel antropológico, social, histórico, e inclusive étnico, cada uno de estos análisis apunta a diferentes conclusiones de acuerdo al enfoque que se le haya dado al estudio, sin embargo, todos coinciden en que la comunidad es la base fundamental de la existencia de estructuras organizativas más complejas, una de ellas, a manera de ejemplo, el Estado, que depende de la existencia de una comunidad, aunque no siempre una comunidad requiere de la existencia de un Estado.

Desde un punto de vista político, del concepto comunidad han surgido otras figuras como pueblo, nación, colectividad, ciudadanía, que han dado paso a la concepción del Estado de Derecho, que idealmente basa sus acciones en el bienestar y la protección de la comunidad base a la que se debe.

Precisamente la anterior aseveración que pudiera parecer ideal en otras latitudes, en el Ecuador ha sido por decir lo menos irregular, las comunidades existen, han dado lugar al nacimiento del Estado, pero éste no ha respondido ni de lejos a las expectativas de la comunidad a la que se debe.

Esta irregular situación, se ha acentuado en aquellas comunidades rurales que tienen un fuerte componente indígena y que han estado más alejadas que otras de la tutela estatal. En estas comunidades las carencias básicas parten de la falta de un territorio que pueda considerarse propio, donde vivir con mínimas condiciones. Esta carencia territorial existe debido a un complejo desarrollo histórico que se explicará enseguida.

Con esta pequeña síntesis histórica, lo que se pretende es clarificar la complejidad de las relaciones territoriales para las comunidades. Conforme se fueron creando estructuras e instituciones de poder, también se fue limitando el concepto de propiedad de la tierra. Una de las imposiciones más grandes a la tenencia de la tierra empezó con el advenimiento del Imperio Inca, que en su expansión al norte llegó a las tierras de cañaris, quitus, caras, huancavilcas entre otros, alrededor de 1450. En la estructura de poder incaica, la concepción territorial cambia, pues en general toda la tierra era de propiedad del Inca, quien graciosamente otorgaba diferentes grados de concesión de la misma a los habitantes, dependiendo del estrato social o de la casta a la que pertenecían; de ahí que militares, sacerdotes y funcionarios tuvieran un tratamiento diferente al del pueblo en general. A este último la tierra le era concedida a cambio del pago de un impuesto anual en especie.

La concepción territorial de los incas no duró mucho en estos territorios, pues su estancia fue más bien corta, alrededor de 80 años. Enseguida se impuso la estructura

conquistadora española, los primeros expedicionarios llegaron a las costas de Esmeraldas en 1523 y su presencia se consolidó con la fundación de Quito en 1536.

Entonces el cambio fue radical, pues la relación conquistadores–conquistados fue muy dura desde el principio y una de las más grandes transformaciones se dio a nivel territorial, todas las tierras del nuevo continente tenían también nuevos dueños. Simbólicamente la conquista de cada nueva región explorada se daba reclamando la propiedad de la tierra a nombre de la corona española, que adquiría todos los derechos y prerrogativas, mientras que los habitantes primigenios se quedaban sin nada y se consideraban, a efectos legales, como “cosas” que formaban parte natural de dichos territorios.

El desafío de colonizar y administrar el “Nuevo Mundo” llevó a que la corona española creara nuevos espacios políticos-administrativos-productivos para que existiera orden en la explotación de recursos, se pagasen impuestos y se respetara la autoridad real. Además de la creación de virreinos, audiencias, cabildos, nacen también las figuras del obraje y la encomienda. La encomienda, sin duda, es el antecedente que puede ilustrar de mejor manera el problema territorial de las comunidades ecuatorianas en la actualidad. Mediante la encomienda, el rey encargaba a un español –el encomendero– una vasta extensión territorial, con el derecho de explotarla, hacerla producir y beneficiarse del trabajo de los indios que allí vivían, a cambio de permitirles vivir en un pequeño terreno y de catequizarles en la doctrina de la religión católica.

Durante trescientos años de colonización la situación no varió, como tampoco lo hizo en la época de la independencia y peor aún de la república, pues las encomiendas se transformaron en inmensas haciendas que se heredaban, vendían y permutaban con tantas cabezas de indios dentro.

Una figura ampliamente usada por los hacendados de la sierra ecuatoriana hasta bien entrado el siglo XX fue la del huasipungo, palabra quichua definida incluso por el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como un americanismo: “terreno donde los peones siembran sus propios alimentos”. La figura consistía en que el hacendado, en lugar de pagar un salario a sus empleados, concedía a las familias indígenas un lugar donde edificar su casa y sembrar pequeñas parcelas para su sustento personal, de ninguna manera se trataba de una propiedad legal o con papeles, siempre la tierra pertenecía a los mismos hacendados. El concepto y las relaciones del huasipungo

fueron bellamente llevados a la literatura por el escritor ecuatoriano Jorge Icaza con su novela homónima.

Sin embargo existen algunos hitos que fueron marcando un camino hacia el mejoramiento de la situación indígena en el Ecuador, uno de ellos fue la abolición de la esclavitud decretada en 1851 en la presidencia del General José María Urbina, en cuyo período también se eliminó el tributo indígena, aunque de facto este hecho subsistiría por muchos años más.

1.2 El proceso de reforma agraria y la inequidad territorial.

El proceso de reforma agraria en el Ecuador (1964), contrariamente a lo que se creería, tiene su motivación en aspectos económicos antes que sociales, aunque cabe anotar que siempre existieron grupos políticos, sindicatos, etc., que exigían un proceso de reforma agraria desde la vertiente social. El objetivo fue eminentemente económico, debido a que a partir de la década de los 60 empezaron a diseñarse cambios importantes en el sector agrícola del Ecuador, como consecuencia de la crisis temporal de la producción bananera, la crisis cafetera y el momento político del país, en el que existía una gran pugna entre clases oligarcas de la Sierra y de la Costa. Estos aspectos fueron los que llevaron a la elaboración de un proyecto político–económico dirigido a la diversificación de la economía, la industrialización y la transformación de los rezagos feudales de producción hacia una modernización del sector agrícola.

