



**Memorias del Foro Ambiental**

---

**“Constitución Política,  
participación, institucionalidad  
y ambiente en Ecuador:  
propuestas y perspectivas”**

BIBLIOTECA - FLACSO - EC	
Fecha:	01-SEPTIEMBRE-2010
Compu:	-----
Prove:	-----
anje:	-----
Do:	X-ECOLEX

NE.	0040425
NB	27525
BIBLIOTECA - FLACSO	

Memorias del Foro Ambiental

"Constitución Política, participación,  
institucionalidad y ambiente en Ecuador:  
propuestas y perspectivas"

© Coordinadora Ecuatoriana para la Defensa de la Naturaleza y el  
Medio Ambiente, CEDENMA, 2008.  
Todos los derechos reservados

Av. Gaspar de Villarroel e4-50 y Av. Amazonas, 2do. Piso.  
Teléfono: (593) 227-0451 Ext. 107.  
Website: [www.cedenma.org.ec](http://www.cedenma.org.ec)

Sistematización y edición: Martha Moncada  
Revisión de contenidos: Manolo Morales y Patricio Hernández

Esta publicación recoge los principales resultados de los diálogos mantenidos en el Foro Ambiental organizado por la Asamblea Nacional Constituyente y CEDENMA, en Quito los días 9 y 10 de mayo de 2008. Dicho evento contó con la participación de autoridades y conferencistas nacionales e internacionales y con el apoyo de las siguientes instituciones: Conservación Internacional, Corporación de Gestión y Derecho Ambiental Ecolex, Programa Regional ECOBONA, Intercooperation, Universidad Andina Simón Bolívar, Mecanismo Mundial de la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, Fundación PACHAMAMA, Agencia Suiza para el desarrollo y la Cooperación COSUDE y Wildlife Conservation Society.

Se permite la reproducción parcial o total de cualquier parte de este documento, siempre y cuando sea utilizado para propósitos sin fines de lucro, y se cite claramente la fuente de dicha información. Esta publicación fue elaborada con el apoyo financiero de Conservación Internacional en Ecuador.

# Contenido

Presentación	5
Introducción	8
<b>Marco político y filosófico de la gestión ambiental en América Latina y Ecuador en particular</b>	<b>11</b>
Síntesis de los contenidos y alcances del tema	12
Nudos críticos	15
• Un tema postergado ... tierra, ambiente y redistribución	15
• El avance en derechos ambientales y la práctica del desarrollo ... una coherencia que aún no se construye	17
Propuestas y conclusiones	18
• Modelo de desarrollo y ambiente	18
• ¿A quién corresponde la soberanía y propiedad de la naturaleza y sus recursos?	20
• Derechos y deberes ambientales	21
• Lo ambiental como eje transversal en la Constitución	23
<b>Reforma institucional ambiental</b>	<b>27</b>
Síntesis de los contenidos y alcances del tema	28
• Los límites en el desarrollo de leyes y políticas	28
• Las consecuencias del modelo de desarrollo sobre la institucionalidad ambiental	28
• Características actuales de la institucionalidad ambiental en la región	31
• ¿Por qué se plantea una reforma a la institucionalidad ambiental en el país?	35

<b>Nudos críticos</b>	36
• ¿Es suficiente emprender una reforma institucional ambiental para enfrentar los actuales problemas?	36
• Después del diagnóstico de los problemas, ¿cuáles son los siguientes pasos?	38
<b>Propuestas y conclusiones</b>	39
• Las propuestas de reforma a la Institucionalidad ambiental	39
<b>Participación y control social para la gestión ambiental</b>	44
<b>Síntesis de los contenidos y alcances del tema</b>	46
• Consulta y consentimiento informado previo	46
• La participación social en la gestión ambiental	49
• Las dificultades existentes para concretar procesos participativos	50
<b>Nudos críticos</b>	52
• ¿Cómo recoger la opinión de la ciudadanía frente a actividades económicas que tengan impactos sobre la calidad de vida?	52
<b>Propuestas y conclusiones</b>	54
• Los roles en la participación	54
• ¿Por dónde avanzar en la consulta y el consentimiento informado previo?	55
<b>Mensaje del Foro Ambiental a la Asamblea Constituyente</b>	56



## Presentación

Con el ánimo de aportar en la construcción del nuevo marco constitucional que orientará en los próximos años las políticas y la senda de desarrollo del Ecuador, la Coordinadora Ecuatoriana para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente -CEDENMA-, en coordinación con la Asamblea Nacional Constituyente, organizaron el foro ambiental "Constitución Política, participación, institucionalidad y ambiente en Ecuador: propuestas y perspectivas".





