

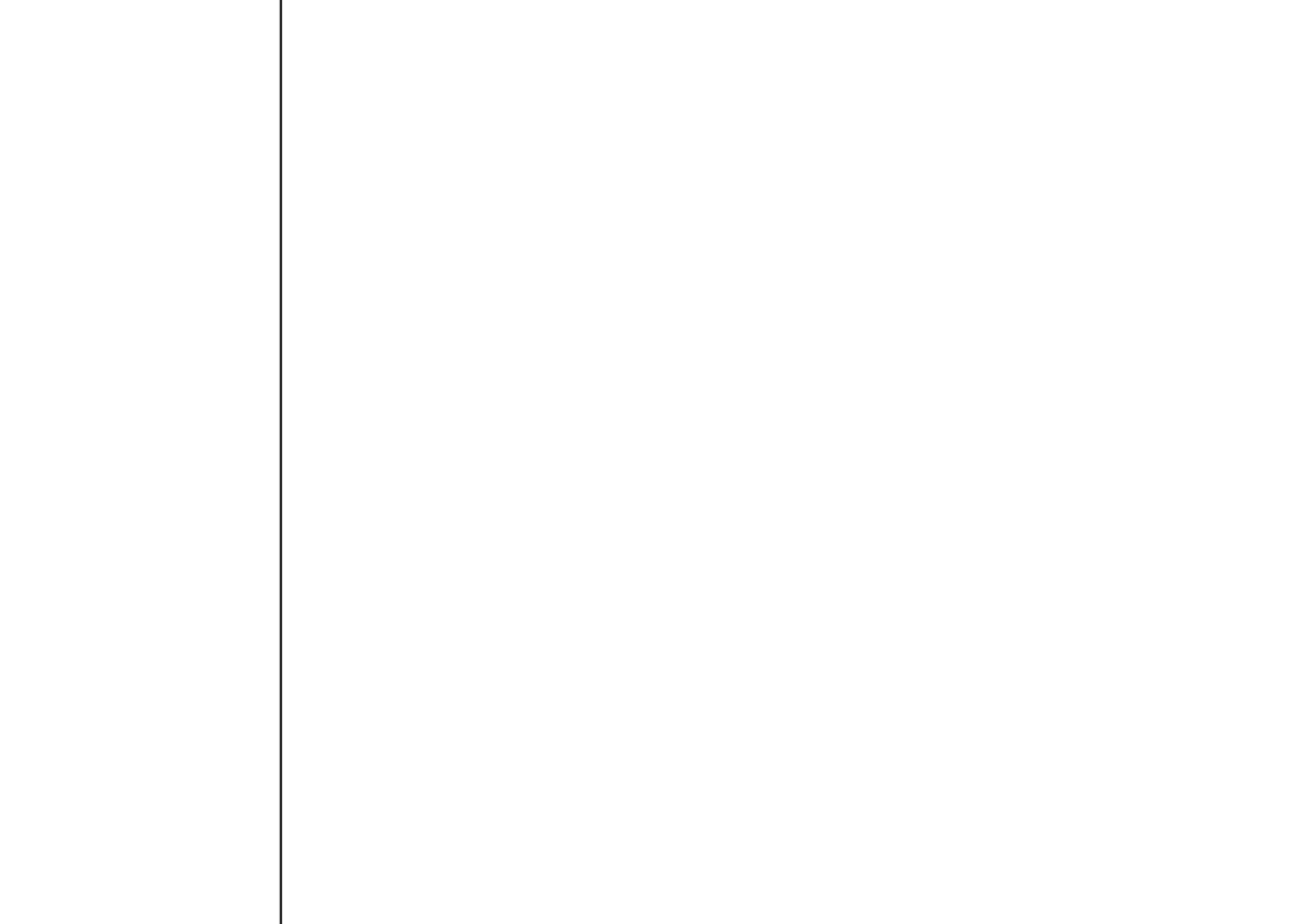


USAID | **ECUADOR**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

PROMUNI
PROYECTO DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL



Herramienta para la **Definición** de una **AGENDA AMBIENTAL** Municipal, Participativa e Intercultural



ANTECEDENTES

El marco legal ambiental y la institucionalidad ambiental nos sugieren en la actualidad, por un lado, procurar la articulación de los actores de la gestión ambiental, tanto a nivel central como autónomo descentralizado, y por otro lado, adaptarnos a las condiciones normativas dadas, es decir, una Constitución que abunda en regulaciones, pero que en la práctica no desarrolla sus mandatos a plenitud (por ejemplo, no se ha implementado la superintendencia ambiental, como órgano clave del control), leyes obsoletas en el tiempo como la ley forestal y la ley de gestión ambiental (que aun no se han reformado a la luz de los mandatos de la Constitución de 2008) y una franja normativa reglamentaria (decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales) que es parcialmente reformada y que no brinda condiciones ideales para el ejercicio de la articulación entre niveles de gobierno.

Vistas estas condiciones, es importante que a partir de esta herramienta desarrollemos la iniciativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para ejercer plenamente su competencia y jurisdicción (prevista en el COOTAD) en armonía con el marco legal ambiental y la institucionalidad ambiental Ecuatoriana, para ello es indispensable en primero lugar conocer las posibilidades de articulación y adaptaras a sus planes y necesidades locales, en segundo lugar definir una agenda ambiental municipal de manera participativa y en tercer lugar contar con un plan de participación ciudadana en temas ambientales.

OBJETIVO DE LA HERRAMIENTA

Esta herramienta esta dirigida a Decisores Políticos, Técnicos de Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Líderes de Organizaciones de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, busca identificar el alcance del marco legal ambiental en la gestión pública local, definir una agenda ambiental municipal participativa y contar con un plan de participación ciudadana en temas ambientales.

CONTENIDO DE LA HERRAMIENTA

1. Análisis del marco legal e institucionalidad ambiental ecuatoriana en relación con la participación ciudadana y el enfoque intercultural: Línea base del marco legal ambiental municipal.
2. Matriz de competencias y relacionamiento de temas ambientales entre gobiernos autónomos descentralizados y Estado Central: Herramienta para la definición de una Agenda Ambiental Municipal Participativa
3. Gestión Ambiental y Participación Ciudadana: Herramienta para la definición de un Plan de Participación Ciudadana en temas ambientales.

INDICE GENERAL

Análisis del marco legal e Institucionalidad ambiental Ecuatoriana en relación con la participación ciudadana y el enfoque intercultural	5
1. Introducción	7
2. El orden jurídico y la jerarquía normativa	12
3. Línea Base de Análisis	14
3.1 Marco Legal Ambiental	14
3.1.1 Marco Internacional	14
3.2 Marco Nacional	24
3.2.1 De las Estrategias Ambientales	24
3.2.2 Del Desarrollo Sostenible	28
3.2.3 De las Áreas Protegidas	30
3.2.4 De los Servicios Ambientales	34
3.2.5 De las Operaciones Petroleras	36
3.2.6 De las Operaciones Mineras	37
3.2.7 Del Agua	39
3.2.8 Secretaría Nacional del Agua SENAGUA	40
3.2.9 Del Sector Forestal	40
3.2.10 De la Calidad Ambiental	42
3.2.11 De la Gestión Ambiental	45
4. Institucionalidad Ambiental	47
4.1 Gestión del Desarrollo Ambiental, sistema, subsistema, niveles	49
4.2 El Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental	51
4.3 Niveles e instancias del SNDGA	52
4.4 Autoridades Ambientales y Sistema Único de Manejo Ambiental SUMA	57
4.5 El Sistema Único de Manejo Ambiental	57
4.6 Instituciones Públicas con competencias ambientales fuera del SNDGA	59
4.7 Organismos de Control	61
4.8 Nivel Gobiernos Autónomos Descentralizados	61

5. Participación social en el sector ambiental	62
ANEXOS	64
Matriz de Competencias y Relacionamiento de Temas Ambientales entre Gobiernos Autónomos Descentralizados y Estado Central.	75
1. Introducción	77
Gestión Ambiental	78
Forestal	79
Conservación de la Biodiversidad	80
Agua	81
Cuencas Hidrográficas	84
Cambio Climático	86
Planificación Ambiental	88
Elementos para la construcción de la agenda ambiental municipal	88
Gestión Ambiental y Participación Ciudadana.	89
Introducción	91
1. Contexto General de la Participación Ciudadana	92
2. Marco Legal de la Participación Ciudadana	94
3. Gestión Ambiental y Participación Ciudadana	97
4. Participación de los Pueblos Indígenas en el contexto ambiental	99
5. Ejercicio: Matriz de cumplimiento de instancias de Participación Social y actividades	101
ANEXO	
Propuesta "Lluvia de Ideas" para el Fortalecimiento de Capacidades en Participación Ciudadana en la gestión ambiental (a ser completada con el grupo meta).	102

Análisis del Marco Legal e Institucionalidad Ambiental Ecuatoriana en Relación con la Participación Ciudadana y el Enfoque Intercultural

LÍNEA BASE DEL MARCO LEGAL AMBIENTAL MUNICIPAL

Componente de Participación, Ambiente e Interculturalidad



1. INTRODUCCIÓN

Hasta 1998 el tema ambiental no había sido considerado como un mandato constitucional imperativo; sin embargo, la Constitución de 1998 preveía que son deberes primordiales del Estado preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo.

En este marco constitucional se disponía que el Estado tenga derecho soberano sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales. Su conservación y utilización sostenible se hacía con participación de las poblaciones involucradas cuando fuere del caso y de la iniciativa privada, según los programas, planes y políticas que los consideren como factores de desarrollo y calidad de vida y de conformidad con los convenios y tratados internacionales. En la actual Constitución hay aproximadamente setenta menciones al tema ambiental, de la misma forma que “la cuestión ambiental” se transversaliza en todo este cuerpo normativo.

La Constitución en su artículo 404 califica al Patrimonio Natural del Ecuador único e invaluable; comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción. Su gestión se sujetará a los principios y garantías consagrados en la Constitución y se llevará a cabo de acuerdo al ordenamiento territorial y una zonificación ecológica, de acuerdo con la ley.

A más de lo previsto en este mandato constitucional, el Patrimonio Natural lo constituyen las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas delimitadas que constituyen el hábitat de especies animales y vegetales amenazadas, que tengan valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, así como también los lugares naturales o las zonas naturales delimitadas que tengan valor universal, o excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

La actual Constitución en su artículo 413 declara que el Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas,

así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua.

El crecimiento sustentable de la economía en relación al patrimonio natural nos sugiere la idea de explotar racionalmente los recursos de manera que podamos contar ininterrumpidamente con fuentes de ingreso económico sin poner en riesgo el origen de estas fuentes y sus niveles de producción.

La garantía del Estado debe darse, entre otros medios, mediante la seguridad jurídica y la implementación de un marco legal efectivo, para ello se otorga a la Autoridad Ambiental Nacional, no solo la competencia legal sino las atribuciones para aprobar o negar solicitudes de explotación de recursos que estén en áreas protegidas o bosques nativos en base a la aprobación del respectivo plan de manejo ambiental.

A la Autoridad Ambiental Nacional, el Ministerio del Ambiente, le corresponde ejercer la rectoría, la coordinación y la regulación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, así como evaluar los impactos ambientales previos a otorgar permisos y licencias de actividades potencialmente contaminantes. Este proceso de vigilancia, inspección y aplicación de medidas para mantener o recuperar características ambientales apropiadas para la conservación y mejoramiento de los seres naturales y sociales, se conoce como Control Ambiental. Le corresponde también ejercer la Gestión Ambiental entendida como el conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de planeamiento, financiamiento y control estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo sustentable y una óptima calidad de vida.

La ley tipifica las infracciones y procedimientos, tanto en la Ley de Gestión Ambiental como en el Código Penal en la parte pertinente a los delitos ambientales, y específicamente en el caso del aprovechamiento forestal, con la Ley Forestal y su Reglamento.

La obligación ciudadana de cuidar el patrimonio natural es elevada a norma constitucional, al establecer que es deber de todos los ciudadanos preservar el medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo sustentable.

Dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le corresponderá garantizar el desarrollo de las actividades económicas, mediante un orden jurídico e instituciones que las promuevan, fomenten y generen confianza; y explotar racionalmente los bienes de su dominio exclusivo, de manera directa o con la participación del sector privado.

Por mandato legal, el aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles, tendrán lugar por excepción previo un estudio de factibilidad económica y de evaluación de impactos ambientales.

Estos bienes serán explotados en función de los intereses nacionales. Su exploración y explotación racional podrán ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas, de acuerdo con la ley.

Una vez definido el marco constitucional encontramos que en cumplimiento del mandato constitucional, en el régimen ambiental existen acciones legales tendientes a compensar los daños producidos al ambiente y su repercusión en la población directamente afectada en razón del área donde se produjo el daño. Si bien la afectación se extiende a todo el planeta, como en el caso de calentamiento global de la tierra, es indispensable a efectos de establecer el ámbito de estas acciones complementarias ubicar la población directamente afectada para interponer ante el juez las acciones por daños y perjuicios así como la reparación del daño causado.

Desde el 25 de enero del 2000, se encuentran vigentes los delitos contra el ambiente establecidos en las últimas reformas al Código Penal, por las que se castiga a infractores que violen normas de protección ambiental, tales como producir, introducir, depositar, comercializar, poseer, o usar desechos tóxicos peligrosos, sustancias radioactivas, u otras similares que por sus características constituyan peligro para la salud humana o degraden y contaminen el ambiente; causar perjuicio o alteraciones a la flora, la fauna, el potencial genético, los recursos hidrobiológicos o la biodiversidad; recolectar, extraer o comercializar especies de flora o fauna que estén legalmente protegidas; destruir, quemar, dañar o talar, en todo o en parte, bosques u otras formaciones vegetales,

naturales o cultivadas; sin autorización o sin sujetarse a los procedimientos previstos en las normas aplicables, destinar las tierras reservadas como de protección ecológica o de uso agrícola exclusivo, a convertirse en áreas de expansión urbana, o de extracción o elaboración de materiales de construcción.

La introducción de estos delitos en el Código Penal permitirá mejorar el sistema punitivo en materia ambiental y dotarán a los jueces de bases legales para sancionar a infractores que solían cometer estos delitos y no tenían castigo, hasta ahora.

La Ley que protege la Biodiversidad¹, manda que se consideren bienes nacionales de uso público, las especies que integran la diversidad biológica del país, esto es, los organismos vivos de cualquier fuente, los ecosistemas terrestres y marinos, los ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte. Su explotación comercial se sujetará a las leyes vigentes y a la reglamentación especial, que para este efecto dictará el Presidente de la República, garantizando los derechos ancestrales de las comunidades indígenas sobre los conocimientos, los componentes intangibles de biodiversidad y los recursos genéticos a disponer sobre ellos.

Ya en materia forestal, el artículo 81 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre establece que quien pade, tale, descortece, destruya, altere, transforme, adquiera, transporte, comercialice o utilice los bosques de áreas de mangle, los productos forestales o de vida silvestre o productos forestales diferentes de la madera, provenientes de bosques de propiedad estatal o privada, sin el correspondiente contrato, licencia o autorización de aprovechamiento a que estuviera legalmente obligado, o que, teniéndolos, se exceda de lo autorizado, será sancionado con multas equivalentes al valor de uno a diez salarios mínimos vitales generales y el decomiso de los productos, semovientes, herramientas, equipos, medios de transporte y demás instrumentos utilizados en estas acciones sin perjuicio de la acción penal correspondiente y en los términos del artículo 65 del Código Penal.

¹ publicada en el Registro Oficial 35, de 27 de septiembre de 1996

El marco legal ambiental y la institucionalidad ambiental nos sugieren en la actualidad, por un lado, procurar la articulación de los actores de la gestión ambiental, tanto a nivel central como autónomo descentralizado, y por otro lado, adaptarnos a las condiciones normativas dadas, es decir, una Constitución que abunda en regulaciones, pero que en la práctica no desarrolla sus mandatos a plenitud (por ejemplo, no se ha implementado la superintendencia ambiental, como órgano clave del control), leyes obsoletas en el tiempo como la ley forestal y la ley de gestión ambiental (que aun no se han reformado a la luz de los mandatos de la Constitución de 2008) y una franja normativa reglamentaria (decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales) que es parcialmente reformada y que no brinda condiciones ideales para el ejercicio de la articulación entre niveles de gobierno.

Vistas estas condiciones, es importante que a partir de esta línea base desarrollemos la iniciativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para ejercer plenamente su competencia y jurisdicción (prevista en el COOTAD) en armonía con el marco legal ambiental y la institucionalidad ambiental Ecuatoriana, para ello es indispensable en primero lugar conocer las posibilidades de articulación y adaptaras a sus planes y necesidades locales.

2. EL ORDEN JURÍDICO Y LA JERARQUÍA NORMATIVA

De manera general, normas jurídicas son aquellas expedidas en un Régimen de Derecho, que regulan las conductas humanas y su relación con la sociedad, de forma obligatoria y coercitiva, con el apoyo de una autoridad competente; estas normas a su vez forman parte de un ordenamiento jurídico que es un conjunto articulado de todas las normas jurídicas vigentes en Ecuador.

Esta forma de ordenamiento se articula como una pirámide donde las normas de mayor jerarquía, ubicadas en la cima, prevalecen sobre las de menor jerarquía, que se hallan en la base:

- Constitución (Norma jurídica de superior jerarquía prevalece sobre la inferior.
- Leyes y Tratados Internacionales (Leyes orgánicas prevalecen sobre las ordinarias, Ley especial prevalece sobre la general)
- Reglamentos (Decretos Ejecutivos, Acuerdos Ministeriales)
- Ordenanzas
- Convenios
- Planes de Manejo

A raíz de la expedición de la Constitución Ecuatoriana, el Ecuador se proclamó como un Estado constitucional de derechos (Art. 1) lo que nos conduce a interpretar que la Carta Magna del Estado es el conjunto de normas que organiza y regula las instituciones públicas ecuatorianas, y en el caso del Estado Central, el complemento de las normas constitucionales es el instrumento de planificación denominado "Plan Nacional del Buen Vivir", originalmente "Plan Nacional de Desarrollo", con metas, políticas e indicadores que sufrieron su primer ajuste, más allá del cambio de nombre, y que actualmente rigen las relaciones, por ejemplo, del Estado Central con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus propios instrumentos de planificación, denominados "Planes de Desarrollo Territorial".

En concordancia, el artículo 84 de la Constitución determina que la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrán la obligación de adecuar, formal y

materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales (C Art. 84).

Estos conceptos básicos deben ser observados previo el abordaje de los temas de marco legal e institucionalidad ambiental, desde la premisa de la articulación entre instituciones y sectores, como una condición básica para poder trascender de la formulación del marco legal a su efectiva implementación.