La Reforma Agraria de 1964 fue claramente el eje que aglutinó las fuerzas modernizantes. A pesar de las buenas intenciones la Ley de Reforma Agraria, sus efectos no fueron totalmente eficaces; los latifundistas cedieron la peor tierra a los indígenas, la que menos producía o incluso la más lejana y agreste, guardándose para sí la mejor, pero al menos significó para muchos el fin de la forma feudal de propiedad de la tierra y el inicio de cambios estructurales en el uso de la misma.

Sin embargo, la repartición de la tierra no trajo consigo desarrollo económico para los campesinos que accedieron a la reforma, debido sobre todo a múltiples factores como la poca tecnificación agrícola o el nulo acceso al crédito que desembocaron en que los indígenas dispusieran de mínimas extensiones, lo que apenas les permitía sobrevivir. Con el tiempo muchos predios se han convertido en minifundios pues se fraccionaron exageradamente, debido sobre todo a que se han repartido como herencia a la muerte del padre de familia, constituyéndose en pequeñas parcelas con una exigua capacidad de producción.

Lo positivo de la reforma agraria es que estimuló la confianza y la autoestima del campesinado, el acceso a pequeños créditos productivos, especialmente a través del Banco Nacional de Fomento, el acceso a programas de capacitación y asistencia de ONG y una mayor seguridad alimentaria familiar. Antes de la apertura del mercado de tierras, los grandes propietarios no tenían incentivos para hacer mejoras o llevar a cabo programas de conservación, debido a la amenaza constante de invasiones o traspasos forzados. Tampoco los pequeños propietarios o propietarios ancestrales sin título se veían motivados a participar en los planes de conservación o de mejora. En la actualidad existe una cierta seguridad en la tenencia de la tierra y un mercado que ha proporcionado a ambos grupos de propietarios los incentivos necesarios para invertir en la conservación y mejora de los recursos naturales.

Según la FAO la historia del proceso de distribución de tierras y su marco legal en el Ecuador cubre tres períodos distintos:

a. Con anterioridad a 1964, la forma predominante de tenencia de la tierra era la hacienda; la producción dependía de la mano de obra de familias campesinas e indígenas. El trabajo daba acceso a pequeñas parcelas que los campesinos podían cultivar para su propia subsistencia; el *huasipungo* era la fuerza laboral no asalariada de la hacienda. En este período existían otras formas de tenencia precarias como la del partidario, arrendatario, desmontero, arrimado y aparcerero, que en ningún caso daban derecho de propiedad sobre la tierra trabajada, sino solamente un derecho de uso temporal.

b. Durante el período comprendido entre 1964 y finales de los años 1970, se promulgó (por el decreto 1048) la Ley de Reforma Agraria de 1964; el decreto complementario 1001 de 1970, y (por el decreto 1172) la ley reformativa de 1973. El Estado creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), convertido posteriormente por la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 en Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA). En virtud de este marco institucional, el Estado intervino directamente en la estructura de propiedad de la tierra con el fin de eliminar la tenencia precaria, por un lado, y la concentración capitalista de la producción, por otro. En este período se dieron las condiciones más favorables para el acceso a la tierra de campesinos e indígenas: en algunos casos, el acceso tuvo lugar por negociación; en otros, por tomas forzadas (y posterior negociación). El acceso a la tierra fue muy intenso

en la Sierra (la mayoría de las haciendas se distribuyeron total o parcialmente durante este período); menos intensa en la Costa, y muy poco intensa en la Amazonia. En esta última región, se observó más bien un proceso de adjudicación y titulación en beneficio de colonos de unos terrenos de patrimonio del Estado que, hasta la actualidad, se habían considerado «baldíos».

c. Entre finales de los años 1970 y comienzos de los años 1990, el acceso a la tierra se llevó a cabo gradualmente, a través del mercado. La intensidad de la repartición de las haciendas por efecto de la presión demográfica disminuyó notablemente, y los propietarios de las haciendas que se mantuvieron negociaron con los indígenas y afroecuatorianos la venta directa de sus tierras. En la década de 1980 y comienzos de la de 1990, se crearon los primeros programas de compras de tierras. El más importante de estos programas –el Programa Protierras perteneciente al Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP)– dispuso de fondos provenientes de la negociación de porciones de la deuda externa que se destinaron a empréstitos para la compra por las comunidades de tierras productivas.

La Ley de Desarrollo Agrario, promulgada en 1994, desincentivó las formas precarias de acceso a la tierra y fortaleció los derechos de propiedad, ya que eliminó las restricciones para la transferencia de las tierras. Mediante esta ley se limitaron las expropiaciones y se estableció que el traspaso de la propiedad de la tierra debía efectuarse por pago en efectivo sobre la base de un avalúo de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC). El pago en efectivo representó un impedimento para muchos campesinos e indígenas que no disponían de dinero para comprar la tierra. En la normativa también se establecían mecanismos para desalojar a los intrusos de las tierras invadidas. La ley autorizó la división de las tierras comunales en parcelas individuales privadas mediante votación de las dos terceras partes de los miembros de la comunidad. La subdivisión afectó mucho a la estructura de las tierras comunales al dar libertad a los nuevos propietarios para revender sus tierras, y fomentó la creación de minifundios⁴.

Un claro ejemplo de la aplicación del proceso de reforma agraria, llevado a cabo hace poco tiempo, es el de la hacienda Tunibamba en la provincia de Imbabura, que cuenta

⁴ Nieto Cabrera, C. (2004) *El acceso legal a la tierra y el desarrollo de las comunidades indígenas y afroecuatorianas: la experiencia del PRODEPINE en el Ecuador*, Quito, FAO.

actualmente con una operación de turismo comunitario y un proyecto bien estructurado para transformarse en hostería turística.