Este foro, que se llevó a cabo en la ciudad de Quito los días 9 y 10 de mayo del 2008, perseguía dos objetivos centrales:

- Aportar, desde las organizaciones y sectores sociales, en la construcción de la política ambiental nacional, con énfasis en tres ejes: marco político y filosófico de la gestión ambiental en Ecuador, reforma institucional ambiental, participación y control social para la gestión ambiental.
- Conocer los aciertos y dificultades que han enfrentado otros países de la región en materia de políticas ambientales, ordenamiento institucional y participación y control social para la gestión ambiental, en el ánimo de alimentar nuestra experiencia, con miras a alimentar el proceso constituyente en Ecuador.

De manera especial, CEDENMA espera llegar con este documento al conjunto de assembleístas, a las organizaciones adscritas a esta Coordinadora y a aquellas que son parte de la Asamblea Nacional Ambiental -ANA-; a las organizaciones públicas y privadas vinculadas directa o indirectamente a la gestión ambiental, y, en general, a las mujeres y hombres de este diverso país preocupados por el presente y futuro del patrimonio natural del Ecuador.

En relación con los contenidos de este documento cabe finalmente advertir lo siguiente. Posiblemente hubiera sido más ágil difundir, en calidad de memorias del evento, la reproducción



de cada una de las ponencias presentadas durante el foro. Sin embargo, CEDENMA optó por sacrificar esta supuesta agilidad y ofrecer un documento producto de un esfuerzo de procesamiento, síntesis y priorización que contribuya, en cambio, a una rápida ubicación y toma de posición en relación



con los temas discutidos en el foro ambiental. Esperamos que el esfuerzo realizado efectivamente cubra estas expectativas.

Quito, junio 2008



# Introducción

Los contenidos de este documento han sido organizados en función de la secuencia en cómo se abordaron los temas durante el foro ambiental “Constitución Política, participación, institucionalidad y ambiente en Ecuador: propuestas y perspectivas”. En esta dirección, este documento se divide en tres partes:

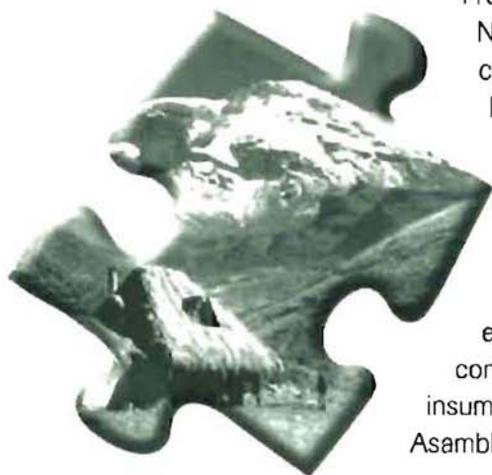
1. Marco político y filosófico de la gestión ambiental en América Latina y Ecuador en particular.
2. Reforma institucional ambiental.
3. Participación y control social para la gestión ambiental.

Cada una de las partes se divide, a su vez, en tres secciones. La primera sección busca ubicar a los y las lectoras en la discusión del tema, presentando para el efecto una breve síntesis sobre los contenidos y alcances abordados en relación con cada temática. La segunda sección enfatiza las propuestas, aportes o enseñanzas expresados por los y las panelistas y por las personas que participaron en el evento y que se presentan como insumos para alimentar la elaboración de la nueva Constitución Política que orientará el desarrollo del país. La tercera sección sintetiza los desafíos o nudos críticos que se evidenciaron a partir de la discusión y que por lo tanto dan cuenta de posiciones o posturas contrarias respecto a un tema particular.



El documento reproduce, en su parte final, el "Mensaje del Foro Ambiental a la Asamblea Constituyente", documento que fue entregado a Alberto Acosta, Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, al concluir la jornada del evento.