3. LÍNEA BASE DE ANÁLISIS

3.1 Marco Legal Ambiental

3.1.1 Marco Internacional

Los dos hitos más importantes para el desarrollo ambiental en cuanto a convenciones internacionales son; por un lado, en 1945 que se estableció el Sistema de Naciones Unidas, los países miembros encontraron espacios idóneos para analizar temas ambientales y de desarrollo que deben ser acordados en instrumentos internacionales de carácter vinculante; y por otro lado en 1988 con la reunión de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, conocida como Comisión Brundtland (en honor su principal impulsora la ex - Ministra del Ambiente de Noruega Mary Jo Brundtland); en esta Comisión se visualizaron por primera vez las cuestiones de desarrollo y gestión ambiental, bajo una propuesta que hasta ahora es buscada por los países miembros de las Naciones Unidas, incluido Ecuador: El Desarrollo Sostenible.

Entre las actividades más importantes al inicio del Sistema de Naciones Unidas se encontró la conformación de comisiones encargadas de desarrollar temas clave; en este caso, el tema ambiental fue abordado desde la óptica del medio humano, para lo cual se creó la respectiva Comisión; esta Comisión elaboró un Plan de Acción y una Declaración sobre 26 principios del Medio Humano; entre los principios más importantes tenemos aquel referente a la responsabilidad de los Estados para asegurar que las actividades en sus jurisdicciones no afecten al medio ambiente de los Estados vecinos. Una de las acciones más importantes de esta Comisión fue la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA.

En 1980 el PNUMA junto con la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza UICN crearon un Plan de Acción con las siguientes acciones claves:

- El uso sustentable de especies y ecosistemas
- La preservación de la diversidad genética
- El mantenimiento de procesos ecológicos

A los veinte años de la creación del PNUMA, en 1992 los países miembros se reunieron en Río de Janeiro Brasil para crear mecanismos que puedan enfrentar el creciente deterioro ambiental; en esta reunión se expidió una declaración y se creó (otra) una Comisión de Desarrollo Sustentable.

Los tratados internacionales en materia ambiental han sido precedidos por marcos de trabajo que han servido de guía e instrumentos de negociación para la adopción de normas internacionales en la legislación de cada país; los marcos de trabajo más importantes podemos citarlos:

- La Agenda 21
- La Declaración de La Haya
- La Declaración de Río de Janeiro y Río mas 10
- La Declaración Mundial de Bosques

Las mayores dificultades en cuanto a los tratados internacionales en materia de medio ambiente es sin duda alguna la insuficiente reacción de los países miembros, obligados a aplicar los compromisos internacionales en la legislación local; no olvidemos que hay un marco de derecho nacional e internacional público y un marco de derecho nacional e internacional privado.

De la misma forma se presentan a nivel local dificultades de carácter técnico para al aplicación de principios del derecho internacional ambiental; en Ecuador un caso concreto es el principio de la Declaración de Río por el cual "El que contamina paga", que ha sido incluido en la legislación nacional a través de la Ley de Gestión Ambiental; sin embargo, en los años de vigencia de esta norma nacional e internacional, la reposición del recurso afectado ha sido baja y las acciones de tutela han sido contrarrestadas con acciones contenciosas o amparos constitucionales, ocasionando estados de indefensión frente al deterioro ambiental.

En cuanto a tratados internacionales bilaterales y multilaterales, en medio ambiente existen cinco grandes convenciones que deben enumerarse de la siguiente manera:

Tráfico internacional de especies, flora, fauna en peligro CITES 1975: Visto en la década de los setenta como la mayor causa de pérdida de biodiversidad, contiene previsiones (listados) para restringir estas actividades; estos listados o apéndices se refieren e incluyen a:

Apéndice I: Todas las especies en peligro de extinción que son o pueden ser afectadas por el comercio. El comercio en especímenes de estas especies deberá estar sujeto a una reglamentación particularmente estricta a fin de no poner en peligro aún mayor su supervivencia y se autorizará solamente bajo circunstancias excepcionales.

La exportación de cualquier espécimen de una especie incluida en este requerirá la previa concesión y presentación de un permiso de exportación

Apéndice II: todas las especies que, si bien en la actualidad no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, podrían llegar a esa situación a menos que el comercio en especímenes de dichas especies esté sujeto a una reglamentación estricta a fin de evitar utilización incompatible con su supervivencia; y, aquellas otras especies no afectadas por el comercio, que también deberán sujetarse a reglamentación

Apéndice III: todas las especies que cualquiera de las Partes manifieste que se hallan sometidas a reglamentación dentro de su jurisdicción con el objeto de prevenir o restringir su explotación, y que necesitan la cooperación de otras Partes en el control de su comercio. Los miembros de este Convenio deberán prohibir expresamente en sus países el comercio en especímenes de especies incluidas en los mencionados apéndices.

Por otro lado, los países miembros deberán adoptar las medidas apropiadas para velar por el cumplimiento de sus disposiciones y para prohibir el comercio de especímenes en violación de las mismas. Estas medidas incluirán la sanción para el comercio o la posesión de tales especímenes, o ambos; y, prever la confiscación o devolución al Estado de exportación de dichos especímenes.

Humedales RAMSAR 1971: Protege las superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros. Los países seleccionarán humedales que serán incluidos en una lista mundial a efectos de su conservación. La selección de los humedales deberá basarse en su importancia internacional en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos. En primer lugar deberán incluirse los humedales que tengan importancia internacional para las aves acuáticas en cualquier estación del año.

Patrimonio Mundial y Cultural 1972: El objetivo de esta convención es identificar y conservar la herencia natural y cultural (p.ej Galápagos). Su principal instrumento es una lista de sitios. La Convención define al patrimonio natural como:

Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural,

La justificación para definir el patrimonio natural en los países miembros es que estos reconozcan la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras estas áreas ubicadas en su territorio.

Esta Convención motivó a UNESCO a desarrollar el concepto multizonal que hoy se conoce como "Reserva de Biosfera".

Las Reservas de Biosfera son ecosistemas terrestres o costeros / marinos o una combinación de los mismos, agrupados en una categoría de manejo con el objetivo de integrar

las acciones del ser humano para la preservación de la diversidad biológica y cultural a través del uso sostenible de los recursos, logrando un equilibrio, en el que a la vez que se fomenta el desarrollo económico, se conserva los recursos naturales y valores culturales locales.

Especies migratorias (Bonn) 1979: Este tratado internacional apunta a conservar las especies migratorias marinas y terrestres, incluidas aves; prevé listados de especies en peligro o con necesidad urgente de medidas de cooperación internacional.

De esta forma los países miembros se obligan a la conservación de las especies migratorias y a tomar medidas apropiadas y necesarias, para la conservación de tales especies y de su hábitat.

Convenio de Diversidad biológica CDB (1992) y su Plan de Trabajo (2004): Los objetivos principales de esta convención son: la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y participación justa y equitativa en los beneficios que deriven de la utilización de los recursos genéticos; estos objetivos buscan ser conseguidos mediante un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de tecnologías, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

Algunos de los aportes más interesantes de la CDB han sido metodologías como el Enfoque Ecosistémico EE y la definición de términos comúnmente usados en el mundo ambiental como el caso de:

- “Diversidad biológica”: se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte: comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas
- “Área protegida” se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.
- “Conservación in situ” se entiende la conservación de los ecosistemas y los habitats

naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.

- “Ecosistema” se entiende un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional.
- “Habitat” se entiende el lugar o tipo de ambiente en el que existen naturalmente un organismo o una población.
- “Recursos biológicos” se entienden los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro tipo del componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad.
- “Recursos genéticos” se entiende el material genético de valor real o potencial.
- “Tecnología” incluye la biotecnología.
- “Utilización sostenible” se entiende la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

Las medidas a las que se comprometen los Estados mediante la CDB son:

- Elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la Parte Contratante interesada; e,
- Integrar, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización, sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales

Los contenidos y compromisos de esta Convención han alentado a los países miembros a tomar medidas de conservación como establecer sistemas de áreas protegidas, la

administración de recursos biológicos, la protección de ecosistemas y habitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales. A nivel del marco legal, la CDB alienta a los países a mantener legislación necesaria para la protección de especies y poblaciones amenazadas.

Por otro lado, los convenios ambientales multilaterales (Multilateral Environmental Agreements – MEA) se desarrollan a través de negociaciones intergubernamentales a nivel regional o global; estos convenios provienen de un esfuerzo concertado para minimizar los riesgos medioambientales y para oponerse a amenazas comunes y evidentes, citamos los principales:

La Agenda 21: Esta declaración fue aprobada en el marco de la Conferencia de Río de Janeiro celebrada con motivo de los 20 años del PNUMA; contiene mandatos de carácter no obligatorios y que son entendidos a nivel local como recomendaciones. Los principales temas de la Agenda 21 son:

- Dimensiones económicas y sociales
- Conservación y manejo de recursos
- Fortalecimiento de grupos prioritarios
- Medios para implementación de acciones

El Protocolo de Montreal: Desde las recomendaciones de la Agenda 21 encontramos la necesidad de controlar las emisiones atmosféricas producidas por los combustibles fósiles y sólidos; especialmente el agotamiento de la Capa de Ozono y el denominado efecto invernadero. El objetivo del Protocolo de Montreal (1987) es reducir las sustancias que agotan la Capa de Ozono, optimizando la producción sostenible así como el uso racional de la energía.

Los éxitos de este protocolo han sido relativos, hay países que efectivamente han reducido los gases del efecto invernadero en sus jurisdicciones, sin embargo y pese a las enmiendas y ajustes, este instrumento no ha sido suficiente para obtener el compromiso de las partes.

Protocolo Kyoto: En el transcurso de la primera Conferencia de las Partes (COP1, 1995), los firmantes concluyeron que los esfuerzos hechos por los países eran insuficientes. El Objetivo del Protocolo de Kyoto es estabilizar la concentración en la atmósfera de los gases de efecto de invernadero en una concentración suficiente baja para impedir efectos peligrosos causados por el hombre sobre el clima global.

Con este fin, el protocolo obliga a los países industrializados a reducir sus emisiones de gases de efecto de invernadero de 5 % sobre un período de 4 años (2008-2012).

Los principales compromisos adquiridos por los países en el Protocolo de Kyoto:

- Fomento de la eficiencia energética de los sectores productivos
- Protección y mejora de los sumideros de gases por efecto invernadero
- Promoción de modalidades agrícolas sostenibles;
- Investigación de nuevas formas de energías renovables;
- Reducción progresiva de deficiencias del mercado que contribuyan a la emisión de gases de efecto invernadero;
- Fomento de reformas legales para disminuir la emisión de gases de efecto invernadero

Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM: La declaración de objetivos del desarrollo del milenio fue adoptada por los países miembros de la ONU en septiembre de 2000,

comprometiendo a los países a una nueva alianza mundial para reducir la extrema pobreza y alcanzar algunas metas hasta 2015

Los objetivos del milenio son:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Lograr la enseñanza primaria universal
- Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
- Reducir la mortalidad infantil
- Mejorar la salud materna

- Combatir el VIH / SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

De estas metas tomaremos en cuenta el Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Es importante justificar este objetivo ante amenazas tales como:

- 2.5 billones de personas sin acceso a salubridad causan 3.3 millones de muertes cada año
- Expansión urbanismo desordenado
- Deforestación (ECU 200.000 ha/año)/ década 90s: 940.000 km² (tamaño Venezuela).
- Consumo CO₂ seis veces más alto en países desarrollados.
- 13% declarado AP pero ambientes marinos están significativamente desprotegidos. La contaminación del agua es la responsable de 2.2 millones de muertos al año.

Ante hechos como los mencionados, la meta del Objetivo 7 es incorporar principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y revertir la pérdida de recurso del medio ambiente

Los criterios e indicadores del Objetivo 7 son:

- Proporción de la superficie de las tierras cubiertas de bosque
- Superficie de las tierras protegidas para mantener la diversidad biológica
- Producto Interno Bruto (PIB) por unidad de utilización de energía (representa el uso eficiente de la energía).
- Emisiones de dióxido de carbono per. capita
- Contaminación atmosférica global: (agotamiento) capa de ozono y (acumulación) gases efecto invernadero

Los temas claves del objetivo 7 son:

- El objetivo 7 ilustra el impacto del desarrollo en el ambiente; sin embargo, no muestra adecuadamente que la gente pobre sufre más de esos efectos.
- Los indicadores forestales y de Áreas Protegidas no reflejan las claves y priori-

dades en el caso del combate a la pobreza: degradación de la tierra y la desertificación.

- Los recursos ambientales como los bosques, el agua y el clima tienen un rol vital en el crecimiento de la economía y la reducción de la pobreza; entonces es esencial cuidar el ambiente y asegurar su uso sostenible

Las medidas y planes de acción son:

- Lanzar un proceso efectivo e inclusivo
- Hacer un inventario de las estrategias y planes / definir una línea base
- Establecer necesidades de asesoramiento
- Desarrollar un marco de acción de al menos diez años
- Escribir una estrategia nacional de tres – cinco años

Los retos y soluciones del objetivo 7 son:

- Los ODMs sirven como un nuevo marco para el desarrollo sostenible, determinando objetivos sociales que apunten a contribuir en el desarrollo económico mientras aseguren la sostenibilidad ambiental.
- La integración de principios de desarrollo sostenible en políticas nacionales es la llave para la exitosa implementación y promoción de la sostenibilidad ambiental.
- El principio 7 de esta declaración está relacionado con la sostenibilidad ambiental, lo cual no debe ser visto solo como un objetivo regional o mundial, debe ser entendido como un tema relativo a las provincias, cantones, parroquias, juntas parroquiales del Ecuador.
- Los esfuerzos deben dirigirse a mejorar el entendimiento del impacto ambiental del desarrollo; y reconocer el vínculo entre degradación y pobreza.
- Los pobres, que son los más afectados por el deterioro ambiental, generalmente no tienen acceso a participar en la toma de decisiones y el desarrollo de políticas.
- El crecimiento económico y el ambiente son vistos frecuentemente como objetivos contrapuestos y competitivos, pero la inversión en remediación ambiental puede contribuir a mejorar la vida de los habitantes de este planeta.

3.2 Marco Nacional:

3.2.1 De las Estrategias Ambientales:

La Estrategia Ambiental 1999 recoge políticas y experiencias acumuladas en el país, especialmente durante la última década, adecuándolas a las nuevas tendencias de la reflexión y el conocimiento y a los dispositivos para la protección ambiental con los que cuenta en la actualidad.

La Estrategia Ambiental asume los siguientes objetivos:

- La integración regional, que posibilitará un mejor aprovechamiento de la diversidad geográfica;
- La generación de acuerdos políticos duraderos en torno a las cuestiones esenciales y estratégicas del desarrollo sostenible;
- La adopción de enfoques de largo plazo en las políticas de uso sustentable de los recursos naturales;
- La reforma del Estado, a fin de estructurar una institucionalidad consistente, moderna, eficiente, desconcentrada y descentralizada;
- La consecución de niveles crecientes de equidad en la distribución de la riqueza y los ingresos; y,
- La canalización de esfuerzos hacia la atención de la educación, la salud, la seguridad alimentaria, la investigación y el desarrollo tecnológico.

La Estrategia Nacional Biodiversidad 2001 - 2010², establece las políticas nacionales y el marco conceptual, y guía las acciones de los distintos sectores de la sociedad con respecto al uso sustentable y conservación de la diversidad biológica en el Ecuador.

De acuerdo a su Resumen Ejecutivo, La Política y Estrategia de Nacional de Biodiversidad del Ecuador constituye el camino que el país ha definido para conservar y utilizar sustentablemente su diversidad biológica y establece las prioridades de intervención del Estado ecuatoriano. Se fundamenta en el reconocimiento de que

² Decreto Ejecutivo 2232 de 09 de enero de 2007

la biodiversidad es un recurso estratégico para el Ecuador, que ha hecho posible el desarrollo de diversas opciones productivas para incrementar la calidad de vida de la población, las exportaciones y la seguridad alimentaria. Sin embargo, plantea que es posible ampliar y diversificar estas oportunidades, particularmente en el turismo, la agricultura y la pesca sustentables y generar nuevos mercados como el de los recursos genéticos y de otros productos silvestres.

Entre los retos más importantes de esta Estrategia se encuentran definir:

- Concertar políticas de largo plazo con el propósito de conservar y aprovechar adecuadamente los recursos de la biodiversidad.
- Que la biodiversidad sea respetada por su valor intrínseco.
- Que en lo económico, exista un equilibrio adecuado entre el desarrollo de los procesos productivos y la conservación y uso sustentable de la biodiversidad.
- Que la biodiversidad sea utilizada sustentablemente para el turismo, la seguridad alimentaria y para el aprovechamiento consistente en procesos productivos alternativos.
- Que de manera responsable pero creativa, se reconozca a este componente como un elemento constitutivo de las culturas nacionales y de sus formas de expresión.
- Que la variedad de ecosistemas se convierta en un elemento de identificación y desarrollo de la población local, e impulse una renovación en la organización del Estado orientada hacia formas descentralizadas.
- Que un medio natural sano constituye la mejor garantía de la calidad de vida de la población, al reducir sustantivamente los problemas de salud que hoy aquejan al país²⁸.
- Que los beneficios integrales y generalizados de un buen manejo de la biodiversidad sean elementos importantes para llegar a los acuerdos sociales y políticos que el país requiere.
- Que un manejo responsable de este importante patrimonio del país, aumente la confianza y el respeto hacia el Ecuador, con impactos positivos en la inversión y en la cooperación internacionales.

Los principios más importantes de la Estrategia son:

Sustentabilidad Ecológica: La garantía de la integridad, continuidad y mantenimiento de todos los ecosistemas del país, así como de sus funciones ambientales y procesos ecológicos y evolutivos, implica que tanto el uso de especies y genes como el manejo de los ecosistemas debe realizarse dentro de límites y con procedimientos que no causen daños irreversibles en los sistemas naturales que sustentan la vida.

Sostenibilidad Económica: La conservación y utilización de la biodiversidad, de sus bienes y servicios, generan beneficios económicos para la sociedad, sin poner en riesgo la existencia y funcionamiento de este capital natural del país ni las oportunidades disponibles para las futuras generaciones.

Precaución y Prevención: La falta de certeza o de pruebas científicas no constituye razón para postergar la adopción de medidas eficaces de protección y de conservación, cuando exista peligro de daño grave o irreversible a la biodiversidad o de usurpación de los derechos a la integridad cultural de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y comunidades locales. La prevención de los daños o de amenazas es fundamental para la existencia de la biodiversidad y sus funciones, sin perjuicio de la garantía del uso de mecanismos de compensación y la reparación de los daños causados.