1.3 Las primeras regulaciones acerca de la tierra comunitaria

Capítulo aparte merece el asunto de la tierra ancestral cuyo tratamiento es diferente al de la reforma agraria. Las tierras ancestrales son aquellas que han sido ocupadas por comunidades que han vivido en ellas “desde siempre”. Las regulaciones acerca de la tierra comunitaria tienen su principal respaldo jurídico en la Constitución Política del Ecuador, cuyo artículo 84 numeral 2, entre los derechos colectivos de los pueblos indígenas garantiza “conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial.” El numeral 3 de este artículo garantiza la posesión ancestral al rezar: “mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y el literal a tener su adjudicación gratuita, conforme a la ley”. Internacionalmente el derecho a la propiedad de tierras ancestrales está protegido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas, ambos instrumentos ratificados por el Estado ecuatoriano. El reconocimiento de las tierras ancestrales se efectúa además a través de las siguientes leyes: la Ley de Desarrollo Agrario, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Agrario, la Ley de tierras baldías y colonización, la Resolución administrativa N° 002 del INDA de 13 de junio del 2002, la Resolución administrativa N° 005 del INDA de 1 de julio de 1997, y la Resolución administrativa N° 0017 del INDA de 1 de septiembre de 1999.

El fundamento legal para la titulación de tierras de patrimonio del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) comprende los siguientes instrumentos: la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, el Reglamento de la Ley Forestal y Vida Silvestre, la Resolución N° 001 del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales (INEFAN) de 24 de abril de 1996 y la Resolución N° 010 del INEFAN de 4 de julio de 1996.

Según el PRODENIPE (Proyecto de Desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador) los títulos de propiedad en el Ecuador corresponden a apenas el 29 por ciento de la superficie total de las tierras, y de este porcentaje sólo alrededor de un 10 por ciento ha sido adjudicado a las comunidades. Queda todavía un 36 por ciento de la superficie total del Ecuador continental –un poco más de 9,8 millones de hectáreas

(actual patrimonio del INDA)– por adjudicar: estas cifras dan la medida de la problemática de la legalización de la tenencia en el país.

Una gran controversia surge al hablar de tierras ancestrales que se ubiquen dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), que tiene jurisdicción sobre aproximadamente el 17 por ciento del territorio nacional, pues junto con las áreas naturales del Patrimonio Forestal del Estado y los bosques protectores, suman el 29 por ciento de la superficie total del país.

Estas tierras son escenario de graves conflictos debido a las reclamaciones de poblaciones que viven en posesiones ancestrales, a invasiones recientes de tierras y a la presión para la explotación de recursos naturales sobre todo madereros y petroleros. Entre estos se encuentran los bloques de explotación petrolera aún no adjudicados, que de hacerse efectiva su concesión afectaría a grandes extensiones territoriales vírgenes de la Amazonía ecuatoriana, con gravísimos perjuicios medioambientales.

El PRODEPINE realizó un estudio para conocer la situación de las tierras de posesión ancestral no tituladas en las cuales se encontraban comunidades indígenas y afroecuatorianas. El censo puso de manifiesto una situación de posesión muy difícil por estar las tierras localizadas en zonas de jurisdicción del SNAP y, según la ley, no podían ser tituladas en beneficio de intereses de privados, aunque dichos intereses fuesen comunitarios. Se calcula que únicamente un 35% de las tierras ancestrales podían ser legalizadas.

En este punto cabe anotar que esta visión contrasta con la de otros sectores sociales del Ecuador que no apoyan esta entrega masiva de territorios a un grupo étnico minoritario en el Ecuador.

2. Concepto de comunidad desde el reconocimiento de la legislación ecuatoriana.

2.1 Las normas aplicables a las comunidades.

La legislación ecuatoriana reconoce la existencia jurídica de las comunas o comunidades, que se traduce a través de la Ley de Organización y Régimen de Comunas cuya última codificación es de 2004. Esta ley incorpora los criterios de definición, organización, gobierno y facultades de las comunidades que existen en el Ecuador. Se define a las comunidades, más bien desde un punto de vista geográfico-administrativo, como “todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia que existiera en la actualidad o que se estableciere en el futuro y que fuere conocido con el

nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad o cualquiera otra designación, llevará el nombre de comuna a más del nombre propio con el que haya existido o con el que se fundare”.

Administrativamente la legislación ecuatoriana vincula a la comuna a la jurisdicción de la parroquia urbana o rural dentro de cuya jurisdicción se encuentre ubicada. El régimen de comunas ecuatoriano, además, garantiza el otorgamiento de personería jurídica por el hecho de atenerse a la ley, y en su aplicación garantiza “el ejercicio de derechos colectivos de los pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, de acuerdo con la Constitución Política del país”, es decir que se reconoce e incorpora al régimen de comunidades el eje de identidad cultural que de hecho en el Ecuador es muy marcado y que contribuye de forma muy amplia al turismo comunitario.

Las comunas tienen la posibilidad de poseer bienes comunitarios, los mismos que pertenecen a todos los miembros de la comunidad tanto en propiedad como en disfrute de beneficios y rédito. El órgano de gobierno de la comunidad es el Cabildo, cuerpo colegiado elegido por toda la comunidad y compuesto por un Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y Síndico que la representan. El sistema de gobierno del cabildo es altamente participativo y sencillo, en cuanto a procedimientos, reglamentos y actuaciones.

El régimen de comunas reconoce la autoridad del Ministerio de Agricultura y Ganadería, debido al contexto histórico que ya se analizó anteriormente, mas en la actualidad su gestión y control se encuentra a cargo del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador CODENPE, a quien el Ejecutivo le ha encargado las relaciones del Gobierno con los pueblos indígenas en Ecuador.