Equidad: El ejercicio de los derechos de uso y acceso a los recursos de la biodiversidad y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su uso y conservación hacia todos los actores, hombres y mujeres, y sectores de la población ecuatoriana, en un marco de sustentabilidad ecológica, es una condición básica para lograr una mayor justicia y equidad étnica, de género e intergeneracional.

Corresponsabilidad y Participación: La gestión de la biodiversidad se sustenta en un enfoque intersectorial y participativo, y todas las personas y organizaciones son responsables de su conservación y manejo sustentable, así como de los costos por su pérdida y deterioro; por tanto, es imprescindible la coordinación y cooperación entre el sector gubernamental y la sociedad civil en todos sus niveles, y el uso de mecanismos como la descentralización y desconcentración y la aplicación de procesos transparentes en la toma de decisiones.

Valor Cultural de la Biodiversidad: El reconocimiento, respeto y fortalecimiento de la identidad y diversidad culturales garantizan la protección, recuperación y valoración de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y comunidades locales, consustanciales para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad y para el mantenimiento de la riqueza cultural del país. Las líneas Estratégicas de este documento son:

- Consolidar y potenciar la sustentabilidad de las actividades productivas basadas en la biodiversidad nativa
- Asegurar la existencia, integridad y funcionalidad de los componentes de la biodiversidad: ecosistemas, especies y genes
- Equilibrar presiones para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad
- Garantizar el respeto y ejercicio de los derechos individuales y colectivos ciudadanía para participar en las decisiones relativas al acceso y control de los recursos, y asegurar que los beneficios de la conservación y uso de la biodiversidad y de los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades y poblaciones locales sean justa y equitativamente distribuidos

El Plan Estratégico SNAP 2007 – 2016: Consolida el SNAP garantizando la conservación y representatividad de ecosistemas marinos, terrestres y marino – costeros con medidas y mecanismos como el manejo integral, participación social, marco normativo, sostenibilidad financiera, información especializada y el manejo de conflictos.

Ejes temáticos del plan:

- Institucionalidad y gobernabilidad.
- Integridad del SNAP
- Participación social en la gestión del SNAP
- Sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo

3.2.2 Del Desarrollo Sostenible:

"La Estrategia ambiental para el desarrollo sostenible" toma en cuenta las circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales que caracterizan al país y a las relaciones regionales y mundiales. Asimila esta coyuntura en sus limitaciones y desafíos, y postula que un momento crítico como el actual debe ser, ante todo, una oportunidad para encarar el desarrollo nacional sustentable mediante acciones concertadas y convergentes, basadas en los principios de equidad, participación democrática y respeto a todas las formas de vida.

Bajo este marco estratégico, la perspectiva del desarrollo sostenible del Ecuador se rige por los siguientes principios:

Valor intrínseco de la vida: El respeto a la vida en todas sus formas es condición necesaria para la preservación del equilibrio ecológico que, a su vez, constituye la base sobre la que se sustentan la propia vida humana y el desarrollo social. La protección de los ecosistemas, tanto de su funcionamiento como de sus componentes, es una condición para la reproducción de la vida y debe ser valorada como tal por la sociedad ecuatoriana.

Función global de la dimensión ambiental: Dado su carácter transversal, la dimensión ambiental, al involucrar necesariamente a todos los aspectos del desarrollo nacional, supone una propuesta de construcción social alternativa para el país, sostenible a largo plazo.

Sostenibilidad ecológica: El uso de los recursos naturales y el manejo de los ecosistemas se realizarán dentro de límites y con procedimientos que no causen efectos irreversibles en los sistemas naturales vinculados a la reproducción y al desarrollo de la vida humana. La utilización de un determinado recurso no debe reducir el uso potencial del mismo a largo plazo ni afectar al uso sostenible de los demás recursos a los que se encuentre asociado.

Solidaridad: La solidaridad es condición fundamental del desarrollo sostenible: La solidaridad entre naciones, porque compartimos el planeta y los principales problemas ambientales tienen dimensión global. La solidaridad entre generaciones, porque la vida de nuestros descendientes dependerá del grado de responsabilidad con que en el pre-

sente utilicemos los recursos naturales. La solidaridad entre las distintas etnias, culturas y regiones que integran el Ecuador, porque la diversidad constituye una de las principales riquezas del país. La solidaridad social, porque la equidad es tanto un fin como una condición del desarrollo, y su ausencia pone en riesgo la cohesión nacional.

Seguridad: La seguridad de los individuos, las sociedades, las naciones y el planeta, es objetivo permanente del desarrollo sostenible.

Equidad: El desarrollo sostenible debe garantizar que los beneficios derivados del uso y el acceso a los recursos sean distribuidos de manera cada vez más equitativa entre todos los actores sociales, guardando para ello el equilibrio regional.

Respeto de la diversidad cultural: El Estado ecuatoriano garantiza el reconocimiento, el respeto y el fortalecimiento de la identidad y de la diversidad cultural. Las ricas y multifacéticas herencias culturales que benefician al país aportan valores sustanciales a su desarrollo sostenible, democrático y solidario. Consentimiento informado previo: Los acuerdos sobre los componentes de la biodiversidad requieren de la consulta y el consentimiento previo y expreso de los actores sociales involucrados y de la autoridad competente. Este consentimiento debe basarse en información veraz, transparente, fidedigna, completa, oportuna, actual y accesible.

Precaución: La falta de pruebas científicas no debe alegarse como razón para aplazar las medidas necesarias cuando exista presunción razonable de riesgo de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica, de la seguridad alimentaria o de la salud humana, animal o vegetal.

Prevención: Se tenderá de manera prioritaria a la prevención de daños o amenazas a la biodiversidad y, en general, al ambiente, antes que a los mecanismos de compensación o restauración de los daños causados.

Responsabilidad internacional: Los Estados tienen la obligación de asegurar que las actividades que se desarrollen dentro de sus jurisdicciones o bajo su control no perjudiquen al ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

Criterios para la sostenibilidad: La conservación y el uso sostenible de los recursos naturales constituyen una prioridad nacional, por su importancia social, económica, ecológica, genética y cultural. Rigen a la Estrategia ambiental para el desarrollo sostenible del Ecuador los siguientes criterios:

Viabilidad económica: La utilización sostenible de los recursos naturales debe generar beneficios económicos que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de la población y a la equidad social.

Visión de futuro: La producción de riqueza se basa en el uso de los recursos humanos y naturales de la sociedad en su conjunto, por lo que se propenderá al bienestar de todos, mejorando las condiciones de vida en el presente y asegurando a la vez el destino de las futuras generaciones.

Participación: La gestión del desarrollo sostenible se sustenta en la cooperación y la responsabilidad compartida por los diversos actores sociales e institucionales.

Descentralización: La gestión ambiental, para ser eficaz, debe contemplar la transferencia de competencias y capacidades a las instancias de los gobiernos locales y a las organizaciones de la sociedad civil. El Estado propende a la consolidación de una institucionalidad novedosa, moderna y eficaz para la gestión ambiental.

Cooperación internacional: El Estado promueve la cooperación internacional, especialmente en el ámbito latinoamericano y con énfasis en la Subregión Andina, para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad.

3.2.3 De las Áreas Protegidas:

En cuanto al marco legal de áreas protegidas, el artículo 405 de la Constitución configura el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y sus subsistemas (estatal, seccional, comunitario, privado); en el mismo sentido, la Codificación a la Ley Forestal y de

Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre³, en su título II define al Patrimonio de Áreas Naturales del Estado como el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente.

Esta ley clasifica las áreas protegidas de la siguiente manera: Parques nacionales, Reserva ecológica, Refugio de vida silvestre, Reservas biológicas, Áreas nacionales de recreación, Reserva de producción de fauna y Área de caza y pesca.

En cuanto a la conservación de flora y fauna silvestres, el patrimonio de áreas naturales del Estado se maneja con sujeción a programas específicos de ordenamiento, de las respectivas unidades de conformidad con el plan general sobre esta materia. En estas áreas solo se ejecutarán las obras de infraestructura que autorice el Ministerio del Ambiente.

Dentro de las modalidades de Manejo de áreas protegidas tenemos los Planes de Manejo donde deberá constar la información sobre el área, el inventario de factores bióticos y abióticos, definición de límites, objetivos que se persiguen en el área, zonificación y actividades permitidas por la ley. En el Plan de Manejo constan disposiciones administrativas técnicas y legales que describen un área natural protegida y que determinan las pautas de administración en función de la zonificación y actividades a desarrollarse.

En cuanto a la Legislación Ambiental Secundaria⁴ se establecen los objetivos básicos del manejo de la flora y fauna silvestres:

- Propender a la conservación de los recursos naturales renovables acorde con los intereses sociales, económicos y culturales del país;
- Preservar los recursos sobresalientes de flora y fauna silvestres, paisajes, reliquias históricas y arqueológicas, fundamentados en principios ecológicos;

3 Publicada en el suplemento al Registro Oficial 418 de 10 de septiembre de 2004

4 Decreto Ejecutivo 3399 publicado en el Registro Oficial 725 de 16 de diciembre de 2002

- Perpetuar en estado natural muestras representativas de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, sistemas acuáticos, recursos genéticos y especies silvestres en peligro de extinción;
- Proporcionar oportunidades de integración del hombre con la naturaleza; y,
- Asegurar la conservación y fomento de la vida silvestre para su utilización racional en beneficio de la población.

Las únicas actividades permitidas en el Sistema de Áreas Naturales del Estado, de acuerdo al plan de manejo, son las siguientes:

- Preservación, protección, investigación, recuperación y restauración,
- Educación y cultura, recreación y turismo controlados,
- Pesca y caza deportiva controladas,
- Aprovechamiento racional de la fauna y flora silvestres.

El Libro IV del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria TULAS (2002) determina que el establecimiento del sistema de áreas naturales del Estado y el manejo de la flora y fauna silvestres, se rige por los siguientes objetivos básicos:

- Propender a la conservación de los recursos naturales renovables acorde con los intereses sociales, económicos y culturales del país;
- Preservar los recursos sobresalientes de flora y fauna silvestres, paisajes, reliquias históricas y arqueológicas, fundamentados en principios ecológicos;
- Perpetuar en estado natural muestras representativas de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, sistemas acuáticos, recursos genéticos y especies silvestres en peligro de extinción;
- Proporcionar oportunidades de integración del hombre con la naturaleza; y,
- Asegurar la conservación y fomento de la vida silvestre para su utilización racional en beneficio de la población.

En cuanto a las áreas de conservación de Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, se encuentran en plena vigencia, los "Lineamientos para la creación de áreas protegidas municipales y directrices para su incorporación al Subsistema de Gobiernos

Autónomos Descentralizados del Sistema Nacional de Áreas Protegidas"; estos lineamientos contienen tanto la sistematización de experiencias llevadas a cabo desde 2004 en torno a Áreas de Conservación Municipal así como la institucionalización de los resultados de este proceso, como es la expedición del Acuerdo Ministerial 168 suscrito el 20 de septiembre de 2010 que contiene normas para la gestión de áreas protegidas municipales y la aplicación de la propuesta técnica, legal, social, económica y política para la incorporación de las áreas de Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas

La expedición del mencionado Acuerdo Ministerial, que consta en la publicación, se suma a nivel de marco normativo, a lo previsto en el artículo 405 de la Constitución y en el Plan Estratégico del SNAP respecto a áreas protegidas municipales, lo que permite configurar jurídicamente el marco para su creación y establecimiento, tanto de estas áreas como del subsistema perteneciente al SNAP. La configuración de este marco normativo aporta a la articulación de lineamientos y directrices nacionales en esta materia, así como al avance de la política de conservación y manejo de los espacios y subsistemas que conforman el SNAP.

Como se puede apreciar en el numeral 2 de la publicación "Marco Político y Legal de las Áreas Protegidas Municipales" la contextualización del marco político y legal de las áreas protegidas municipales se basa en las disposiciones de la Constitución de 2008, tanto en el tema de áreas protegidas como el de competencias de gobiernos autónomos descentralizados, esto permitió que una vez expedido el COOTAD, el marco político y legal de las áreas protegidas municipales guarde coherencia con las actuales competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y ratifique las competencias exclusivas del Estado sobre las áreas naturales protegidas.

Desde el punto de vista del marco legal e institucional la conclusión más importante de la publicación es que el marco normativo actual reconoce el papel municipal en la gestión ambiental y asignan competencias específicas a los municipios en la gestión de áreas protegidas municipales; y que las atribuciones municipales en la gestión de áreas protegidas deben, por tanto, desarrollarse a partir de la naturaleza jurídica del municipio como sociedad política autónoma, sin dejar de lado el papel de rectoría de áreas protegidas que mantiene el Estado a través del Ministerio del Ambiente.

Este reconocimiento permite a la Autoridad Ambiental Nacional impulsar vínculos de coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados a través de la creación y establecimiento de áreas protegidas municipales.

3.2.4 De los Servicios Ambientales:

En la Constitución (artículo 74 inciso) se prevé que los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.

Servicios ambientales son aquellos cuya principal característica es que no se gastan ni transforman en el proceso, pero generan indirectamente utilidad al consumidor de tales servicios; por ejemplo, el paisaje que ofrece un ecosistema le genera satisfacción al turista que paga por disfrutarlo. Estos servicios son, en algunas actividades económicas, el principal insumo de la producción.

Se entiende por bienes ambientales aquellos recursos tangibles que son utilizados por el ser humano, como insumo de la producción o en el consumo final, y que se gastan o transforman en el proceso.

Algunos tipos de servicios Ambientales:

- Los servicios ambientales están en función del uso de la comunidad local.
- Los servicios ambientales en función de la importancia global para la humanidad.
- La abundancia o escasez de servicios ambientales.
- La importancia de la biodiversidad para la provisión de bienes y servicios a la comunidad y como indicadores de la calidad del ecosistema.
- Los servicios ambientales como generadores de ingresos para la comunidad.

Endemismo de las especies, que puede implicar costos para el flujo de servicios ambientales.

A raíz de la necesidad de valoración de los recursos naturales, surge la necesidad de considerar los valores económicos asociados tanto a los daños ambientales, como a los recursos naturales. Dichas estimaciones están sujetas al desarrollo de técnicas de valoración económica no tradicionales debido a que el mercado no reconoce explícitamente un precio para recursos naturales ni el costo de los daños ocasionados al ambiente; ni mucho menos los costos asociados a las pérdidas económicas que se derivan por el agotamiento de recursos naturales o por una explotación irracional (desde el punto de vista social) de los mismos.

En estas condiciones de no – mercado para recursos naturales y servicios ambientales, el Estado es el responsable de velar por la colectividad y como tal debe definir las políticas necesarias para evitar los perjuicios sociales que tienen las actividades económicas sobre el ambiente. Es por esta razón que para recursos de la colectividad el estado defina un precio acorde con ciertos procedimientos y metodologías que no resulten en un freno para el desarrollo de actividades económicas ni en un problema para la conservación de los recursos naturales y ambientales.

Con la finalidad de justificar el impacto económico para la sociedad que significa la utilización de la naturaleza es necesario evaluar los siguientes aspectos:

- Los daños a la naturaleza
- Los gastos de reconstitución de la naturaleza
- Los costos sociales por la disminución o afectación en el flujo de servicios ambientales que ofrecen los ecosistemas
- El costo de oportunidad de perder la posibilidad de mercadear los múltiples servicios ambientales que estos ecosistemas dejan de generar

Es incuestionable la importancia que tiene el medio natural como proveedor de bienes ambientales, tanto como de materias primas que apoyan la actividad productiva, así como también bienes de consumo final. De cualquier manera, se genera un beneficio económico por la utilización de los mismos, aunque no se contabilicen adecuadamente los ingresos que se obtienen y no hay un precio que refleje la escasez absoluta o relativa de los servicios ambientales. Esto significa que deben continuar los esfuerzos

en el mejoramiento de la contabilidad de los aportes económicos derivados por la utilización de esos bienes ambientales, y en la valoración económica de servicios ambientales que permita incorporar cuentas monetarias en los análisis de costo/beneficio de las actividades económicas.

Las complejas funciones presentes en los ecosistemas proveen beneficios económicos y no económicos al ser humano que determinan, de alguna manera, el bienestar que se puede obtener de ellas. Es decir, que el bienestar de la sociedad está relacionado con la calidad y cantidad de funciones de los ecosistemas. Cuanto más deterioradas estén esas funciones, el bienestar de la población tiende a deteriorarse ya que los servicios ambientales que proveen dichas funciones tienden a desaparecer.

Los servicios del ecosistema se pueden ver como un flujo de materiales, energía e información que se produce en ellos, los cuales, combinados con otros servicios producidos por el ser humano, contribuyen al bienestar general de la sociedad.

Algunos servicios ambientales están tomando el valor que la sociedad les asigna, como, por ejemplo, el servicio de oferta hídrica que ofrecen los bosques en las áreas importantes desde el punto de vista de la captación hídrica.

3.2.5 De las Operaciones Petroleras:

La actividad petrolera en el Ecuador ha sido declarada como de prioridad nacional; bajo esa calificación se ha procedido con las fases de exploración y explotación de campos o bloques petroleros, que son licitados a empresas que se comprometen a pagar al Estado una parte del petróleo extraído.

Pese a que el país cuenta con una empresa estatal de petróleo, no existen refinerías que procesen derivados de petróleo por lo cual, por un lado exportamos el petróleo sin procesar, lo cual disminuye ingresos, y por otro lado, importamos derivados del petróleo para su procesamiento; esta contradicción se suma al subsidio del gas de uso doméstico sin un eficiente mecanismo de control ni focalización.

En muchos de los campos petroleros licitados y por licitarse se encuentran importantes asentamientos humanos como es el caso de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como áreas naturales protegidas.

Con este antecedente el marco legal de las operaciones petroleras no ha podido resolver el conflicto entre la mayor fuente de ingresos presupuestarios del Ecuador, el petróleo, y los impactos ambientales y sociales en las zonas de explotación petrolera. A esto se suma el hecho de que, pese a ser un país exportador de petróleo, el Ecuador aún mantiene índices de pobreza y degradación ambiental que en nada reflejan los ingresos petroleros de estos treinta años.

En cuanto a leyes tenemos la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Petroecuador; en el nivel reglamentario tenemos el Reglamento Ambiental para operaciones hidro carburíferas en el Ecuador. El Gobierno Nacional realizó una reforma a la Autoridad Petrolera, dividiendo el antiguo Ministerio de Energía y Minas en el Ministerio de Petróleo y Minería encargado del tema petrolero; y el Ministerio de Energías Renovables.