Dada la importancia de la tierra dentro de la comunidad, gran parte de las atribuciones de los cabildos se centran en la administración de estas tierras, teniendo la responsabilidad de gestionarlas de forma adecuada, dándoles la ley amplias capacidades de manejo, aceptando figuras como nuevas adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos e incluso hipotecas de la tierra comunitaria para determinados fines.

2.2 La política oficial y el reconocimiento comunitario en Ecuador.

El reconocimiento de las estructuras comunitarias en Ecuador, ha sido más bien reciente, coincide con el afán de reivindicación territorial del que ya hablamos

anteriormente, que se acompaña del nacimiento de los movimientos indígenas del Ecuador y de su brazo político en la década de los noventa.

La Constitución Política de 1998, reconoce ampliamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y establece un cambio ideológico importante al establecer que el Estado en general y todas sus instituciones en particular, reconozcan a las comunidades, como entes sujetos al cumplimiento de obligaciones pero sobre todo al ejercicio de derechos a todo nivel y en igualdad de condiciones. Importantes han sido los logros que a nivel político se han alcanzado en esta década las organizaciones comunitarias en Ecuador, llegando a jugar roles preponderantes incluso en las épocas de crisis y cambio político que el país ha sufrido en estos últimos años.

En el Ecuador de hoy, el reconocimiento a las comunidades es pleno en cuanto a su existencia, organización y fines. Sin embargo, falta mucho para que esa realidad jurídica se traduzca en una real política de Estado que atienda asuntos críticos como la educación, la salud, la nutrición y, en general, suponga una estrategia de combate contra la pobreza en las áreas rurales. En estas áreas se asientan prioritariamente las comunidades, que tienen mucho que ofrecer pero también grandes carencias y necesidades.

2.3 Las relaciones de la Ley de Comunas con otros cuerpos legales que fomentan la producción en Ecuador.

De manera general, las comunidades encuentran su régimen básico de actuación en la Ley de Organización y Régimen de Comunas. Pero existen muchas concordancias y relaciones de las comunidades con otros cuerpos legislativos, como la Ley de Turismo que reconoce el derecho de las comunidades a trabajar en el campo turístico, en tanto prestadores de servicios. Asimismo, distintas leyes relacionadas con la gestión ambiental del Ecuador reconocen la capacidad de las comunidades para participar en diversos ámbitos. De esta forma encontramos referencias en los siguientes cuerpos legales: Constitución Política de la República del Ecuador. RO 1: 11 de agosto de 1998; Codificación a la Ley de Organización y Régimen de las Comunas. RO S-315 de 16 de Abril de 2004; Ley de Creación del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y de Vida Silvestre. Registro Oficial No. 27 de 16 de septiembre de 1992; Ley de Descentralización y Participación Social. Ley 27. RO 169 de 8 de Octubre de 1997; Ley de Gestión Ambiental. RO 1, 11 de agosto de 1998; Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre. RO No. 418, suplemento. 10 de septiembre de

2004; Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, Art. 6. RO 349 de 31 de diciembre de 1993; Ley de Turismo. RO/ Sup 733, 27 de Diciembre de 2002; y el RETANP, Reglamento de Actividades Turísticas en Áreas Naturales Protegidas,

Mención especial merece el papel de las comunidades en las áreas turística y ambiental. Del área turística se tratará en el siguiente apartado, mientras que cabe resaltar ahora la importancia de las comunidades en el área ambiental y más concretamente el papel que deberían cumplir dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Expresamos “deberían cumplir”, pues si bien es cierto que existen las condiciones legales para que el papel de las comunidades sea importante dentro del SNAP, en la práctica, la situación es diferente, pues las declaraciones se quedan en buenas intenciones. No se han dado pasos importantes y fundamentales para que las comunidades participen activamente en la administración de las Áreas Protegidas en las que se asientan, en algunos casos desde hace cientos de años, territorios ancestrales que luego han sido declarados parte del Sistema Nacional.

3. La inserción del turismo como un elemento novedoso dentro de la lógica comunitaria, marco jurídico aplicable.

El turismo, como actividad económica en el Ecuador, nació hace menos de 50 años con los visitantes norteamericanos que iban hacia otros destinos —Macchu Pichu en Perú— y que poco a poco fueron transformando al Ecuador en un destino en sí mismo, tras la aparición de productos como el mercado indígena de Otavalo, la Mitad del Mundo y las Islas Galápagos.

Si nos situamos en esa época y en ese contexto histórico, el nacimiento del turismo coincide con el momento en el que empiezan las reivindicaciones de las comunidades indígenas frente a la explotación a la que habían sido sometidas. Cabe anotar que a pesar de la coincidencia no existía relación alguna entre turismo y comunidades en esa época, más bien el interés turístico comunitario devino décadas después, mientras que el turismo se consolidaba empresarial y económicamente en algunas regiones de Ecuador.

Cabe anotar que el turismo comunitario se ha constituido en una forma de gestión novedosa, complementaria a otras actividades sobre todo las agrícolas, en la que la diferencia radica en la distribución de las ganancias, que se derivan a toda la comunidad bajo la forma de obras concretas en estructuras, saneamiento, educación, etc..

3.1 Evolución de la operación turística comunitaria y su necesidad de legalización.

La evolución de la operación turística comunitaria se trata en otro capítulo de este estudio, por lo que no nos detendremos en este apartado; sin embargo, se señalarán algunos hitos importantes en el desarrollo del turismo comunitario a efecto de situar la dimensión jurídica en su contexto.

Aunque no haya sido considerado turismo comunitario en su época, la operación que se ha venido haciendo hacia el mercado indígena de Otavalo —desde hace más de treinta años— ha generado en esa región un importante flujo de turistas que demandan servicios, ello ha posibilitado la conformación de un importante sector empresarial en esa ciudad, pero también el surgimiento de iniciativas colectivas a nivel privado-comunitario que se han esmerado en proveer también servicios turísticos en la zona.