3.2.6 De las Operaciones Mineras:

Similar a la situación del petróleo, la legislación minera ecuatoriana enfrenta la complejidad del impacto ambiental de la minería frente a la necesidad de generar divisas y recursos públicos.

Desde el cambio de uso de suelo hasta daños muchas veces irreversibles a la salud humana, la actividad minera es una fuente de conflictos que la legislación no logra resolver; ya que el mecanismo de concesiones mineras, que son derechos reales independientes de la propiedad de la tierra, no toma en cuenta las condiciones sociales y ambientales de las áreas concesionadas.

La Ley de Minería obliga a que los titulares de las concesiones mineras efectúen estudios de impacto ambiental y planes de manejo para mitigar, prevenir, controlar y compensar los impactos ambientales y sociales derivados de sus actividades.

Hay un marco legal amplio en materia de minería, incluso en la Ley de Minería se toma en cuenta la remediación ambiental, la obligación de realizar estudios de impacto ambiental y el tratamiento de residuos; está expresamente prohibida la actividad minera en áreas protegidas y se prevé el resarcimiento de daños ambientales ocasionados por la inobservancia de lo previsto en los estudios de impacto ambiental, y aún, la caducidad de las concesiones mineras.

Las mayores dificultades del marco legal minero son, por un lado las concesiones mineras a las que se opone la población local, y por otro lado, la debilidad institucional para exigir mecanismos adecuados de explotación minera que mitiguen los impactos ambientales.

No podemos dejar de mencionar los efectos del mandato minero expedido por la ANC, por el cual se revertieron las concesiones mineras, uno de los aspectos más importantes del mandato minero fue que al terminar su vigencia, se tramitaría un Proyecto de Ley Orgánica de Minería; dicho proyecto se encuentra actualmente en fase de aprobación por parte de la ANC; los aspectos más destacados, tanto positiva como negativamente son:

El proceso de socialización fue apresurado, esto ocasionó que tanto el sector minero como los sectores indígena y ambientalista, carezcan del tiempo y espacio ideal para plantear sus reformas; esto ocasionó que se acepten parcialmente las observaciones de estos sectores al proyecto de ley, lo que ocasionó que ninguno de estos sectores esté enteramente satisfecho con los resultados de este proceso.

El proyecto define la institucionalidad minera en Ecuador, el nivel rector, el nivel de investigación, el nivel de control, y el nivel de promoción de la actividad minera en Ecuador.

Se establecen “reglas de juego” para las modalidades contractuales, regalías, participación estatal y participación social en las actividades mineras; de igual forma se establece la actividad minera en áreas protegidas, previa excepción declarada por la ANC a pedido del Presidente de la República; también un mecanismo de consulta respecto a la actividad minera, sin embargo, la decisión final sobre la ejecución de ac-

tividades mineras está en poder de la autoridad minera nacional. Finalmente, se otorga al Ministerio de Ambiente la facultad de aprobar EIAs, así como convocar los procesos de consulta previa.

3.2.7 Del Agua:

Hay varios niveles de normatividad que regulan el tema hídrico en el país: En el nivel de mandatos constitucionales, la carta Magna del Estado determina en el artículo 12 que el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.

El artículo 318 determina que el agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua.

La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.

El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios.

En el nivel de leyes podemos citar la Ley de Aguas⁵, que regula el aprovechamiento de las aguas marítimas, superficiales, subterráneas y atmosféricas del territorio nacional, en todos sus estados físicos y formas.

5 Codificación No. 16. Registro Oficial 339 de 20 de Mayo del 2004

Mediante Decreto Ejecutivo 1088 de 15 de Mayo de 2008 el Presidente de la República suscribió el Decreto Ejecutivo por el que se reestructura la institucionalidad del recurso AGUA a nivel del gobierno central, los cambios más importantes son:

3.2.8 Secretaría Nacional del Agua SENAGUA:

La creación de la Secretaría Nacional del Agua SENAGUA, adscrita a la Presidencia de la República, con sede en Quito, con rango de ministerio, con la finalidad de conducir los procesos de gestión de los recursos hídricos de una manera integrada en los ámbitos de cuencas, subcuencas, microcuencas, demarcaciones hidrográficas e hidrogeológicas.

El artículo dos del decreto emite políticas de rectoría del agua por parte de la Secretaría Nacional del Agua, destaca la número 5, de promover la protección de cuencas hidrográficas dando énfasis a la conservación de páramos y bosques nativos, para preservar los acuíferos y la buena calidad de las aguas en sus fuentes.

En la Secretaría del Agua habrá un Secretario Nacional del Agua y un Director Nacional del Agua. Según el mencionado Decreto, la gestión del agua se la ejercerá de manera desconcentrada por cuenca hidrográfica a través de organismos de gestión de agua acreditados por la Secretaría Nacional del Agua.

El Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología INAMHI pasa también a la Secretaría Nacional del Agua.

3.2.9 Del Sector Forestal:

En cuanto al manejo de bosques tenemos a nivel de Estrategia Nacional, los objetivos de la Política Forestal Ecuatoriana son:

- Detener el proceso de pérdida de los bosques nativos, fundamentándose en la aplicación de instrumentos de fomento que propendan a su manejo sustentable y que valoricen sus bienes y servicios, a fin de mejorar su competitividad con otros usos de la tierra.
- Conservar y manejar los bosques y recursos existentes en las áreas naturales protegidas, humedales, manglares y páramos, mediante la generación de alternativas de uso, entre las que se destacan entre otros su enorme potencial turístico y el uso sustentable de su biodiversidad.
- Restaurar las tierras de aptitud forestal sin bosque, incorporándolas a los procesos de desarrollo económico y social a través de un masivo programa de fomento a la forestación.
- Asegurar la participación de las poblaciones rurales, de los pueblos y de las nacionalidades indígenas y negras en los procesos de toma de decisiones y en la planificación, ejecución y seguimiento de programas forestales y de conservación.

En la Codificación a la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre encontramos la definición del concepto de Patrimonio Forestal del Estado, como las tierras forestales que de conformidad con la Ley son de su propiedad, los bosques naturales que existan en ellas, los cultivados por su cuenta y la flora y fauna silvestre. Formarán también dicho patrimonio, las tierras forestales y los bosques que en el futuro ingresen a su dominio, a cualquier título, incluyendo aquéllas que legalmente reviertan al Estado. Los manglares, aún aquellos existentes en propiedades particulares, se consideran bienes del Estado y están fuera del comercio.

El marco legal forestal determina que las tierras exclusivamente forestales o de aptitud forestal de dominio privado que carezcan de bosques serán obligatoriamente reforestadas, estableciendo bosques protectores o productores. Si los respectivos propietarios no cumplieren con esta disposición, tales tierras podrán ser expropiadas, revertidas o extinguido el derecho de dominio, previo informe técnico, sobre el cumplimiento de estos fines.

Uno de los avances más importantes de la legislación forestal se produjo con la expedición de la Ley de Gestión Ambiental, en cuya sección de reformas a leyes se encuentra una disposición por la cual se determina la reposición del recurso afectado en

casos de tala ilegal de bosque; antes de esta reforma simplemente se establecía solo una multa por tala ilegal de bosque; sin duda alguna, esta reforma es un gran avance en la protección de los bosques.

En cuanto a la Legislación Secundaria, tenemos el Libro Tercero del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria Ambiental, que establece regulaciones sobre la tenencia de tierras de aptitud forestal, los bosques y vegetación protectores, así como las reglas para el aprovechamiento forestal sustentable de los bosques; y procedimientos para el juzgamiento de infracciones a la Ley Forestal.

A nivel de legislación secundaria podemos agregar que en base a reformas del año 2000 se estableció que los bosques nativos son "ecosistemas altamente lesionables" a efectos de su protección y de la reposición del recurso afectado.

En cuanto a Acuerdos Ministeriales se encuentran previstas las regulaciones específicas para aprovechamiento de bosque húmedo tropical, plantaciones, árboles en sistemas agroforestales, la regencia forestal y el impuesto al pie de monte.

Es importante mencionar que, pese a los avances en el Régimen Forestal Ecuatoriano, la efectividad de la implementación de las leyes y reglamentos aún es limitada; quizá uno de los mayores obstáculos es la carencia del efecto preventivo en cuanto a control de la tala ilegal de bosques; es decir, el control en el bosque, ya que la ilegalidad es un negocio más lucrativo que seguir las reglas de aprovechamiento del bosque, por ello, el reto de la legislación forestal es por un lado atraer a la legalidad a quienes se dedican al uso del bosque, y por otro lado controlar efectivamente la tala ilegal de bosque, con sanciones que sirvan de precedente para detener la pérdida de bosque nativo en el Ecuador.

3.2.10 De la Calidad Ambiental:

La Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable en cuanto se refiere a la calidad ambiental establece que las políticas fundamentales comprenden la prevención y con-

trol de la contaminación, el fomento de cambios tecnológicos para una producción limpia, el auspicio de procesos productivos y de servicios que minimicen el deterioro ambiental y el fortalecimiento de una cultura de manejo responsable del ambiente.

En particular las políticas que la Estrategia establece son:

- Producción limpia, mediante el impulso del uso de recursos tecnológicos menos contaminantes y más eficientes que mejoren el nivel de cumplimiento de las regulaciones ambientales y los estándares de calidad que rigen la competitividad empresarial.
- Transporte, a través de la reorganización, modernización y regulación del transporte masivo público y privado, el mejoramiento de la calidad de los combustibles y la racionalización de su uso, la promoción de fuentes alternativas de energía más limpia; y el cumplimiento de las normas relativas al control de emisiones provenientes de fuentes móviles.
- Obras de infraestructura, a través del uso apropiado del territorio y una estrategia de ordenamiento territorial y el aprovechamiento sustentable de los recursos, mediante la planificación nacional y local de la infraestructura, un sistema de manejo ambiental o régimen único de evaluación de impactos ambientales con mecanismos de monitoreo y control.
- Desarrollo urbano sustentable, propiciando el ordenamiento del territorio y la planificación de los asentamientos humanos, la ampliación de la cobertura de servicios básicos, la preservación del entorno y la construcción de paisajes urbanos amigables, mediante la formulación y ejecución de agendas locales de desarrollo sustentable concertadas entre los principales actores.

A esto debe sumarse el manejo de los desechos sólidos como uno de los problemas ambientales que han requerido una urgente atención en los diferentes ámbitos de gobierno territorial, junto al manejo de productos químicos peligrosos.

Las intervenciones en el campo legal-normativo y de la institucionalidad, han ido configurando de manera más específica los ámbitos de la gestión de la calidad ambiental.

La Ley de Gestión Ambiental y el Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria TULAS norman los procedimientos para la evaluación de impactos ambientales y del control ambiental, la participación social, los instrumentos de aplicación de normas ambientales, el establecimiento de responsabilidades administrativas, civiles y penales por infracciones ambientales.

En base a las disposiciones de la Constitución, la Ley de Gestión Ambiental y otras leyes relacionadas, se ha desarrollado un marco normativo para la gestión de la calidad ambiental que, conjuntamente con otros aspectos de la gestión ambiental, están articulados en el Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria (TULAS). El TULAS incluye el libro VI "De la Calidad Ambiental" que reglamenta el Sistema Único de Manejo Ambiental, SUMA.

En cuanto al recurso AIRE, tenemos la ley de prevención y control de la contaminación ambiental que determina prohibiciones respecto a descargas contaminantes que puedan perjudicar la salud y vida humana, flora, fauna y recursos o bienes del estado o particulares.

Se consideran fuentes de contaminación las artificiales u originadas por el desarrollo tecnológico como las fábricas; y las fuentes naturales ocasionadas por fenómenos naturales como deslizamientos de tierra.

En el Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria consta el Libro VI que contiene normas de calidad de aire, emisiones desde fuentes fijas de combustión y límites permisibles de niveles de ruido para fuentes fijas y móviles.

En cuanto al recurso SUELO tenemos disposiciones en cuanto al uso de este recurso, así tenemos una primera diferenciación de suelos agrícolas y suelos de aptitud forestal; la Ley de Desarrollo Agrario califica las tierras baldías como aquellas que carecen de propietario, y tierras bajo dominio particular.

Aunque existen incentivos para la agricultura, en el Ecuador es común asociar la ampliación de la frontera agrícola con el desarrollo económico, por lo cual se ha perdido

importantes extensiones de vegetación nativa para ser reemplazadas por cultivos que obtienen pobres resultados debido a la calidad de los suelos que, con vocación forestal, no producen lo esperado y son abandonados.

La legislación referente a fomento y desarrollo agrario prevé que los propietarios de tierras deberán utilizar este recurso de acuerdo a la respectiva clasificación estatal, incluso se prevén sanciones por el incumplimiento; sanciones que no cumplen el efecto preventivo y por tanto no son eficientes.

La evolución normativa e institucional relativa a la prevención y control de la contaminación y a la calidad ambiental puede considerarse en dos perspectivas. La primera relacionada con la gestión ambiental en el marco del desarrollo sustentable; y la segunda, en la perspectiva de los procesos de descentralización y transferencia de funciones, competencias, responsabilidades y atribuciones de calidad ambiental, a los gobiernos provinciales y municipales. Sin embargo, interesa destacar el vínculo entre la calidad ambiental y el desarrollo sustentable, puesto que la descentralización de competencias ambientales de calidad ambiental, es una de las políticas públicas en esta materia.

3.2.11 De la Gestión Ambiental:

Cumpliendo el mandato constitucional de reconocer a las personas el derecho a vivir en un ambiente sano (Constitución 1998), se dicta la normativa correspondiente a la Ley de Gestión Ambiental, los puntos más importantes son:

- Definir los principios de sujeción de la gestión ambiental, tal como los de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, coordinación, reciclaje y reutilización de desechos, utilización de tecnologías alternativas ambientalmente sustentables y respecto a las culturas y prácticas tradicionales.
- Establecer que la autoridad ambiental nacional será ejercida por el Ministerio del Ambiente y definir su actuación como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

Concordantemente se le otorgan atribuciones como la de elaborar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y los planes seccionales; normas de manejo ambiental y evaluación de impactos ambientales y los respectivos procedimientos generales de aprobación de estudios y planes, por parte de las entidades competentes en esta materia; y tal vez la más importante, coordinar con los organismos competentes para expedir y aplicar normas técnicas, manuales y parámetros generales de protección ambiental, aplicables en el ámbito nacional.

Como actividad de control, el Ministerio del Ambiente asume la competencia de determinar las obras, proyectos e inversiones que requieran someterse al proceso de aprobación de estudios de impacto ambiental; siendo requisito fundamental para otorgar licencias de funcionamiento.

La ley establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales. El Sistema está integrado por organismos del régimen seccional autónomo y dependiente así como de otras organizaciones en la búsqueda de representatividad institucional.

Es importante capacitar a jueces y sobre todo a peritos a efectos de que sus informes tanto del tiempo en que se cometió la infracción como la cuantía de la reparación sean acertados y orienten al juez a tomar una decisión que garantice la correcta administración de justicia

4. Institucionalidad Ambiental

Mediante Decreto Ejecutivo⁶ se creó la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (CAAM); esta Comisión tuvo por encargo establecer un mecanismo para sistematizar, racionalizar y propender al cumplimiento de una Gestión Ambiental por parte de todos los habitantes del país.

Esta comisión preparó los siguientes documentos que fueron la base de la gestión ambiental ecuatoriana:

- Los "Principios Básicos Para la Gestión Ambiental en el Ecuador" aprobados en diciembre de 1993.
- Las "Políticas Básicas Ambientales del Ecuador"⁷

Otro hecho destacable desde el punto de vista institucional es la creación del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN)⁸. El (ex) INEFAN se creó como entidad de derecho público adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, con personería jurídica, patrimonio propio, presupuesto independiente y autonomía administrativa y financiera.

Los objetivos fundamentales del extinto INEFAN fueron:

- Delimitar y administrar el área forestal y las áreas naturales y de vida silvestre pertenecientes al Estado;
- Velar por la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos forestales y naturales existentes;
- Promover y coordinar la investigación científica dentro del campo de su competencia.

⁶ Decreto Ejecutivo 1107 publicado en el Registro Oficial 283 de 24 de septiembre de 1993

⁷ Decreto Ejecutivo 1802 del 1 de junio de 1994, publicadas en el Registro Oficial 456 del 7 de junio de 1994.

⁸ Registro Oficial No. 27 de 16 de septiembre de 1992

Las funciones del extinto INEFAN fueron:

- Fomentar y ejecutar las políticas relativas a la conservación, fomento, protección, investigación, manejo, industrialización y comercialización del recurso forestal, así como de las áreas naturales y de vida silvestre;
- Elaborar y ejecutar los planes, programas y proyectos para el desarrollo del sub. sector, en los campos de forestación, investigación, explotación, manejo y protección de bosques naturales y plantados, cuencas hidrográficas, áreas naturales y vida silvestre;
- Administrar, conservar y fomentar los siguientes recursos naturales renovables: bosques de protección y de producción, tierras de aptitud forestal, fauna y flora silvestre, parques nacionales y unidades equivalentes y áreas de reserva para los fines antedichos;
- Estudiar, investigar y dar asistencia técnica relativa al fomento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales, áreas naturales y de vida silvestre;
- Promover la constitución de empresas y organismos de forestación, aprovechamiento, y en general de desarrollo del Recurso Forestal y de Vida Silvestre, en las cuales podrá ser accionista; y,
- Cumplir y hacer cumplir la Ley y reglamentos con el recurso forestal, áreas naturales y de vida silvestre.

Finalmente, tenemos la creación del Ministerio del Ambiente⁹, con los siguientes objetivos:

- Coordinar, unificar, ejecutar y supervisar las políticas, programas y proyectos de las diversas entidades y dependencias de la Función Ejecutiva, ubicadas en el área de medio ambiente;
- Unificar regulaciones y reglamentos existentes en la materia;
- Asumir el rol de autoridad ambiental dentro de la Función Ejecutiva, encaminando hacia los correspondientes jueces y autoridades el juzgamiento y las sanciones que ameriten los casos de violación de las leyes y disposiciones en la materia;
- Coadyuvar a la educación formal y no formal de los ecuatorianos en dirección a lograr el desarrollo de una verdadera conciencia de desarrollo sustentable, basado en el triple principio de progreso económico, bienestar social y preservación del medio ambiente;

⁹ Decreto Ejecutivo 195 publicado en el Suplemento al Registro Oficial 40 del 04 de octubre de 1996

- Propiciar la participación directa del sector privado y de las comunidades en el campo de la investigación, la planificación y la acción ecológica;
- Impulsar masivamente actividades como la forestación y reforestación como forma de preservar el medio ambiente; y,
- Promover, impulsar y ejecutar acciones que fomenten el etno - ecoturismo.

Actualmente el Ministerio del Ambiente absorbió por adscripción y fusión respectivamente, a la Comisión Ambiental¹⁰; y al INEFAN que fue creado por ley, se fusionó en 1999¹¹. En el año 2001 el Ministerio del Ambiente fue fusionado al Ministerio de Turismo por un corto tiempo. El Ministerio del Ambiente forma parte de la Función Ejecutiva y es el ente rector de la gestión ambiental en Ecuador.

También tenemos la Autoridad del Agua que es la Secretaría Nacional del Agua, creada mediante Decreto Ejecutivo 1088 de 15 de mayo de 2008, este decreto reorganiza el Consejo Nacional de Recursos Hídricos mediante la creación de la secretaria nacional del agua adscrita a la Presidencia de la República, el secretario nacional del agua tendrá rango de ministro

Finalmente, tenemos Secretaría de Coordinación del Patrimonio Natural, con rango de Ministerio, encargado por el Poder Ejecutivo para coordinar los asuntos intersectoriales en temas ambientales.

4.1 Gestión del Desarrollo Ambiental, sistema, subsistema, niveles:

Para abordar el estudio de la gestión del desarrollo ambiental, sus sistemas, subsistemas y niveles, así como las instituciones y organismos destinados a la gestión del desarrollo ambiental en el Ecuador, debemos tomar en cuenta como antecedente, la estrecha relación entre las actividades humanas y la vida en el planeta; de allí que, la administra-

¹⁰ Decreto Ejecutivo 290 publicado en el Suplemento del Registro Oficial 64 de 08 de noviembre de 1996

¹¹ Decreto Ejecutivo 505, publicado en el Registro Oficial 118 de 28 de enero de 1999

ción ordenada y sistémica de esta relación es la primera noción básica del gestión de desarrollo ambiental.

La gestión del desarrollo ambiental se puede definir como un proceso orientado a administrar y monitorear con eficiencia los recursos ambientales existentes en una unidad territorial definida; la finalidad de esta gestión es mantener y mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres de la unidad territorial bajo gestión. El enfoque de la gestión de desarrollo ambiental implica la consideración e integración de los aspectos económicos, sociales, culturales alrededor de las consideraciones ambientales.

El objetivo de la gestión del desarrollo ambiental está enmarcado en los siguientes principios ambientales:

- El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
- Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.
- El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.
- En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.

Estos mandatos se encuentran declarados en el artículo 395 de la Constitución¹² y deben ser efectivizados mas allá de una declaración de principios; para ello, es necesario implementar estrategias, políticas, sistemas, leyes, reglamentos, ordenanzas y sobre todo, el compromiso de la sociedad civil para exigir con su participación activa que el Estado y los decisores políticos implementen una efectiva gestión ambiental.

¹² Publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de Octubre del 2008

El Sistema de Gestión Ambiental debe prever una estructura y procedimientos para, implementar efectivamente las estrategias, políticas y el régimen ambiental en vigencia.

Complementariamente, de acuerdo a la Ley de Gestión Ambiental, los subsistemas de gestión ambiental están conformados por organismos y entidades de la administración pública central, institucional y seccional, que individual o conjuntamente se encargan de administrar sectores específicos de la gestión ambiental, tales como: el manejo de los recursos de agua, aire, suelo, flora, fauna y biodiversidad, protección de especies en peligro, erosión y degradación del suelo, manejo adecuado de productos químicos peligrosos, contaminantes persistentes, manejo de bienes comunes como el mar y la atmósfera, el tratamiento de desechos.

4.2 El Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental:

Niveles e Instancias:

El Régimen Ambiental Ecuatoriano define al Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, en adelante SNDGA, como un mecanismo de coordinación de carácter transsectorial, de interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y manejo de recursos naturales; subordinado a las disposiciones técnicas de la autoridad ambiental.

Las instituciones del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental en el ejercicio de sus atribuciones y en el ámbito de su competencia, deben aplicar los principios establecidos en la Ley de Gestión Ambiental y ejecutar las acciones específicas para regular y promover la conservación del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales en armonía con el interés social.

Las características más importantes del SNDGA son que el sistema es considerado como un proceso planificado, participativo, concertado, financiado; su aplicación se realiza bajo una sólida institucionalidad ambiental, e implica una gestión integrada con los

demás elementos de la gestión en la unidad de desarrollo (sistémica). El sistema debe ser diseñado en lo nacional y aplicado en lo local; su orientación debe apuntar al desarrollo sostenible.

Sin embargo de estas dinámicas características, no podemos dejar de señalar el hecho de que, por ejemplo, la ausencia de un Reglamento de aplicación de la Ley de Gestión Ambiental, expedida en 1999, constituye un factor determinante para limitar la implementación del SNDGA ya que es la vía reglamentaria aquella que prevé la normatividad en el nivel operativo, como el caso de desarrollar el concepto de autoridad ambiental y el Ministerio del ramo; no olvidemos que solamente a la Función Legislativa le toca interpretar obligatoriamente la ley, por lo tanto, la carencia de reglamentación o normativa secundaria compromete la implementación del SNDGA.

4.3 Niveles e instancias del SNDGA:

Nivel I: Define y aprueba los principios, objetivos y estrategias de la gestión ambiental, y promueve el desarrollo sustentable, integrando la política ambiental con las políticas sociales y económicas. Coordina los diferentes poderes del Estado y organismos autónomos en aquellas materias necesarias para fortalecer e integrar la gestión ambiental.

Instancias Nivel I:

Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable CNDS: Su principal función es elaborar y presentar propuestas de políticas de desarrollo sustentable, que implican la conservación de los recursos naturales, así como asesorar al Presidente de la República.

El Consejo se encuentra integrado por el Presidente de la República, a través de su representante que lo presidirá, los Ministros de Estado de Ambiente, Economía y Finanzas, el Director de SENPLADES, un representante de las Cámaras de la Producción y un representante de la sociedad civil.

Presidente de la República: Preside el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable; emite las políticas generales de desarrollo sustentable, mediante la aprobación del Plan Ambiental Nacional Ecuatoriano, que contiene estrategias, planes, programas y proyectos para la conservación de los recursos naturales y la gestión ambiental nacional. Las políticas y el Plan formarán parte de los objetivos nacionales permanentes y las metas de desarrollo.

El Primer Mandatario expide reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes ambientales, regula, integra y organiza los procedimientos de los entes públicos creados y los que se creen al efecto; nombra y remueve libremente a los ministros de Estado que ejercen la Autoridad Ambiental; suscribe y ratifica los tratados y convenios internacionales en cuanto a conservación de recursos naturales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exija.

Comisión Nacional de Coordinación: El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental está dirigido por la Comisión Nacional de Coordinación, integrada por el Ministro del Ambiente, quien lo presidirá; el Director del organismo de Planificación de la Presidencia de la República, y representantes de Consejos Provinciales, Municipios, sociedad civil y pueblos y nacionalidades indígenas y afro ecuatorianas, fuerzas armadas, universidades y escuelas politécnicas.

Los objetivos de la Comisión son apoyar la ejecución del Plan Nacional de Descentralización y los Convenios de Descentralización de Competencias Ambientales celebrados entre el Ministerio del Ambiente y las demás instituciones del Estado que los suscriban; coordinar con los Consejos Asesores las acciones a seguir para que se cumpla el proceso de la descentralización; e identificar áreas específicas para recomendar su descentralización.

Gobiernos Autónomos Descentralizados:

Consejos Provinciales: De acuerdo a la Constitución, tienen la competencia exclusiva de la gestión ambiental provincial, ejecutan, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas; una característica importante es que ejecutarán obras exclusivamente en áreas rurales.

En el Consejo participarán representantes provinciales de las instituciones con competencia ambiental, en calidad de miembros de la Comisión Nacional de Coordinación.

Gobiernos Autónomos Descentralizados:

Municipios: De acuerdo a la Constitución, tienen la competencia de prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley; también preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines; así como formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales; y, delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.

El Municipio tiene capacidad de expedir ordenanzas destinadas a proteger el medio físico cantonal y controlar las actividades productivas que puedan deteriorarlo. De acuerdo a sus posibilidades financieras, los municipios podrán crear mediante ordenanza, Unidades de Manejo y Desarrollo Sostenible UMDS, encargadas de la gestión ambiental municipal, y de coordinar con las demás municipalidades la conservación del medio ambiente.

Gobiernos Autónomos Descentralizados:

Juntas Parroquiales: De acuerdo a la Constitución, tienen competencia para incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.

Son organismos que ejercen el gobierno de las parroquias, orientados a propiciar el desarrollo equitativo y sustentable, a través de mecanismos previstos en leyes y reglamentos; tiene atribuciones para coordinar con los consejos provinciales, concejos

municipales y demás entidades estatales y organizaciones no gubernamentales todo lo relacionado con el medio ambiente, los recursos naturales, el desarrollo turístico y la cultura popular de la parroquia y los problemas sociales de sus habitantes.

Para estos efectos podrá recibir directamente recursos económicos de organizaciones no gubernamentales, especializadas en la protección del ambiente.

Nivel II: Coordina, dirige, propone y supervisa la Política Ambiental y el Plan Ambiental Ecuatoriano, así como conduce el proceso de coordinación y de concertación intersectorial; de la misma forma, controla norma, planifica, coordina, fiscaliza, sanciona, regula a nivel nacional, dirime los conflictos de competencias existentes en materia ambiental y ejecuta por excepción.

En este nivel se proponen estrategias e instrumentos de gestión ambiental que coadyuven al desarrollo sustentable del país, desarrolla estas funciones en los niveles de gobierno seccional, a sus órganos máximos de gestión ambiental, de manera coordinada,

Instancias Nivel II:

Ministerio del Ambiente¹³: Es la instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, en cuanto a conservación de recursos naturales y manejo de la biodiversidad, le corresponde elaborar la Estrategia de Ordenamiento Territorial y planes seccionales, coordinar con las demás instituciones con competencia en la materia, emitir normas técnicas, constituir consejos asesores, definir sistemas de control y seguimiento, regular mediante normas de bioseguridad, la propagación, experimentación, uso, comercialización e importación de organismos genéticamente modificados, promover la participación de la comunidad en la formulación de políticas y en acciones concretas que se adopten para la protección del medio ambiente y manejo racional de los recursos naturales.

En cuanto a su rol en el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, preparará el Plan Ambiental Nacional Ecuatoriano y ejercerá la Secretaría Técnica y administrativa del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, y preside la Comisión Nacional de Coordinación.

Su presencia en los demás ministerios, en cuanto a temas ambientales, implica supervisar y evaluar el cumplimiento de la política y normativa ambiental nacional; otorgar licencias como en el caso del sector eléctrico, y analizar los Estudios de Im-

¹³ Pese a no estar expresamente consagrada en la LGA, el Ministerio de Coordinación del Patrimonio Natural asumiría un rol importante en este nivel, sin perjuicio de las competencias del MAE.

pacto Ambiental y otorgar las licencias ambientales de los proyectos objeto de concesiones; en el Proyecto de Ley Orgánica de Minería se prevé que el MAE apruebe los Estudios de Impacto Ambiental para los proyectos mineros.

Nivel III: Elabora propuestas técnicas que, reflejen el consenso entre entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno, sector privado y sociedad civil.

Creación de Consejos Asesores, Grupos Técnicos para la discusión, análisis y búsqueda de acuerdos técnicos y mecanismos para hacer operativos los instrumentos de gestión ambiental, enfrentar las oportunidades, problemas y conflictos ambientales, así como para diseñar, ejecutar y evaluar políticas.

Los Consejos Asesores, Grupos Técnicos se constituirán con representantes de instituciones del sector público, del sector privado, de la sociedad civil y por personas naturales designadas por sus cualidades profesionales y personales, las mismas que participan a título personal y ad-honorem.

Corresponde al CNDS o MAE crear Consejos Asesores y Grupos Técnicos Nacionales, Estratégicos y los que les propongan los Gobiernos seccionales.

Nivel IV: Ejecuta y controla políticas, instrumentos, y acciones ambientales. Los gobiernos seccionales ejercerán de manera concurrente las competencias de emitir políticas, controlar, normar técnicamente, planificar, coordinar, fiscalizar, sancionar y regular en su jurisdicción.

Corresponde a las entidades de los diferentes niveles de gobierno, la ejecución de las políticas, normas, planes, estrategias, programas y proyectos que se deriven del proceso de toma de decisiones ambientales en el SNDGA.

Los Consejos Provinciales serán coordinadores y planificadores; y ejecutores por excepción. Los concejos municipales serán ejecutores por gestión directa o por cualquiera

de las modalidades de gestión establecidas en la ley. El sector privado y la sociedad civil también participan activamente en el proceso de ejecución señalado en el párrafo precedente, p. ej: veedurías.

4.4 Autoridades Ambientales y Sistema Único de Manejo Ambiental SUMA:

En el marco del SNDGA, el artículo 19 de la Ley de Gestión Ambiental determina que "Las obras públicas, privadas o mixtas, y los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos ambientales, serán calificados previamente a su ejecución, por los organismos descentralizados de control, conforme el Sistema Único de Manejo Ambiental, cuyo principio rector será el precautelatorio".

En este sentido, el objetivo del SUMA es determinar la competencia ambiental y organizar el mecanismo de aprobación, entrega y seguimiento de licencias ambientales para actividades que puedan causar impacto ambientales.

4.5 El Sistema Único de Manejo Ambiental:

Conforme lo que establece la Ley de Gestión Ambiental en sus artículos del 19 al 29, el Sistema Único de Manejo Ambiental SUMA regula básicamente Evaluaciones de Impacto Ambiental.

El Sistema Único de Manejo Ambiental establece tipos de autoridades, la autoridad nacional y las autoridades de aplicación, con competencia en materia de gestión ambiental:

Autoridad ambiental nacional (AAN): El Ministerio del Ambiente.

Autoridad ambiental de aplicación (AAA): Los Ministerios o Carteras de Estado, los órganos u organismos de la Función Ejecutiva, a los que por ley o acto normativo, se le hubiere transferido o delegado una competencia en materia ambiental en determinado

sector de la actividad nacional o sobre determinado recurso natural; así como, todo órgano u organismo del régimen seccional autónomo al que se le hubiere transferido o delegado una o varias competencias en materia de gestión ambiental local o regional.

Autoridad ambiental de aplicación responsable (AAAr): Institución cuyo sistema de evaluación de impactos ambientales ha sido acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental y que por lo tanto lidera y coordina el proceso de evaluación de impactos ambientales, su aprobación y licenciamiento ambiental dentro del ámbito de sus competencias.

Autoridad ambiental de aplicación cooperante (AAAc): Institución que, sin necesidad de ser acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental, participa en el proceso de evaluación de impactos ambientales, emitiendo a la AAAr su informe o pronunciamiento dentro del ámbito de sus competencias.

Para los efectos de la determinación de la competencia ambiental dentro del SNDGA, se entenderá que la tienen aquellas instituciones, nacionales, sectoriales o seccionales, que, según sus correspondientes leyes y reglamentos, tienen potestad para la realización de actividades, de cualquier naturaleza relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental y uso, manejo y administración de los recursos naturales renovables y no renovables; y en general con el desarrollo sustentable.

Por lo tanto, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA) comprende la descentralización horizontal entre las instituciones del Gobierno Central con competencias ambientales, así como la descentralización vertical, de acuerdo a la Texto Único de la Legislación Ambiental Secundaria¹⁴ que define la autoridad ambiental nacional (AAN) y las autoridades ambientales de aplicación (AAA) en su calidad de instituciones integrantes del SNDGA.

Finalmente, las autoridades ambientales de aplicación que cuentan con los elementos y cumplen con los requisitos mínimos de un sub-sistema de evaluación de impactos ambientales, podrán solicitar la correspondiente acreditación ante el SUMA a la autoridad ambiental nacional.

¹⁴ DE 3399 publicado en el Registro Oficial 725 de 16 de diciembre de 2002

4.6 Instituciones Públicas con competencias ambientales fuera del SNDGA:

A más de la Acreditación al SUMA y el SNDGA, en el Ecuador tenemos instituciones vinculadas con la gestión ambiental de la siguiente manera:

Función Ejecutiva: Presidente de la República Ej.: Decreto Ejecutivo de declaratoria área protegida. Ministerio de Coordinación del Patrimonio Natural Ej: Estrategias conjuntas en el sector ambiental. Ministerios: Ministerio del Ambiente Ej.: Acuerdo Ministerial por el que se expide el Reglamento de Áreas Protegidas. Ministerio de Petróleos y Minas: Ej.: Acuerdo Ministerial para regular la actividad petrolera en áreas protegidas.

Función Legislativa: Diputados y Comisiones Legislativas, Ej.: Trámite legislativo Proyecto de Ley de Biodiversidad. Asambleístas y Comisiones Legislativas, Ej.: Fiscalización de autoridades ambientales.

Función Judicial: Corte de Justicia, Cortes, Tribunales, Juzgados, Ej.: Proceso judicial por daños ambientales; Consejo Nacional de la Judicatura. Ej.: Registro de tierras privadas con bosques y vegetación protectores.

En cuanto a la Función Judicial es importante destacar que desde la expedición de la Ley 49 publicada en el Registro Oficial 02 de 25 de enero de 2000 se encuentran en vigencia normas del Código Penal Ecuatoriano que tipifican "delitos ambientales" a las siguientes conductas:

- Quien, fuera de los casos permitidos por la ley, produzca, introduzca, deposite, comercialice, tenga en posesión, o use desechos tóxicos peligrosos, sustancias radioactivas, u otras similares que por sus características constituyan peligro para la salud humana o degraden y contaminen el medio ambiente, serán sancionados con prisión de dos a cuatro años
- El que infringere las normas sobre protección del ambiente, vertiendo residuos de cualquier naturaleza, por encima de los límites fijados de conformidad con la ley, si tal acción causare o pudiere causar perjuicio o alteraciones a la flora, la fauna, el potencial genético, los recursos hidrobiológicos o la biodiversidad, será reprimido

con prisión de uno a tres años, si el hecho no constituyere un delito más severamente reprimido.