A finales de la década de los noventa, se empiezan a generar proyectos turísticos en algunas zonas de la Amazonía, con la diferencia de que estos no tenían un capital privado de financiamiento, sino que los recursos de trabajo provenían de Organizaciones no Gubernamentales, que fomentaban que las comunidades indígenas amazónicas trabajasen en turismo como una alternativa válida de desarrollo, este fue el nacimiento de iniciativas como RICANCIE.

Evidentemente, estas operaciones al haber nacido de forma espontánea no estaban regladas, y operaban “al margen de la ley” existiendo incluso peticiones formales de delegados del Ministerio de Turismo en la Amazonía a sus superiores de clausurar estas ilegales operaciones a las que ventajosamente y con buen criterio no se dio cabida. Con esos antecedentes, desde el año 2000 nace la necesidad de legalizar estas nuevas operaciones que se salían de los parámetros establecidos, pues no estaban conformadas según las reglamentaciones vigentes para las actividades turísticas que se ejercían en ese momento. La figura más parecida a la que podían acceder es a la de una operadora de turismo conformada como sociedad anónima o limitada, afiliada a una de las Cámaras de Turismo y con capitales mínimos de operación.

En ese entonces, la semilla del turismo comunitario germinó en muchas regiones del Ecuador, donde empezaron a aparecer o a publicitarse operaciones y experiencias que estuvieron apoyadas por varias organizaciones de diferente índole en todo el país y que se han constituido en la base de la oferta turística comunitaria de la que el Ecuador dispone hoy en día.

3.2 El proceso legal para el reconocimiento del turismo comunitario a nivel estatal.

El proceso legal para el reconocimiento del turismo comunitario a nivel estatal empezó por recabar información acerca del número de operaciones de turismo comunitario y sus realidades en las cuatro regiones del Ecuador. Por primera vez un organismo internacional, la OEA, se interesó en el tema y en el año 2002 financió la elaboración de la Base de Datos del Turismo Comunitario en Ecuador, herramienta que sirvió para inventariar oficialmente las iniciativas de turismo comunitario a lo largo y ancho del país, descubriendo que efectivamente existían muchas más comunidades interesadas en el turismo de las que se tenían noticias hasta ese entonces. Nace entonces desde varias instancias y organizaciones el interés de legalizar y formalizar a la operación turística comunitaria, a través de diferentes mecanismos y perspectivas.

Una de estas iniciativas, provino en 2001 del Ministerio de Turismo y de la Asociación Ecuatoriana de Ecoturismo (ASEC) quienes a través de un convenio interinstitucional, promovieron la elaboración de un Reglamento de Ecoturismo y Sostenibilidad que entre otros puntos incentivaba la legalización de las operaciones ecoturísticas comunitarias, pues en esa época, se comprobó que la mayor parte de oferta turística comunitaria se centraba en esa tipología turística. El reglamento efectivamente se publicó y en él constaba la forma de legalizar la operación comunitaria y la necesidad de que se contara con una norma técnica al efecto.

Este Reglamento de Ecoturismo, fue insertado como el capítulo cinco del Reglamento General de Actividades Turísticas que se expidió en el año 2002. En el mismo consta la posibilidad de legalización de las operaciones comunitarias. Este reglamento recoge por primera vez en la legislación ecuatoriana una conceptualización de la participación comunitaria en el ecoturismo. Entre los diferentes aspectos tratados en dicha legislación podrían destacarse:

- Se considera ecoturismo a la modalidad turística ejercida por personas naturales, jurídicas o comunidades legalmente reconocidas, previamente calificadas para tal efecto, a través de una serie determinada de actividades turísticas, en áreas naturales, que correspondan o no al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con el objeto de conocer la cultura de las comunidades locales afincadas en ellas y la historia natural del ambiente que las rodea. Dichas actividades se ejercerán con las precauciones necesarias para no alterar la integridad de los ecosistemas ni la cultura local y deberán generar oportunidades económicas que permitan la conservación de dichas áreas y el desarrollo de las comunidades locales, a través

de un compromiso compartido entre las comunidades, las personas naturales o jurídicas privadas involucradas, los visitantes y el Estado.

- Se dispone como una de las políticas permanentes de ecoturismo y principios generales la incorporación y reconocimiento de la cosmovisión y la cultura de las comunidades locales en el desarrollo de productos de ecoturismo, en su forma de organización y manejo, en la formulación de políticas, en la planificación relacionada y en la promoción.
- Se reconoce como modelo de participación a las comunidades locales en el manejo y operación de las actividades de ecoturismo.
- Se asegura por medio de estas políticas de ecoturismo y los mecanismos del Ministerio de Turismo, que el ecoturismo promueva la conservación de los recursos naturales y la prevención de la contaminación ambiental los cuales son de importancia primordial para la supervivencia de las comunidades locales y para sustentar las actividades de ecoturismo.
- Se fomenta la reinversión de los beneficios económicos generados por el ecoturismo en el manejo y control de las áreas naturales y en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones locales.
- Se fortalece a las comunidades locales en el establecimiento de mecanismos de manejo de los recursos naturales, de actividades de conservación y de turismo que se realizan dentro de las áreas naturales.
- Se promueve actividades de capacitación dirigidas a los miembros de comunidades locales en actividades calificadas como de ecoturismo. En tales procesos debe existir un intercambio de conocimientos entre las comunidades y los demás actores de la actividad.
- La ejecución de las actividades relacionadas con el ecoturismo en el Ecuador, corresponden al sector privado por medio de las personas naturales, jurídicas y comunidades legalmente reconocidas dedicadas a esta actividad, según se encuentra determinado en las leyes correspondientes, reglamentos específicos, normas técnicas y en este reglamento.
- Se determinan las actividades de ejecución de ecoturismo por parte del sector privado comunitario: Las comunidades legalmente reconocidas, pueden ejercer las actividades de ecoturismo previstas en la ley, a excepción de aquellas cuyo ejercicio esté reservado a algunas personas jurídicas según las leyes vigentes.