- Al funcionario o empleado público que actuando por sí mismo o como miembro de un cuerpo colegiado, autorice o permita, contra derecho, que se viertan residuos contaminantes de cualquier clase por encima de los límites fijados de conformidad con la ley; así como el funcionario o empleado cuyo informe u opinión haya conducido al mismo resultado.
- El que cace, capture, recolecte, extraiga o comercialice, especies de flora o fauna que estén legalmente protegidas, contraviniendo las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia, será reprimido con prisión de uno a tres años.
- El que extraiga especies de flora o fauna acuáticas, protegidas, en épocas, cantidades o zonas vedadas, o utilice procedimientos de pesca o caza prohibidos, será reprimido con prisión de uno a tres años.
- El que destruya, quemé, dañe o tale, en todo o en parte, bosques u otras formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que estén legalmente protegidas, será reprimido con prisión de uno a tres años, siempre que el hecho no constituya un delito más grave.
- El que sin autorización o sin sujetarse a los procedimientos previstos en las normas aplicables, destine las tierras reservadas como de protección ecológica o de uso agrícola exclusivo, a convertirse en áreas de expansión urbana, o de extracción o elaboración de materiales de construcción.
- Al funcionario o empleado público que actuando por si mismo o como miembro de un cuerpo colegiado, autorice o permita, contra derecho, que se destine indebidamente las tierras reservadas como de protección ecológica o de uso agrícola exclusivo a un uso distinto de que legalmente les corresponde; así como al funcionario o empleado cuyo informe u opinión haya conducido al mismo resultado.

Estas conductas son reprimidas con penas de prisión; de la misma manera, el Código Penal ecuatoriano considera "contravenciones" las siguientes conductas:

- Contaminar el aire mediante emanaciones superiores a los límites permitidos de los escapes de los vehículos;
- Acumular basura en la vía pública, en terrenos o en los frentes de las casas o edificios;

- Hacer ruido por falta de silenciador de su vehículo o a través de equipos de amplificación a alto volumen que alteren la tranquilidad ciudadana.
- Arrojar desperdicios o aguas contaminantes, destruya la vegetación de los parques o espacios verdes, en los casos en que tales actos no constituyan delito.

4.7 Organismos de Control:

Contraloría General del Estado, Ej.: Auditoría Ambiental, Procuraduría General del Estado, Ej.: Emitir criterios vinculantes para la administración pública en materia ambiental. Ministerio Público, el Fiscal General de la Nación Ej.: Indagación de oficio, de un posible daño ambiental.

4.8 Nivel Gobiernos Autónomos Descentralizados

- Consejos Provinciales, Ej.: Conformar una mancomunidad para el manejo de un área protegida.
- Municipios, Ordenanza para la creación de un área de conservación municipal.
- Juntas Parroquiales: Integrar mancomunidad de manejo área protegida
- Circunscripciones Territoriales: Plan de Manejo de un área protegida
- Regímenes Especiales: Provincia de Galápagos

5. Participación social en el sector ambiental

Mediante Decreto Ejecutivo 230 publicado en el Registro Oficial 656 de 08 de marzo de 2012 se establecen los principios y lineamientos que sirvan de marco para la promoción, organización y consolidación del Consejo Ciudadano Sectorial Nacional del Sector Ambiental (CCS-SA), el cual será considerado como una instancia de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial que garantizan el derecho a la participación ciudadana intercultural a nivel nacional, entendiéndose a la actividad ambiental como un eje transversal en todas las actividades que desarrolla el país para la construcción del Buen Vivir.

La norma reglamentaria que regula este Consejo, se encuentra en los Artículos 61, 74, 85, 95, 96, 100 y 279 de la Constitución de la República, así como el artículo 52 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que establece que los consejos ciudadanos sectoriales son instancias de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial, constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales. Serán impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales.

Como aspectos positivos de esta regulación destacamos que entre los principios rectores para la creación de estos Consejos, se encuentra el de Interculturalidad, definido como "El ejercicio de la participación ciudadana respetuoso e incluyente de las diversas identidades culturales, que promueve el diálogo y la interacción de las visiones y saberes de las diferentes culturas"; de igual forma el principio de Plurinacionalidad entendido como "El respeto y ejercicio de la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, conforme a sus instituciones y derecho propios."

Las principales funciones del Consejo Ciudadano Sectorial Nacional del Sector Ambiental son:

- Intervenir como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional.
- Proponer al Ministerio del Ambiente agendas de políticas públicas sectoriales.
- Monitorear que las decisiones de las políticas y los planes sectoriales ministeriales se concreten en las partidas presupuestarias respectivas y se implementen en los programas y proyectos gubernamentales sectoriales.
- Hacer el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes.
- Generar debates públicos sobre temas relacionados.
- Coordinar con las diferentes instituciones públicas y privadas en el tema de su responsabilidad para la concreción sectorial de la agenda pública.

Otro aspecto clave es la estructura del Consejo, es que estará integrado por los delegados oficiales permanentes de las organizaciones de la sociedad civil debidamente registrados ante el Ministerio del Ambiente, quienes deberán también inscribir a un delegado suplente. En total suman 51 miembros permanentes, y además estará integrado por los actores de la sociedad civil organizada, de acuerdo al universo de organizaciones registradas en el Ministerio del Ambiente y su participación será de acuerdo al siguiente distributivo:

- Organizaciones de la Sociedad Civil, con el 79% de participación.
- Academia (centros educativos, centros de investigación) con el 15% de los participantes.
- ONG's nacionales con un 5% de participación.
- Centros de rescate, herbarios, zoológicos con el 1% de participación

Las mesas temáticas de trabajo previstas para el funcionamiento del Consejo son:

- Mesa de Patrimonio Natural.
- Mesa de Cambio Climático.
- Mesa de Calidad Ambiental.
- Mesa de Gestión Marino Costera.
- Mesa de Gestión y Seguimiento de Programas y Proyectos.

Las mesas temáticas de Patrimonio Natural, Cambio Climático, Calidad Ambiental y Gestión Marino Costera tendrán por finalidades analizar y acompañar la ejecución de programas y proyectos del Sector Ambiental, así como desarrollar las recomendaciones técnicas y estrategias para su cumplimiento.

La Mesa de Gestión y Seguimiento de Programas y Proyectos tendrá por finalidad analizar, debatir y sugerir recomendaciones técnicas y estrategias para la ejecución de programas y proyectos, en los temas relacionados con el sector ambiental.

El Consejo Ciudadano Sectorial Nacional del Sector Ambiental con el propósito de dar seguimiento, apoyo y acompañamiento a las funciones determinadas por la ley, se establece que de su seno se conformen comisiones permanentes ciudadanas, a determinarse cada periodo para el cual fue nombrado y se regirán bajo los mismos principios de integración del Consejo Ciudadano Sectorial Nacional del Sector Ambiental.

ANEXOS

BASE LEGAL	
Documento analizado	Registro Oficial
Constitución	Registro Oficial 449 de 20 de Octubre del 2008
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD	Suplemento al Registro Oficial 303 de Martes, 19 de Octubre del 2010
Creación del Ministerio del Ambiente	Decreto Ejecutivo 195 publicado en el Suplemento al Registro Oficial 40 del 04 de octubre de 1996

BASE LEGAL	
Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre	Registro Oficial No. 418 de 10 de septiembre de 2004.
Ley de Gestión Ambiental	Registro Oficial Suplemento 418 de 10 de Septiembre del 2004.
Código Penal con reformas que incluyen delitos ambientales	Ley 49 publicada en el Registro Oficial 02 de 25 de enero de 2000
Ley que protege la biodiversidad	Publicada en el Registro Oficial 35, de 27 de septiembre de 1996
Convenio sobre la Diversidad Biológica	Registro Oficial 647 de 06 de marzo de 1995
Objetivos de Desarrollo del Milenio	Registro Oficial N° 59 59 Miércoles 13 de Julio del 2005
Estrategia Nacional de Biodiversidad	Decreto Ejecutivo 2232 de 09 de enero de 2007 Registro Oficial Nro. 11 -- Martes 30 de Enero del 2007
Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	Acuerdo Ministerial 009 Registro Oficial 343 jueves 22 de mayo del 2008.
Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria	DE 3399 publicado en el Registro Oficial 725 de 16 de diciembre de 2002
"Lineamientos para la creación de áreas protegidas municipales y directrices para su incorporación al Subsistema de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Sistema Nacional de Áreas Protegidas"	Acuerdo Ministerial 168 suscrito el 20 de septiembre de 2010, publicado en el Registro Oficial 319 de 12 de Noviembre del 2010.
Ley de Minería	Registro Oficial 517 de 29 de Enero del 2009
Ley de Aguas	Codificación No. 16. Registro Oficial 339 de 20 de Mayo del 2004

BASE LEGAL	
Creación de la Secretaría Nacional del Agua SENAGUA	Decreto Ejecutivo 1088 de 15 de Mayo de 2008
Comisión Asesora Ambiental CAAM	Decreto Ejecutivo 1107 publicado en el Registro Oficial 283 de 24 de septiembre de 1993
Políticas Básicas Ambientales (actualmente en el TULAS)	Decreto Ejecutivo 1802 del 1 de junio de 1994, publicadas en el Registro Oficial 456 del 7 de junio de 1994
Ley de Creación del Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales	Registro Oficial No. 27 de 16 de septiembre de 1992
Consejo Ciudadano Sectorial Nacional del Sector Ambiental (CCS-SA)	Decreto Ejecutivo 230 publicado en el Registro Oficial 656 de 08 de marzo de 2012

Anexo: Hitos de la Gestión Ambiental en Ecuador

AÑO	HITO	COMENTARIO
1959	Creación Parque Nacional Galápagos	Creación en 1959 y luego las declaratorias de Patrimonio Natural de la Humanidad (1979), Reserva de la Biosfera (1884), Reserva de Recursos Marinos (1986) y Santuario de Ballenas (1990).
1976	Ley de Control de la Contaminación	Decreto Supremo No. 374. RO/ 97 de 31 de Mayo de 1976
1981	Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre	Otorgaba atribuciones de cumplimiento de sus mandatos al Ministerio de Agricultura y Ganadería a través de la Subsecretaría Forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

AÑO	HITO	COMENTARIO
1983	Reglamento Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre	En 1983, se promulgó el Reglamento General de Aplicación a esta Ley, en el que se hace referencia al "Sistema de Áreas Naturales del Estado", y se determinaron las actividades permitidas, se estableció la responsabilidad de la administración a cargo del Programa Nacional Forestal, y se normó el ingreso de visitantes, tasas, operación turística y el manejo de las reservas de producción faunística y áreas de caza y pesca.
1983	Constitución	Se introduce en la Constitución Política el Art. 19 numeral 2 como garantía constitucional de protección ambiental, siendo este el primer intento para regular la conservación y protección del medio ambiente a nivel constitucional. Artículo 19.- Sin perjuicio de otros derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la persona, el Estado le garantiza: Numeral 2: El derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.
1992	Creación del INEFAN	Una entidad autónoma creada por ley, que reemplazaba a la Subsecretaría Forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería
1993	Comisión Asesora Ambiental CAAM	Mediante Registro Oficial No. 283 de 24 de septiembre de 1993 se crea la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (CAAM) con la misión de realizar una sistematización de experiencias y esfuerzos orientados a la conservación de la biodiversidad en el país.
1994	Políticas Básicas Ambientales	Registro Oficial No 456 del 7 de junio de 1994. La CAAM logró que en 1993 las Políticas Básicas Ambientales del Ecuador sean aprobadas y posteriormente establecidas con carácter mandatorio en 1994. Estas políticas constituyeron el primer documento en el país que explicitaba y sistematizaba los principios que debían orientar la gestión ambiental del Estado.
1995	Plan Ambiental Ecuatoriano	En la CAAM Se aglutinaron esfuerzos en materia ambiental disseminados hasta ese entonces, sin desconocer los proyectos que se desarrollaban en todo el país sino rescatando las experiencias más valiosas. En estos términos se elaboró el Plan Ambiental Ecuatoriano con políticas y proyectos para alcanzar el desarrollo sustentable.

AÑO	HITO	COMENTARIO
1996	Ley que Protege la Biodiversidad en el Ecuador	Ley No. 3. RO/ 35 de 27 de Septiembre de 1996. Considera bienes nacionales de uso público, las especies que integran la diversidad biológica del país, ésto es, los organismos vivos de cualquier fuente, los ecosistemas terrestres y marinos, los ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte. El Estado Ecuatoriano tiene el derecho soberano de explotar sus recursos en aplicación de su propia política ambiental.
1996	Creación MAE	Decreto Ejecutivo No. 195-a publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 40 de octubre 4 de 1996. Creación del MAE en reemplazo del INEFAN, originalmente denominada Ministerio de Medio Ambiente. Aunque inicialmente se consideró que existía superposición de esta cartera con las subsecretarías existentes y otras dependencias de Estado relacionadas con temas ambientales, la adscripción ECORAE, la CAAM y la Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica al recientemente creado Ministerio. Posteriormente la fusión del INEFAN (mediante decreto ejecutivo) contribuyó a su fortalecimiento institucional. A más de las funciones y atribuciones de su creación, el Ministerio del Medio Ambiente se convirtió en responsable también por el ejercicio de todas las funciones, atribuciones y competencias del Ministerio de Agricultura y Creación del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Ambiente cambió de nombre de Ministerio del Medio Ambiente a su actual denominación cuando en 2000, después de su incorporación al Ministerio de Turismo en calidad de Subsecretaría, recuperó su autoridad como Secretaría de Estado.
1998	Ley de Régimen Especial Galápagos LOREG	Registro Oficial No. 278 de 28 de Marzo 18 de 1998. La Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos (1998) modificó a la Ley Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre adquiriendo la zona marino-costera del Archipiélago la categoría de Reserva Marina. La administración de la Reserva Marina y el área terrestre del Parque (97 %) está a cargo del Ministerio de Ambiente a través de la Dirección del Parque Nacional Galápagos.

AÑO	HITO	COMENTARIO
1998	Constitución 1998	<p>Consagró varios principios, derechos y deberes relativos a la protección del ambiente.</p> <p>Artículo 86.- El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza. Se declaran de interés público y se regularán conforme a la ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país. 2. La prevención de la contaminación ambiental, la recuperación de los espacios naturales degradados, el manejo sustentable de los recursos naturales y los requisitos que para estos fines deberán cumplir las actividades públicas y privadas. 3. El establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales. <p>Artículo 248.- El Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales. Su conservación y utilización sostenible se hará con participación de las poblaciones involucradas cuando fuere del caso y de la iniciativa privada, según los programas, planes y políticas que los consideren como factores de desarrollo y calidad.</p>

AÑO	HITO	COMENTARIO
1999	Ley de Gestión Ambiental LGA	<p>Ley No. 37. RO/ 245 de 30 de Julio de 1999. La ley de gestión ambiental incorporó al ordenamiento jurídico nacional la primera definición de área natural protegida elaborada en el Ecuador. La definición de la Ley de Gestión Ambiental hace énfasis en la finalidad de las áreas: (i) impedir su destrucción, y (ii) procurar el estudio y conservación de las especies, los paisajes y los ecosistemas. Esta definición, de un modo u otro cubre a todas las categorías de áreas protegidas establecidas en el Ecuador, ya que el énfasis en las finalidades citadas anteriormente es el que determina las diferencias entre categorías.</p> <p>La gestión ambiental se enmarca en las políticas generales de desarrollo sustentable para la conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que establece el Presidente de la República al aprobar el Plan Ambiental Ecuatoriano. Las políticas y el Plan mencionados formarán parte de los objetivos nacionales permanentes y las metas de desarrollo. El Plan Ambiental Ecuatoriano contendrá las estrategias, planes, programas y proyectos para la gestión ambiental nacional y será preparado por el Ministerio del ramo.</p>
2000	Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sostenible	<p>La cual establece objetivos y políticas que guiarán la acción del MAE, concluyendo así un proceso iniciado en 1998. La Estrategia asume los principios que la comunidad internacional ha postulado en materia ambiental como la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo 1972) y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro 1992), así como la Agenda XXI.</p> <p>Promueve el mejoramiento de la calidad de vida de ecuatorianos y una nueva concepción de desarrollo, basado en la solidaridad, la participación democrática y el respeto a la vida y sus procesos naturales, en procura de la equidad social y el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población. En la parte relativa a las Políticas de Desarrollo Sustentable, se incluyeron aquellas relacionadas con la biodiversidad y se planteó la necesidad de consolidar el SNAP, incluyendo ecosistemas que no se encuentran suficientemente representados, estableciendo zonas de amortiguamiento y corredores ecológicos</p>

AÑO	HITO	COMENTARIO
2000	Estrategia Desarrollo Forestal Sustentable	La Política Forestal del Estado Ecuatoriano es el marco orientador y el rumbo definido que, junto con los demás actores constituidos por instituciones, organizaciones, grupos o individuos, determinará las futuras decisiones en el sector forestal. La base de la sostenibilidad en el tiempo de esta política la constituye la activa participación de la sociedad civil en las diferentes instancias y niveles de decisión.
2002	Política y Estrategia de Biodiversidad	Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad (2002), la cual, pese a no ser un instrumento vinculante, ha orientado los esfuerzos estatales y privados en torno a la protección y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad en general, y de las áreas protegidas en particular
2002	Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas (RETANP)	Publicado en el Registro Oficial No. 656, 5 Noviembre de 2002. Actualmente en el Título II del Libro VII del TULAS.
2003	Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria TULAS	Recopilación de normativa reglamentaria sobre áreas protegidas que forma parte de los libros III y IV del Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULAS). En el marco de esta recopilación, se incluyen en los referidos libros, precisiones sobre las funciones y mecanismos de administración de las áreas protegidas.
2004	Codificación a la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre	Registro Oficial No. 418 de 10 de septiembre de 2004. En esta Codificación se determina que los dos patrimonios que estableció desde sus inicios la Ley Forestal, el Patrimonio Forestal y el Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas, son inalienables e imprescriptibles, y, la fauna y flora silvestre son consideradas como bienes muebles del dominio público del Estado. Originalmente, la Ley Forestal de 198126, reconoció el "Patrimonio Nacional de Areas Naturales del Estado" denominado actualmente como PANE, que se compone de áreas naturales que han sido declaradas como tales y clasificadas en categorías específicas en función de sus prioridades de conservación y estrategias de administración.

AÑO	HITO	COMENTARIO
2004	Codificación a la Ley de Gestión Ambiental	Codificación vigente publicada en el Registro Oficial Suplemento 418 de 10 de Septiembre del 2004.
2008	Plan Estratégico del SNAP	AM 009 Registro Oficial 343 de 22 de Mayo del 2008. El Plan Estratégico del SNAP armoniza las Políticas contenidas en la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad y la Estrategia Ambiental de Desarrollo sustentable del Ecuador y establece el marco conceptual y guía para las acciones con respecto a la administración y manejo de las áreas protegidas. El Plan contiene políticas de Estado del SNAP contenidas en el documento "Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016" rector para la administración y manejo del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

AÑO	HITO	COMENTARIO
2008	Constitución	<p>La Constitución de 2008 reconoce a la naturaleza un grupo de derechos principales o también llamados sustantivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El derecho a que se respete integralmente su existencia • El derecho al mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (Art. 71) • El derecho a la restauración (Art. 72) <p>Adicionalmente se reconocen derechos orientados a desarrollar los derechos sustantivos, esto es:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El derecho a la acción popular para reclamar la violación de los derechos de la naturaleza (Art. 71, segundo inciso) • El derecho a que el Estado aplique medidas de precaución y restricción para actividades que puedan conducir a la extinción de especies, destrucción de los ecosistemas o alteración permanente de los ciclos naturales. (Art. 73) <p>Art. 405.-El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.</p> <p>Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley</p>



Matriz de Competencias y Relacionamiento de Temas Ambientales entre Gobiernos Autónomos Descentralizados y Estado Central

HERRAMIENTA PARA LA DEFINICIÓN DE UNA AGENDA
AMBIENTAL MUNICIPAL PARTICIPATIVA

Componente de Participación, Ambiente e Interculturalidad



INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es facilitar un proceso de reflexión en los Gobiernos Autónomos Descentralizados con los que trabaja PROMUNI, que les permita especificar las competencias en relación al tema ambiental y las posibles acciones de relacionamiento.

Los temas escogidos para el análisis presentado en este documento son: (a) gestión ambiental, (b) forestal, (c) conservación de la biodiversidad, (d) agua, (e) cuencas hidrográficas, (f) cambio climático y (g) planificación ambiental; eventualmente podrían agregarse temas más específicos de acuerdo al interés o prioridad de cada Gobierno Autónomo Descentralizado.

La matrices propuestas a continuación contienen tres campos: las competencias del Gobierno Central, las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el posible Relacionamiento entre estos dos niveles, a través de actividades que permitan la adecuada articulación de niveles, instancias, competencias y jurisdicción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

El campo Relacionamiento no se ha llenado, ya que es indispensable conocer la prioridad y sobre todo las capacidades de cada Gobierno Autónomo Descentralizado para ejercer el relacionamiento, de lo contrario es probable que el ejercicio de relacionamiento no se cumpla, pues los temas son amplios y las posibilidades de relacionamiento son extensas, por lo que es importante priorizar las acciones que el Gobierno Autónomo Descentralizado pueda cumplir satisfactoriamente, y de esta forma generar mayor interés y expectativa en ampliar el ejercicio de relacionamiento.

Es así que cada una de las instancias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales con los que trabaja PROMUNI la gestión Ambiental y la Interculturalidad, analizará sus propias capacidades e intereses a fin de diseñar una estrategia de relacionamiento que les permita cumplir adecuadamente su rol en los temas previstos.

La expectativa es que estas matrices sugieran a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la posibilidad de implementar medidas de articulación con el Gobierno Central a fin de mejorar la prestación de servicios y en general el ejercicio de competencias ambientales, que no necesariamente son descentralizadas o descentralizables.

Para facilitar la lectura y uso de las matrices, se ha omitido la cita textual de la base legal utilizada; la base legal y textos de la legislación constan al final del estudio.

GESTIÓN AMBIENTAL		
GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES	RELACIONAMIENTO
<p>Rectoría y políticas nacionales</p> <p>Ministerio del Ambiente:</p> <p>Sistema Único de Manejo Ambiental</p> <p>Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental</p> <p>Licencias ambientales a los proyectos de carácter estratégico</p>	<p>Construir de manera participativa la Agenda Ambiental Municipal.</p> <p>Ejercer la facultad normativa mediante la expedición de ordenanzas que favorezcan la protección ambiental.</p> <p>Políticas municipales de gestión ambiental</p> <p>En forma progresiva, gestión integral de de desechos.</p> <p>Tras acreditación al Sistema Único de Manejo Ambiental, pueden otorgar licencias ambientales.</p> <p>Acreditación al Sistema Único de Manejo Ambiental SUMA</p> <p>Registro en el Sistema Único de Información Ambiental SUIA</p> <p>Para acceder a trámites de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regularización Ambiental • Proyectos MDL • Proyecto NAMAS: medidas de mitigación apropiadas en países endesarrollado. • Proyectos REDD+ • Proyectos de adaptación y vulnerabilidad al cambio climático • Informes y presupuestos ambientales 	<p>Por ejemplo:</p> <p>Relación es múltiple: protección de ecosistemas; recuperación de suelos degradados por deforestación o desertificación; forestación y reforestación, protección de fuentes y cursos de agua, educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza.</p>

FORESTAL	
GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES
<p>Política Forestal</p> <p>Criterios e indicadores de Manejo Forestal Sostenible</p> <p>Vedas</p> <p>Regulación de Plantaciones</p> <p>Normativa Forestal, no maderables.</p>	<p>normativa nacional de aprovechamiento forestal en coordinación con el Ministerio del Ramo,</p> <p>Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.</p> <p>Vigilar cumplimiento de las normas de uso y ocupación del suelo a nivel cantonal</p> <p>Seguimiento y evaluación del cumplimiento de planes y programas de manejo forestal.</p> <p>Implementar viveros forestales; asistencia técnica para el establecimiento de planes y programas de reforestación</p>

CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES
<p>Ministerio del Ambiente</p> <p>Emitir la Política Nacional de Conservación de la Biodiversidad; Política Ambiental Nacional; Política Nacional Forestal.</p> <p>Son parte de las competencias exclusivas del Estado central los recursos hídricos y recursos forestales. (Constitución República del Ecuador Art. 261.- 11).</p> <p>Rectoría, y regulación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas que se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión. (Constitución República del Ecuador Art. 405.)</p> <p>Rectoría, coordinación y regulación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, (Ley de Gestión Ambiental).</p>	<p>Gestión del uso de suelo</p> <p>Emitir la Política municipal de Uso y Ocupación del Suelo y la Política Municipal de Conservación del patrimonio natural.</p> <p>Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. (Constitución República del Ecuador Art. 264.8.)</p> <p>Aprobar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipal, que debe incluir el plan de uso y ocupación del suelo.</p> <p>Emitir la Política municipal de Uso y Ocupación del Suelo y la Política Municipal de Conservación del patrimonio natural</p> <p>Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. Elaborar el Plan para la conservación del patrimonio cultural, arquitectónico y natural del cantón.</p> <p>Elaborar ordenanzas, acuerdos y resoluciones de carácter cantonal para la conservación de los bosques mediante la creación de bosques protectores.</p> <p>Declaratoria de áreas de conservación Municipal</p> <p>Áreas de Conservación Municipal en el Subsistema de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Sistema Nacional de Áreas Protegidas</p>

AGUA	
GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES
<p>Rectoría SENAGUA Políticas agua, saneamiento ambiental: MAE - MIDUVI</p> <p>Establecer la política nacional, para los servicios domiciliarios de agua potable, saneamiento y residuos sólidos</p> <p>Planificar el Ordenamiento Territorial, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento</p> <p>Dirigir la formulación de políticas y estrategias sectoriales, plan estratégico... de vivienda y -desarrollo urbano y dotación de servicios de agua potable, alcantarillado y residuos sólidos.</p> <p>Formular y difundir la normativa técnica para los servicios domiciliarios de agua potable, saneamiento y residuos sólidos.</p> <p>Regular estos servicios en términos de calidad, cobertura, costo, recuperación de inversiones y buen trato al usuario.</p> <p>Dictar directrices para la conformación y gestión de empresas prestadoras de servicios domiciliarios y juntas administradoras de agua potable.</p> <p>Realización del inventario georeferenciado de los servicios domiciliarios de agua potable, saneamiento y residuos sólidos a nivel regional y nacional.</p>	<p>Establecer tasas y otros mecanismos destinados a la obtención de recursos para la conservación y recuperación de ecosistemas donde se encuentran las fuentes y cursos de agua.</p> <p>Implementación de laboratorios para control de la calidad del agua para consumo humano.</p> <p>Planificar y operar la gestión integral del servicio público de agua potable en sus respectivos territorios, y coordinarán con los gobiernos autónomos descentralizados regional y provincial el mantenimiento de las cuencas hidrográficas que proveen el agua para consumo humano.</p> <p>Orientar las políticas institucionales para las empresas de agua potable municipales</p> <p>Definir normativas para la prestación de servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental en todas sus fases.</p> <p>Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural...(Cootad, Artículo 55.a)-</p> <p>Ejercer las competencias de prestación de servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, y actividades de saneamiento ambiental, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales con sus respectivas normativas.</p> <p>Delegar la gestión de las competencias de agua potable y alcantarillado a los gobiernos parroquiales rurales o a las juntas administradoras de agua potable y alcantarillado, existentes en las áreas rurales de su circunscripción, vinculando su gestión a las ordenanzas dictadas para el efecto.</p>

AGUA	
GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES
<p>Formulación de estudios y diseños de agua potable y saneamiento proyectos de agua potable y saneamiento, apoyando a los municipios de menor desarrollo</p> <p>Asistencia técnica y cooperación con los gobiernos seccionales, empresas operadoras y juntas administradoras de agua potable para el mejoramiento continuo de sus servicios.</p> <p>Promover la modernización y/o dotación eficiente de los servicios domiciliarios de agua potable, saneamiento y residuos sólidos a través de la organización comunitaria, nuevos modelos de gestión local y otros mecanismos.</p> <p>Asistencia técnica en la ejecución de obras a los gobiernos seccionales y comunidad organizada en los temas de los servicios de agua potable, saneamiento y residuos sólidos.</p> <p>Programas de capacitación y asistencia técnica para el mejoramiento de la gestión de servicios domiciliarios de agua potable, saneamiento y residuos sólidos.</p> <p>Administrar la base de datos de los servicios domiciliarios de agua potable, saneamiento y residuos sólidos.</p>	<p>Definir normativas para la prestación de servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental en todas sus fases.</p> <p>Planificar y operar la gestión integral del servicio público de agua potable en sus respectivos territorios, y coordinarán con los gobiernos autónomos descentralizados regional y provincial el mantenimiento de las cuencas hidrográficas que proveen el agua para consumo humano. (Cootad Artículo 137)</p> <p>Las competencias de prestación de servicios públicos de agua potable, en todas sus fases, con sus respectivas normativas y bajo la rectoría de la autoridad única el agua. . (Cootad Artículo 137)</p> <p>Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. (COOTAD Artículo 55, a)</p> <p>(COOTAD, Art. 65 b) Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.</p> <p>Delegar la gestión de las competencias de agua potable y alcantarillado a los gobiernos parroquiales rurales o a las juntas administradoras de agua potable y alcantarillado, existentes en las áreas rurales de su circunscripción, vinculando su gestión a las ordenanzas dictadas para el efecto. (Cootad Artículo 137)</p> <p>Podrán establecer convenios de mancomunidad con las autoridades de otros cantones y provincias en cuyos territorios se encuentren las cuencas hidrográficas que proveen el líquido vital para consumo de su población. (Cootad Artículo 137)</p>

AGUA	
GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES
<p>Administrar la base de datos de los servicios domiciliarios de agua potable, saneamiento y residuos sólidos.</p> <p>Realizar de manera permanente el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas -en el plan-(Cootad, Artículo 54, a).</p> <p>Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. (COOTAD, Art. 65 h)</p> <p>Controlar la gestión integral de los servicios domiciliarios de agua potable, saneamiento y residuos sólidos a nivel nacional.</p> <p>Los GAD ejercerán control de los servicios públicos prestados a través empresas públicas, mixtas, de economía popular y solidaria o privadas. Además, los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a facilitar y a promover mecanismos de control social de manera periódica. Artículo 287.-</p> <p>Seguimiento, supervisión, fiscalización y evaluación, para controlar la ejecución de políticas, normas, regulaciones, programas y proyectos de servicios domiciliarios de agua potable, saneamiento y residuos sólidos.</p> <p>Dirigir la instrumentación, monitoreo y evaluación del cumplimiento del plan y las políticas sectoriales de desarrollo de servicios domiciliarios de agua potable, saneamiento y residuos sólidos.</p> <p>Supervisar el diseño de la política integral de hábitat y desarrollo de asentamientos humanos</p>	<p>Podrán establecer convenios de mancomunidad con las autoridades de otros cantones y provincias en cuyos territorios se encuentren las cuencas hidrográficas que proveen el líquido vital para consumo de su población. (Cootad Artículo 137</p> <p>Fortalecer la gestión de las empresas de agua potable y saneamiento mediante la ejecución de estudios</p> <p>Gestionarán, coordinarán y administrarán los servicios públicos que le sean delegados por los GAD municipales.</p> <p>Vigilarán con participación ciudadana la ejecución de las obras y la calidad de los servicios públicos en su jurisdicción. (Cootad Artículo 137)</p> <p>Todas las instancias responsables de la prestación de los servicios deberán establecer mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de los consumidores y consumidoras, ... (COOTAD, Art.137.</p>

CUENCAS HIDROGRÁFICAS

GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES
<p>SENAGUA Comprende la ejecución de políticas, normativa regional, la planificación hídrica con participación de la ciudadanía, especialmente de las juntas de agua potable y de regantes, así como la ejecución subsidiaria y recurrente con los otros gobiernos autónomos descentralizados</p> <p>Implementar el plan de manejo de cuencas, subcuencas y microcuencas, en las respectivas circunscripciones territoriales.</p> <p>Realizar proyectos hídricos multipropósitos que tengan importancia estratégica, considerando los criterios de los GAD.</p> <p>REGULACIÓN Propiciar la creación y liderazgo, una vez constituidos, los consejos de cuenca hidrográfica, en los cuales garantizará la participación de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno y de las organizaciones comunitarias involucradas en la gestión y uso de los recursos hídricos</p> <p>CONTROL El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico.</p> <p>Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua. La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua.</p>	<p>Establecer convenios de mancomunidad con las autoridades de otros cantones y provincias en cuyos territorios se encuentren las cuencas hidrográficas que proveen el líquido vital para consumo de su población.</p> <p>Ejecutar obras de infraestructura y aplicación de políticas y regulaciones emitidas por la autoridad única del agua.</p> <p>Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. (COOTAD, art 42.c)</p> <p>Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas. (COOTAD, art 42.c)</p> <p>Coordinar con la autoridad única del agua los proyectos hídricos multipropósitos.</p> <p>Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas. Artículo 42.-</p> <p>Participar en coordinación con los otros niveles de gobierno en el manejo y gestión de las cuencas hidrográficas</p> <p>Formulación de ordenanzas y normas técnicas para la conservación, recuperación y manejo integral de las cuencas hidrográficas.</p>

CUENCAS HIDROGRÁFICAS

GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES
<p>La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico.</p> <p>Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas mediante la articulación efectiva de los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados de la cuenca hidrográfica respectiva con las políticas emitidas en materia de manejo sustentable e integrado del recurso hídrico</p> <p>MAE Verificación del cumplimiento de la Ley de Gestión Ambiental, legislación ambiental secundaria, normas técnicas</p>	<p>Establecer alianzas entre diferentes instancias para la gestión integral de las cuencas hidrográficas</p> <p>Formular planes de ordenamiento territorial para el manejo integral de las cuencas hidrográficas</p> <p>Formular políticas y normas técnicas para el manejo integrado de cuencas hidrográficas</p>

CAMBIO CLIMÁTICO

GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES
<p>RECTORÍA</p> <p>Adaptación Mitigación</p> <p>Política Nacional de Adaptación y Mitigación de Cambio Climático Estrategia Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático</p> <p>Consolidar corredores biológicos destinados a la conservación de la biodiversidad y protección del recurso forestal, incluida zonas de manglar.</p> <p>Socialización y difusión de los mecanismos para declaratoria de bosques protectores y zonas especiales para la conservación del ecosistema, como zonas consideradas como sumideros de carbono a nivel territorial.</p> <p>Implementación de mecanismos de conservación de áreas de amortiguamiento de parques nacionales y zonas protegidas</p> <p>Implementar la política nacional de fomento de producción forestal</p> <p>Incentivos a gobiernos locales que en sus planes de ordenamiento territorial declaren zonas especiales de manejo y sumideros de carbono MAE</p> <p>Gestión del conocimiento e intercambio de saberes Formular los Planes Nacionales de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático</p>	<p>Integración de medidas de Adaptación y Mitigación en Planes de Ordenamiento Territorial.</p> <p>Regular y controlar los efectos de contaminación por actividades productivas en el marco de la competencia de gestión ambiental y el sistema único de manejo ambiental SUMA y el sistema descentralizado de gestión ambiental.</p> <p>Manejar y declarar zonas especiales de conservación en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en especial la conservación de zonas como manglares, playas, bosques protectores y ecosistemas frágiles, cumpliendo el ejercicio de la competencia de conservación del patrimonio natural del cantón y el control, uso y aprovechamiento del suelo.</p> <p>Crear zonas de manejo forestal municipal, en especial en zonas degradadas por contaminación, desertificación y erosión.</p> <p>Formular las políticas cantonales ambientales, articuladas a las políticas emitidas por la entidad rectora nacional y provincial.</p> <p>Elaborar la planificación y el ordenamiento territorial incorporando criterios de análisis de vulnerabilidad al cambio climático y estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático en función del ejercicio de sus competencias y su jurisdicción territorial, acorde a la planificación sectorial y el Plan Nacional de Desarrollo</p>

CAMBIO CLIMÁTICO	
GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES
<p>Definir y proponer la información mínima que deberá contener la planificación y ordenamiento territorial sobre adaptación y mitigación del cambio climático.</p> <p>Emitir leyes y reglamentos tendientes a reducir la emisión de gases efecto invernadero.</p> <p>Generar programas de adaptación y respuesta al cambio climático que promuevan la coordinación interinstitucional y la socialización de sus acciones entre los diferentes actores clave, con particular atención a ecosistemas frágiles como páramos, manglares y humedales</p> <p>Diseñar e implementar programas de formación, capacitación, asistencia técnica especializada, y difusión en temas de variabilidad climática y cambio climático, con la participación de actores públicos, privados, comunitarios y de la sociedad civil.</p>	<p>Elaborar el plan cantonal de riesgos asociados a la variabilidad y el cambio climático articuladas al plan nacional de gestión de riesgos y al plan nacional de adaptación y mitigación del cambio climático</p> <p>Formular, aplicar, controlar y sancionar el cumplimiento de normas ambientales en la prestación de servicios públicos y la generación de bienes en el marco del Sistema Único de Manejo Ambiental como Autoridades Ambientales de</p> <p>Aplicación Responsable y/o Cooperante en el marco del ejercicio de la competencia de Gestión Ambiental.</p> <p>Establecer mecanismos de rendición de cuentas que permitan identificar los impactos reales de reducción de GEI y captura de los mismos a través de proyectos implementados en sus respectivos territorios.</p> <p>Creación de empresas públicas para la gestión y aprovechamiento de los mecanismos existentes en los mercados de carbono para la captura y reducción de GEI.</p> <p>Instalación de redes de información hidrometeorológicas, alimentando el sistema nacional de información sobre cambio climático y variabilidad climática.</p> <p>Diseñar e implementar programas de formación, capacitación, asistencia técnica especializada, y difusión en temas de variabilidad climática y cambio climático, con la participación de actores públicos, privados, comunitarios y de la sociedad civil.</p> <p>Promover y solicitar la preparación de investigaciones, estudios e insumos técnicos y legales para el desarrollo y ajuste de la política cantonal de conservación del patrimonio natural y cultural y la aplicación de los mecanismos de mitigación y adaptación al cambio climático a nivel territorial</p>

PLANIFICACIÓN AMBIENTAL	
GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES
<p>Orientar la planificación nacional y Plan nacional de Desarrollo</p> <p>Planes de aplicación de la política ambiental del País</p>	<p>Planificación de su jurisdicción territorial Planes sectoriales de saneamiento (agua y canalización)</p> <p>Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.</p>

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA AMBIENTAL MUNICIPAL		
Políticas Públicas Ambientales	Líneas Estratégicas	Programas
Conservación de la Biodiversidad	Valoración de la biodiversidad	Gestión y conservación ambiental
Reducción de impactos por contaminación de aire, agua, suelo	Gestión de calidad ambiental	Licencias Ambientales
Participación social en decisiones ambientales	Inclusión Social e Interculturalidad	Identidad Cultural
Desarrollo y fortalecimiento de capacidades	Capacitación	Formación de capacidades Educación no formal

Gestión Ambiental y Participación Ciudadana

HERRAMIENTA PARA LA DEFINICIÓN DE UN PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TEMAS AMBIENTALES

Componente de Participación, Ambiente e Interculturalidad

INTRODUCCIÓN

El producto describe el contexto general de la Participación Ciudadana tanto a nivel del Gobierno Central como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y analiza el balance entre la relación “Gobierno – Ciudadanía” delatando las dificultades que se producen ante la ausencia de este balance, y por otro lado destacando el rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y su rol protagónico de propiciar el acceso de la ciudadanía a la información adecuada que les permita participar activamente en las decisiones de sus autoridades, de igual forma, observar y vigilar el cumplimiento de la normativa ambiental.