- Las actividades se realizarán de manera directa, sin intermediarios. Por lo tanto las comunidades legalmente reconocidas podrán realizar la comercialización de sus productos y completar la cadena de valor operativa por sí mismos.
- Las operaciones realizadas por comunidades legalmente reconocidas, serán autorizadas únicamente para su jurisdicción; sin implicar ello exclusividad de operación en el lugar en el que presten sus servicios.
- Para efectos de este reglamento, se entiende por comunidad la organización comunitaria organizada y capacitada, reconocida como tal, que ejecute actividades de ecoturismo en un área geográfica determinada para tal efecto.
- Se determinan los requisitos para la operación de comunidades legalmente reconocidas. Las comunidades locales organizadas y capacitadas podrán prestar servicios de ecoturismo, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:
 - a. Petición realizada por los interesados de manera directa, indicando que tipo de actividad desean efectuar.
 - b. Acta certificada de la Asamblea General Comunitaria en el cuál se nombra al responsable o responsables para el ejercicio de la actividad de ecoturismo.
 - c. Obtención de registro y licencia anual de funcionamiento en el Ministerio de Turismo.
 - d. Obtención del permiso o autorización del Ministerio del Ambiente cuando la actividad se vaya a realizar dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Se llama empresa de ecoturismo a la persona natural, jurídica o comunidad legalmente reconocida que desarrolle actividades de ecoturismo, reconocida como tal por las autoridades correspondientes. Esta categoría especial se determinará sobre la base de un proceso de certificación de sostenibilidad voluntaria a la que las personas naturales, jurídicas y comunidades legalmente reconocidas dedicadas al ecoturismo, pueden optar. Esta certificación avalará sus acciones.

Este Reglamento sirvió como sustento por un buen tiempo para que las comunidades operasen sin contratiempos legales.

Otro mecanismo mediante el que el Ministerio de Turismo contribuyó a incentivar el turismo comunitario fue el impulso a la creación de la Federación Plurinacional de

Turismo Comunitario del Ecuador (FEPTCE) como una organización que aglutinara los intereses del turismo comunitario y los representara al más alto nivel; incluso se incluyó la participación de esta organización en algunos de los cuerpos colegiados más importantes de gestión del turismo ecuatoriano.

En estos años la Federación se ha consolidado en su aspecto representativo y de defensa de los intereses del sector, así como ha realizado incursiones en el tema del mercadeo y la comercialización. Desde este marco se ha potenciado la oferta turística comunitaria del Ecuador.

Ya en el campo jurídico, en los últimos tiempos se han desarrollado distintas iniciativas para dotar al turismo comunitario de un marco regulador preciso, que no lo vincule al ecoturismo sino que más bien lo reconozca como una forma de operación específica, con su propia dinámica y realidad. En esta línea se han dado convergencias pero también confrontaciones respecto a los siguientes aspectos:

- La exclusividad de la prestación de servicios turísticos por las comunidades en ciertas áreas.
- La necesidad de afiliación de las operaciones turísticas comunitarias al sistema de Cámaras Provinciales de Turismo de acuerdo a la ley especial que se encuentra vigente.
- El papel de la FEPTCE dentro de la calificación de turismo comunitario y su relación con el Ministerio de Turismo.
- La definición de una norma técnica de calidad de turismo comunitario que contenga los estándares mínimos de servicios.

4. La regulación del turismo comunitario en Ecuador.

4.1 La Ley de Turismo y sus reglamentos como normas que permiten y fomentan al turismo comunitario en Ecuador.

La principal iniciativa que ha dado plena forma jurídica al papel de las comunidades en el turismo ha sido la Ley de Turismo expedida en diciembre de 2002, que tiene las siguientes referencias:

- La Ley consagra como principios de la actividad turística, lo siguiente:
 - a) La iniciativa privada como pilar fundamental del sector; con su contribución mediante la inversión directa, la generación de empleo y promoción nacional e internacional.

- b) La participación de los gobiernos provincial y cantonal para impulsar y apoyar el desarrollo turístico, dentro del marco de la descentralización.
- c) El fomento de la infraestructura nacional y el mejoramiento de los servicios públicos básicos para garantizar la adecuada satisfacción de los turistas.
- d) La conservación permanente de los recursos naturales y culturales del país.
- e) La iniciativa y participación comunitaria indígena, campesina, montubia o afro ecuatoriana, con su cultura y tradiciones preservando su identidad, protegiendo su ecosistema y participando en la prestación de servicios turísticos, en los términos previstos en esta Ley y sus reglamentos.

Seleccionando aquellos principios que son útiles al estudio que se desarrolla, podemos colegir que:

- Se reconoce al sector privado como eje fundamental de desarrollo del sector y su contribución a la producción nacional.
- Que existe un tácito reconocimiento a que las comunidades presten servicios turísticos, bajo los parámetros de la ley, es decir sujetándose a cumplir los requisitos que contemplados en este mismo cuerpo jurídico que reconoce su potestad de trabajar en turismo.

Por lo tanto se trata de sectores que deberían ser complementarios y contribuir conjuntamente al desarrollo turístico del Ecuador, pues el producto comunitario y convencional podrían contribuir a diferenciar el destino.

Otra referencia al turismo comunitario dentro de la ley se desarrolla respecto al establecimiento de una política estatal que permita “reconocer que la actividad turística corresponde a la iniciativa privada y comunitaria o de autogestión, y al Estado en cuanto debe potencializar las actividades mediante el fomento y promoción de un producto turístico competitivo”. Claramente, en esta disposición el Estado se compromete a fomentar y promocionar a los productos turísticos que provienen de las vertientes privada y comunitaria, reconociendo a ambos nuevamente de forma expresa.

Una referencia más de la Ley al turismo comunitario se encuentra en el artículo que corresponde a la integración del Consejo Consultivo de Turismo, cuerpo colegiado que se encarga de asesorar al Ministro de Turismo en aquellos temas de vital importancia para la actividad en el Ecuador. El Consejo Consultivo de Turismo, estará integrado por los siguientes miembros con voz y voto: El Ministro de Turismo, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente; el Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado; el Ministro del Ambiente o su delegado; un representante de la Federación Nacional de Cámaras de Turismo, FENACAPTUR; dos representantes ecuatorianos de las Asociaciones Nacionales de Turismo legalmente reconocidas y en forma alternativa; un representante de la Asociación de Municipalidades del Ecuador - AME; un representante del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador - CONCOPE; y un representante de la Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador.

La intención del legislador en esta disposición es claramente de apoyo al desarrollo del turismo comunitario en el Ecuador, al integrar a un representante de la FEPTCE en el Consejo Consultivo de Turismo, instancia que debería tener una amplia capacidad para la coordinación de acciones entre el sector público y privado.

Una última referencia que se encuentra en la ley es la del artículo 15, que consagra al Ministerio de Turismo como organismo rector de la actividad turística ecuatoriana y le otorga al Ministro atribuciones de acción como “preparar las normas técnicas y de calidad por actividad que regirán en todo el territorio nacional”. Entre estas normas de calidad están también incluidas las que deben regular la calidad de la prestación de los servicios en comunidades, pues para lograr competitividad hace falta calidad y es necesario que exista al menos un estándar mínimo, como se explicará más adelante. “Promover y fomentar todo tipo de turismo, especialmente receptivo y social y la ejecución de proyectos, programas y prestación de servicios complementarios con organizaciones, entidades e instituciones públicas y privadas incluyendo comunidades indígenas y campesinas en sus respectivas localidades”. Esta norma tiene como objetivo clave que la promoción y fomento del turismo y sus actividades complementarias la realice el Ministerio de Turismo en conjunto con un amplio espectro de organizaciones entre las que se encuentran las comunidades indígenas y campesinas, consecuentemente, estas organizaciones están en capacidad de llevar adelante proyectos, programas y prestación de servicios complementarios.

Al no haberse reglamentado la Ley de Turismo de forma adecuada no existe actualmente una normativa jerárquicamente concordante que trate verticalmente los

asuntos relacionados al turismo comunitario. Sin embargo, como manifestamos anteriormente, luego de un proceso largo de negociación y de encontrar divergencias y coincidencias, en el mes de junio de 2006, mediante Acuerdo Ministerial número 20060044, la Ministra de Turismo expidió de común acuerdo con la FEPTCE el Reglamento para el Registro de Centros Turísticos Comunitarios.

La parte motiva del acuerdo reconoce las leyes que respaldan la decisión (las mismas a la que se ha hecho referencia) y sobre todo declara “que es urgente y actual apoyar a las comunidades que buscan el desarrollo del turismo interno, como una herramienta de lucha contra la pobreza”.

El Reglamento establece en primer lugar las exigencias que una comunidad debe cumplir para prestar servicios turísticos a terceros, para ello debe acreditar ante el Ministerio de Turismo varios requisitos, resaltando uno que es el Informe expedido por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) de que la persona jurídica que pretende realizar este tipo de turismo se enmarca en una comunidad. Este requisito se estableció básicamente por la inquietud de la FEPTCE de que otras iniciativas que no son comunitarias puedan optar por esta calificación, únicamente por fines comerciales o de conveniencia personal.

El registro de los centros turísticos comunitarios se realizará en cualquier oficina del Ministerio de Turismo a nivel nacional, estando obligados a la obtención de Licencia Única Anual de Funcionamiento en el Ministerio de Turismo o los Municipios descentralizados, según sea el caso.

En este reglamento se establece además que la FEPTCE presentará al Ministerio de Turismo una propuesta de Normas Técnicas de calidad para su discusión y lograr que la actividad se regule. En concordancia con el Acuerdo Ministerial del Turismo, el CODENPE expidió el acuerdo 199 de 28 de junio de 2006, en este instrumento se establecen los mecanismos que deberán tenerse en cuenta al momento de solicitar la clasificación de comunitario, establece además que se realizarán inspecciones a los lugares antes de emitir este criterio.

4.2 Los convenios de fomento al turismo comunitario.

Existen dos niveles de convenios que fomentan la actividad del turismo comunitario en Ecuador. Uno a nivel internacional, al que se ha adherido el Estado ecuatoriano, y el otro tiene que ver con convenios específicos que se han suscrito entre diversas entidades nacionales para el fomento del turismo comunitario en puntos y áreas específicas.

En el ámbito internacional, el convenio que reconoce los derechos económicos, sociales y ambientales de los pueblos indígenas, es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); convenio al que Ecuador se adhirió. Este instrumento contiene declaraciones y compromisos de los Estados para mejorar la situación de los pueblos indígenas; el campo del turismo entra en el ejercicio de los derechos económicos. A nivel de aplicación práctica, la propia OIT ha financiado en los últimos años, en algunos países sudamericanos, incluido Ecuador, un programa de apoyo al desarrollo y comercialización de productos de turismo comunitario denominado REDTURS, que ha desplegado una metodología propia.