El documento propone configurar dos pilares de la participación ciudadana, por un lado un Régimen de Participación Ciudadana propiciado por el Gobiernos (Central y Autónomo Descentralizado), y por otro lado un nivel de acceso a la educación, organización y flujo de información ciudadana que permitan un intercambio fructífero entre estas instancias. De allí que un proceso de capacitación en participación ciudadana a Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales debe tomar en cuenta esencialmente estos dos temas, y a partir de esta idea construir el módulo de capacitación con los insumos del Análisis del marco legal e institucionalidad ambiental ecuatoriana y la matriz de competencias y relacionamiento de temas ambientales entre GADs y Estado Central, tanto en el aspecto teórico como en ejercicios prácticos propuestos en la matriz que se agrega en este producto.

El análisis legal se complementa con la descripción de las nuevas reglas de la participación social y de los pueblos indígenas, así como una matriz que ayudará a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales a conocer pormenores de la aplicación de mecanismos de participación social en sus jurisdicciones y sobre todo la propuesta de medidas de mejora para incorporar de manera efectiva la participación social en la toma de decisiones ambientales tanto a nivel de políticas públicas como de normatividad.

Con este producto se busca: “Proponer contenidos para actividades de capacitación en el tema ambiental a nivel de Gobiernos Autónomos Descentralizados y organizaciones sociales.”

1. CONTEXTO GENERAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana en las decisiones gubernamentales (en este caso, políticas públicas ambientales, normativa) genera el compromiso de la sociedad civil en el cumplimiento de sus responsabilidades ante el Gobierno, mucho más allá del proceso de elaboración de una norma legal que mande, prohíba o permita un acto relacionado con el medio ambiente, la generación de este compromiso "mandatario – mandante" vía participación ciudadana, es lo que realmente configura condiciones de sostenibilidad ambiental, por tanto gobernabilidad e institucionalidad democrática.

En el balance de esta relación "Gobierno – Ciudadanía", desde el lado ciudadano es indispensable el acceso a información que permita una participación certera y efectiva en las decisiones ambientales, de lo contrario, la falta de información o el sesgo informativo impedirán concretar este vínculo, de allí que el Gobierno Nacional y las autoridades locales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales deben implementar marcos institucionales y legales que faciliten la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, como lo menciona el Plan Nacional de Desarrollo, "establecer lineamientos institucionales, conducir procesos de participación ciudadana para involucrar a la gente en la temática ambiental, ponderando adecuadamente sus planteamientos, generar programas conducentes a la modificación de conductas y prácticas para hacer efectiva la corresponsabilidad en el cuidado del medio ambiente, perfeccionamiento de metodologías de participación ciudadana en los principales instrumentos de gestión".

Estos marcos normativos y estratégicos deben desarrollar contenidos mínimos de participación ciudadana así como límites a este derecho. Este no es un tema exclusivo de Ecuador por lo que un correcto análisis de la legislación comparada en la región y el mundo permitiría contar con un Régimen de Participación Ciudadana, articulado con las normas de desarrollo sostenible y las del "Buen Vivir" generadas a raíz del Plan Nacional de Desarrollo (hoy Plan Nacional del Buen Vivir) y la Constitución de 2008.

La utilidad de aplicar mecanismos participativos en la toma de decisiones del sector público es garantizar la identificación de prioridades y dificultades de los usuarios de la norma o política a implementar y monitorear las necesidades del grupo social o sector a regular. Como veremos en este análisis, a raíz de la Constitución de 2008 y la implementación del "Régimen del Buen Vivir" las reglas de participación ciudadana han cambiado, en unos sentidos de manera favorable, y en otros sentidos con temas que requerirán un enorme esfuerzo institucional para su cumplimiento.

De esta forma se configuran los dos pilares de la participación ciudadana, por un lado un Régimen de Participación Ciudadana propiciado por el Gobiernos (Central y Autónomo Descentralizado), y por otro lado un nivel de acceso a la educación, organización y flujo de información ciudadana que permitan un intercambio fructífero entre estas instancias.

De allí que un proceso de capacitación en participación ciudadana a Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales debe tomar en cuenta esencialmente estos dos temas, por un lado la creación de capacidades en los decisores municipales para formular políticas públicas y normatividad; y por otro lado, no menos importante, técnicas de educación, organización y comunicación para la sociedad civil. A estos efectos, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales asumen un rol protagónico de propiciar el acceso de la ciudadanía a la información adecuada que les permita participar activamente en las decisiones de sus autoridades, de igual forma, observar y vigilar el cumplimiento de la normativa ambiental.

2. MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Previamente el Plan Nacional de Desarrollo y la Constitución de 2008 son el primer referente del nuevo marco legal de la participación ciudadana, cuya orientación se asocia en lo principal con garantizar derechos sociales a través de mecanismos de participación.

Con la expedición de la Constitución el Estado Ecuatoriano asume un rol mucho más activo en la tutela de derechos sociales; desde el mandato constitucional se convierte en el principal garante del cumplimiento de derechos sociales, mucho más allá de ser un mero protector de derechos.

No obstante, el diseño de un modelo estatal con un rol tan activo y contundente a nivel de la Función Ejecutiva produce una aparente concentración estatal de la participación social, que puede generar resistencia de sectores no alineados con la Función Ejecutiva, frente al anterior marco legal de participación social, mucho menos atado a la Función Ejecutiva pero no por ello menos participativo. Un ejemplo de esto son los Consejos Nacionales de Igualdad que se crean al amparo de los artículos 156 y 157 de la Constitución a efectos de formulación, seguimiento y evaluación de políticas Públicas, son presididos por delegados de la Función Ejecutiva.

Otro cambio importante a resaltar respecto a las antiguas "Reglas de Juego" de la participación ciudadana, es que la Constitución de 2008 minimiza las funciones de representación política y potencia mecanismos de participación directa bajo la figura de mandatos como la revocatoria de autoridades de elección popular. Sin embargo de estas consideraciones, es importante destacar los aspectos positivos del actual Régimen de Participación Ciudadana a efectos de acceder a decisiones estatales en el tema ambiental y de esta forma realizar un ejercicio comparativo en cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, respecto a lo formulado y su grado de aplicación en cada jurisdicción y las posibles medidas para mejorar el nivel de cumplimiento.

El artículo 95 de la Constitución bajo el Título IV "Participación y Organización del Poder" determina los principios de la participación en democracia ("Igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad") y proclama el mandato constitucional de participación ciudadana en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso

permanente de construcción del poder ciudadano, incluso, otorga a la ciudadanía en general la capacidad de “proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa” (Art. 103).

El Principio Participativo se transversaliza en las estructuras del sistema político – institucional, es así que de acuerdo al artículo 100 de la Constitución, en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

- Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
- Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
- Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
- Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
- Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de estos niveles de participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Otro ejemplo de transversalización de la participación ciudadana en la Constitución lo podemos encontrar en la “Función de Transparencia y Control Social” (artículo 204 y ss) denominado “Quinto Poder” (que se suma a los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral), es una instancia que canaliza la participación ciudadana en la promoción de autoridades de control como el Fiscal, el Procurador, el Consejo de la Judicatura; la Función de Transparencia y Control Social está integrada por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría y las Superintendencias.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tiene capacidad para conducir los procesos de designación de Procurador, Superintendentes, Defensor del Pueblo, Fiscal General y Contralor en base a ternas propuestas por el Presidente; en base a concursos de méritos vigilados por la ciudadanía.

El alcance de la participación ciudadana en la “Toma de decisiones” es sin duda un tema de análisis ya que se prevén acciones como la revocatoria del mandato o consulta popular donde se vuelve crucial la

madurez política y el nivel de educación de los participantes en estos procesos cuyas consecuencias sin duda alguna impactarán la convivencia ciudadana a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Una interesante figura de participación social a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados es lo previsto en el artículo 101 de la Constitución respecto a la "silla vacía" que ocupará un representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones

Otro aspecto de análisis es la participación ciudadana en la planificación y gestión de políticas públicas, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa" donde se prevén consejos ciudadanos que servirán de instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional (artículo 279).

3. GESTIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En cuanto a la participación social en temas ambientales es obligatorio partir del análisis del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo firmada en 1992 por más de 180 gobiernos durante la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, Brasil:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierren peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

A raíz de este principio, el Estado Ecuatoriano desarrolló importantes avances en la legislación ambiental como la Ley de Gestión Ambiental que prevé la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental donde pese al tiempo recorrido (recientemente se llevó a cabo la cumbre de Río+20) seguimos relatando deficiencias en el acceso a información y participación ciudadana en la implementación y sobre todo eficacia de estos estudios en obras públicas o privadas que puedan ocasionar impacto ambiental. En el mismo sentido, es notoria la baja participación ciudadana en los sistemas de monitoreo ambiental y en el seguimiento de la aplicación de sanciones a los incumplimientos ambientales adolece de serias limitaciones.

La Ley de Gestión Ambiental establece niveles de participación de los sectores público y privado en la gestión ambiental; esta ley otorga al Ministerio del Ramo la responsabilidad de constituir Consejos Asesores entre los organismos componentes del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental para el estudio y asesoramiento de los asuntos relacionados con la gestión ambiental, garantizando la participación de los entes seccionales y de la sociedad civil; en el mismo sentido le corresponden promover la participación de la comunidad en la formulación de políticas y en acciones concretas que se adopten para la protección del medio ambiente y manejo racional de los recursos naturales.

En muchos casos estas disposiciones no se cumplen por falta de conocimiento o acceso de información por parte de la sociedad civil, por lo que la intervención de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Municipales como un nexo con la ciudadanía para acceder a este tipo de información es de gran utilidad para incorporar a la sociedad civil en las decisiones gubernamentales vinculadas a medio ambiente (políticas públicas, normativa).

En cuanto a las áreas protegidas hay un paso positivo a nivel de la Constitución en la participación ciudadana, el artículo 405 determina la integración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado; en este artículo se establece el mandato de fomentar la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión. Este cambio consiste en que previamente, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas se encontraba integrado exclusivamente por áreas administradas por el Gobierno Central, hoy es posible que el sistema sea integrado por áreas protegidas de propiedad privada, sin que esto afecte el dominio sobre las propiedades.

Un ejemplo concreto de participación ciudadana son los recientemente creados Consejos Ciudadanos Sectoriales Nacionales del Sector Ambiental, que ofrecen un interesante "Instancia de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial que garantizan el derecho a la participación ciudadana intercultural a nivel nacional, entendiéndose a la actividad ambiental como un eje transversal en todas las actividades que desarrolla el país para la construcción del Buen Vivir"; si la sociedad civil desiste en participar estas instancias, permitiríamos un ejercicio centralizado, por tanto incompleto, de la toma de decisiones en el sector ambiental.

4. PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL CONTEXTO AMBIENTAL

Entre los principales obstáculos para mejorar la participación de los Pueblos Indígenas en las decisiones ambientales, tanto a nivel del Gobierno Central como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se encuentran, la falta de reconocimiento efectivo de los derechos de las comunidades, la poca participación comunitaria en los niveles de gobierno no representado por indígenas, la baja valoración de los saberes ancestrales por parte de los Gobiernos Central y Autónomo Descentralizado y los pocos beneficios que en realidad tienen los pueblos indígenas de la biodiversidad. A nivel institucional podemos resaltar:

- En el aspecto territorial se evidencia el conflicto de jurisdicción y competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, especialmente municipales y parroquiales, con las comunidades en aspectos como la generación de normativas a ser implementadas en tierras comunitarias, tanto como el ejercicio de la autoridad municipal o parroquial, frente a las normas tradicionales comunitarias. Este conflicto generalmente conspira en la creación de las condiciones necesarias para implementar instancias efectivas de participación en decisiones de políticas públicas y normativas ambientales.
- La plurinacionalidad consagrada en la Constitución de 2008, implica el ejercicio de potestades que pueden desarrollar las comunidades, dentro de la característica del Estado Unitario. Una de las manifestaciones de este reconocimiento es el concepto amplio de buen vivir, *sumak kawsay*, acogido en el texto constitucional. La Constitución también dispone que el Estado debe establecer políticas que garanticen el respeto a las posesiones de los territorios ancestrales; por ello se mantiene el derecho de los pueblos a no ser desplazados de sus territorios y que el Estado reconoce el establecimiento de territorios de los pueblos en aislamiento voluntario, territorios ancestrales irreductibles e irrenunciables en los cuales no se permitirá ningún tipo de actividades extractivas, estas zonas serán de protección exclusiva.
- La consulta previa sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La Constitución determina que toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente; quien consulta es el Estado; se deja a la ley y normativa secundaria la reglamentación; es así que contamos con Decretos Ejecutivos que regulan

los mecanismos de consulta previa, especialmente el Reglamento expedido mediante Decreto Ejecutivo 1040 de 22 de abril de 2008 relativo a las normas de participación social previstas en la Ley de Gestión Ambiental. De acuerdo a la interpretación normativa, se ha logrado diferenciar la consulta sobre afectaciones al medio ambiente de la consulta relativa los derechos colectivos de las comunidades y la consulta pre legislativa recientemente regulada mediante instrumento publicado en el Registro Oficial 733 de 27 de junio de 2012.

En este contexto, es un tema obligatorio de análisis de parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, cómo incentivar la participación comunitaria en procesos de participación relacionados con el manejo sostenible de los recursos naturales, las posibilidades desde el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal para involucrar a pueblos indígenas en áreas de conservación municipal y comunitaria; implementar efectivamente las instancias de participación social previstas en el ordenamiento legal en vigencia y mucho más allá desarrollar agendas ambientales en las que los pueblos indígenas en su jurisdicción sean actores clave.

Ante estos retos de la relación Estado – Participación Social – Pueblos Indígenas, es importante analizar desde el texto Constitucional las posibilidades que tiene el Estado por ejemplo, de fomentar la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión así como garantizar la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales y relacionar estas garantías constitucionales con acciones concretas de participación ciudadana a nivel de pueblos indígenas con Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, pues la relación de proximidad de estos niveles de gobierno con las comunidades permite la generación de acuerdos sostenibles para implementar decisiones ambientales de bien común.

5. EJERCICIO: MATRIZ DE CUMPLIMIENTO DE INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ACTIVIDADES

Un ejercicio útil para conocer el nivel cumplimiento de las instancias de Participación Social es el ejercicio que se propone a continuación.

MATRIZ DE CUMPLIMIENTO DE INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ACTIVIDADES			
Gobierno Autónomo Descentralizado:			
Nombre:			
Cargo y unidad administrativa:			
Información de contacto:			
Instancia	Nivel de implementación Alto = A - Medio = M Bajo = B - Ninguno = N	Propuesta de mejora	Requisitos/ responsables
Asambleas Locales			
Instancia de participación Ciudadana			
Consejos Locales de Planificación			
Presupuestos Participativos			
Audiencias Públicas			
Cabildos Populares			
Silla Vacía			
Consulta Previa			
Veedurías Ciudadanas			
Rendición de Cuentas			

Libre acceso a la información pública			
Instancia oficial de participación ciudadana en el GAD, "Silla vacía"			
Consejos Nacionales de Igualdad			
Agenda Ambiental Municipal			
Sistemas de monitoreo ambiental con participación ciudadana			
Consejos Asesores (Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental)			
Consejos Ciudadanos Sectoriales Nacionales del Sector Ambiental			
Consejos consultivos			
Observatorios			

ANEXO

Propuesta "Lluvia de Ideas" para el Fortalecimiento de Capacidades en Participación Ciudadana en la gestión ambiental (a ser completada con el grupo meta).

- Acceso a la información, capacidades para poder participar, saber cómo ejercer los derechos.
- Análisis de la legislación nacional y local de participación en relación con marco legal aplicable a la gestión ambiental y a las formas de organización de la sociedad.
- Nociones básicas de Derecho Ambiental
- Análisis de instancias gubernamentales y la relación Gobierno Central – Gobiernos Autónomo Descentralizados en el tema ambiental.
- Principios, derechos y deberes que están reconocidos en acuerdos y tratados internacionales y que pasan a ser parte de la legislación nacional y específicamente de la materia ambiental.

Este documento fue producido con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, a través del proyecto PROMUNI/USAID Ecuador, bajo contrato No. AID-518-c-10-00001

Exención de responsabilidad:

Las opiniones del autor expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o el Gobierno de los Estados Unidos.

Dirección :

**Av. Coruña E12- 148 y calle Valladolid,
Edificio Galley, Piso 2**

Teléfonos:

(02) 3230091 / 3230170 / 3230154

Correo electrónico:

promuni@promuni.org

Twitter:

@PROMUNI1