En el campo de los convenios nacionales, a pesar de que aún no existe un instrumento que regule el turismo comunitario, se ha suscrito un acuerdo entre la FEPTCE y el Ministerio de Turismo, que contempla entre otros los siguientes puntos de entendimiento, algunos de los cuales ya han sido cumplidos y otros se encuentran en ejecución:

- a. Regular al turismo comunitario a través de un Reglamento de Centros de Turismo Comunitario que se elaborará consensuadamente.
- b. Identificar mecanismos de aplicación de esta reglamentación.
- c. Incorporar la visión del turismo comunitario en la planificación para el desarrollo del turismo en Ecuador, a través de la participación de la FEPTCE en las discusiones del Plan de Desarrollo Turístico del Ecuador PLANDETUR 2020.
- d. El Ministerio brindará asesoría técnica y apoyará esfuerzos de investigación y desarrollo del Turismo Comunitario con Universidades y Centros de Capacitación y Formación.
- e. Apoyar el fortalecimiento institucional de los principales actores del turismo comunitario a través del cumplimiento de los Convenios vigentes.
- f. El Ministerio de Turismo brindará asistencia técnica y apoyará los esfuerzos de investigación y desarrollo del turismo comunitario, con otros actores como Universidades y Centros de Formación, Capacitación y Educación.
- g. El Ministerio de Turismo y la FEPTCE elaborarán, discutirán y prepararán proyectos de interés común para obtener su financiamiento por otros actores públicos o privados, nacionales o internacionales.
- h. El Ministerio de Turismo considerará la actividad de turismo comunitario en la revisión del marco legal secundario del turismo que actualmente lleva adelante a

través de la participación de la FEPTCE en los diferentes talleres de discusión de esas regulaciones.

- i. El Ministerio de Turismo coordinará e impulsará la capacitación a los actores del turismo comunitario a nivel nacional, según sus planes operacionales.
- j. El Ministerio de Turismo facilitará la relación de los actores de turismo comunitario con otros importantes actores de la actividad turística como los operadores del sector privado y los gobiernos seccionales.
- k. El Ministerio de Turismo buscará que se considere dentro de los proyectos que lleve adelante, la visión del turismo comunitario, como en el caso del programa de micro crédito para el sector turístico.
- l. El Ministerio de Turismo propenderá para que se incorporen y se encuentren listos para su comercialización, los productos comunitarios en la oferta y promoción nacional.
- m. El Ministerio de Turismo apoyará para que se incorpore al turismo comunitario como una importante oportunidad de cumplimiento de los Objetivos del Milenio, considerada por los organismos públicos competentes.
- n. El Ministerio de Turismo y la FEPTCE comparten la preocupación por la importancia de la preservación del capital natural para el uso racional por parte de la actividad turística y realizarán las gestiones necesarias para evitar el deterioro de esos recursos.

La FEPTCE además ha suscrito convenios de colaboración con las siguientes organizaciones: convenio de Cooperación con la Organización Internacional del Trabajo-OIT, Suiza; convenio con la Universidad de Especialidades Turísticas del Ecuador-UCT, Quito; convenio con Equitour Agencia Solidaria de Canadá; convenio con la Asociación de Municipalidades del Ecuador-AME, Quito; convenio con Grupo Editorial PARTENON, Quito; convenio de Cooperación con Instituto Internacional para la Comunicación y Desarrollo-IICD; convenio con el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador-CODENPE; convenio de Cooperación con la Fundación Esquel; y asimismo con el programa ST-EP de la OMT.

5. Esbozo de Políticas públicas para el turismo comunitario.

Una fuente para esbozar políticas públicas es la ley. La lógica jurídica plasma en normativas las políticas públicas, este es el marco que regula un determinado sector de forma equilibrada entre los diferentes intereses que están en juego.

Otra fuente para la generación de políticas públicas es la información de que se disponga sobre una determinada actividad. Las tendencias pueden influir en la toma de decisiones; lamentablemente, en el campo del turismo en Ecuador, la generación de información confiable es escasa: no existe un sistema de inventarios uniforme y la generación de estadísticas e información de turismo no ha constituido en los últimos años una prioridad para los diferentes gobiernos.

Una tercera fuente de generación de políticas públicas la constituyen las tendencias macro o micro de las administraciones públicas. Tendencias que por lo general se exponen en planes de gobierno, planes estratégicos, directrices o cualquier otro instrumento de gobierno vigente. En el caso de Ecuador, la generación de políticas públicas para el desarrollo turístico se está fijando a través del Plan de Desarrollo Turístico de Ecuador (PLANDETUR 2020) que en este momento se encuentra en su etapa de elaboración.

Con estos antecedentes, la formulación de políticas públicas adecuadas para el desarrollo del turismo comunitario puede enmarcarse entre los siguientes ejes:

- a. Fortalecimiento a las operaciones existentes y fomento de nuevas operaciones en diferentes territorios.
- b. La aplicación de la reglamentación específica para el turismo comunitario y su consolidación a través de la introducción del concepto en reglamentos específicos de actividades que se promulguen en el futuro (alojamiento, alimentos y bebidas, operación turística, etc.).
- c. Consolidación de calidad turística en las operaciones a través de la aplicación de la norma técnica para el turismo comunitario, y sobre todo realizar los esfuerzos necesarios para que esta norma sea sostenida y cumplida en el tiempo. Se recomienda que su implementación debe ser gradual.
- d. La inclusión del turismo comunitario dentro de la política de promoción integral del Ecuador.
- e. El establecimiento de mecanismos que lleven a una paulatina integración y coordinación del sector privado turístico con el comunitario a efectos de realizar acciones conjuntas que lleven al posicionamiento del turismo

comunitario como una operación diferenciada dentro de los productos que Ecuador ofrece como destino.

- f. Establecimiento de dialogo multisectorial que permita la comprensión y la resolución de álgidos problemas estructurales que afectan a las comunidades en diversos órdenes, servicios básicos, conectividad, infraestructura pública mínima.
- g. Buscar la satisfacción de necesidades de las comunidades en concordancia con los Objetivos del Milenio, y con una de las misiones actuales de la actividad turística, luchar en contra de la pobreza para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales.
- h. Construir un objetivo nacional de consolidar el producto turístico ecuatoriano como la suma de componentes bajo el paraguas de la diversidad del país en un esquema de sostenibilidad económica, social y ambiental.