Este documento perseguía un doble objetivo: por un lado, a través del Mensaje se buscaba difundir las discusiones y conclusiones desarrolladas en el evento; por otro, sus contenidos pretendían aportar insumos inmediatos al trabajo de la Asamblea Constituyente.





# **Marco político y filosófico de la gestión ambiental en América Latina y Ecuador en particular**

***Expositores/as:***

Hernán Ruiz, Bolivia

Mariano Castro, Perú

María Teresa Yépes, Colombia

Mano Melo, Fundación Pachamama, Ecuador

Moderadora: Martha Núñez



## Síntesis de los contenidos y alcances del tema

Los países de la región latinoamericana comparten una extraordinaria riqueza natural. Esta riqueza no ha permitido, sin embargo, superar los niveles de pobreza y exclusión que soportan los habitantes de este lado del planeta. Los beneficios derivados de la explotación, uso y aprovechamiento de la riqueza natural de los países de la región, lejos de contribuir a fortalecer el desarrollo interno, se han dirigido a robustecer el capital y las ganancias de empresas privadas, por lo general



filiales de grandes corporaciones internacionales. La apropiación privada de nuestras riquezas naturales ha conducido a que países como Bolivia califiquen bajo la noción de régimen concesional de mercado a los

procesos de acumulación de capital llevados a cabo, a costa del bienestar presente y futuro de las poblaciones latinoamericanas.

La sistemática merma de los frutos de nuestra riqueza natural se ha dado en un contexto en el que el Estado de cada uno de los países ha mantenido el dominio sobre los recursos naturales, según lo señalado por los preceptos constitucionales y la legislación vigente. La propiedad de los recursos naturales por



parte del Estado está acompañada, en cada uno de los países que participaron en este foro, de orientaciones constitucionales y políticas que priorizan el papel del mercado y que proclaman que el crecimiento económico es una condición ineludible para avanzar en el bienestar de la población.

De acuerdo a la experiencia de los países que participaron en el foro ambiental, al entregar la explotación de los recursos naturales a empresas privadas, los Estados no solo que permitieron que la mayor parte de los ingresos obtenidos por la venta de nuestros recursos se quedara en manos de los capitales foráneos, sino que generaron al mismo tiempo un camino sin obstáculos para su operación, evitando poner en marcha mecanismos de monitoreo socio-ambiental, así como restricciones o medidas de vigilancia a la operación de dichas empresas, sin mencionar las ventajas tributarias, financieras o de otro orden, de las que generalmente se han valido estas empresas

La forma en cómo los países de la región han manejado su patrimonio natural ha determinado el surgimiento de numerosos conflictos. Comunidades campesinas y rurales, pueblos indígenas y afroecuatorianos que de manera generalizada representan a los sectores sociales más afectados por la pobreza, han atestiguado cómo las riquezas naturales de las áreas en las que ellos habitan han contribuido al enriquecimiento de pocas familias y empresas, dejando a cambio, con mucha frecuencia, únicamente contaminación y deterioro ambiental, desintegración social y comunitaria, y pérdida o disminución de fuentes de vida tradicionalmente usadas por estas comunidades. No en vano, países como Bolivia, que también, como Ecuador está inmerso en discusiones sobre la nueva Constitución, haya partido del reconocimiento del "rostro indígena de la pobreza".



El desarrollo de leyes y normativas orientadas a resguardar el patrimonio natural en beneficio de los países de la región ha respondido, en casi todos los casos, no a la iniciativa estatal,



sino a la necesidad de dar respuesta a las luchas sociales por cerrar las brechas de la exclusión, por recuperar el control y acceso sobre el patrimonio y por exigir una equitativa distribución de los beneficios (Bolivia ejemplifica esta situación con la denominada guerra del agua en el año 2000, o con la guerra del gas, tres años más tarde). De ahí que sea posible afirmar que mucha de la legislación en materia ambiental existente en nuestros

países haya sido desarrollada como consecuencia de la lucha y resistencia de los pueblos.

La inequidad en la distribución de la riqueza, junto a la libertad con que reducidos sectores han usufructuado de nuestro patrimonio natural, ha empujado que algunos de los países de la región comiencen a revisar el rol del Estado, en la perspectiva de que éste cubra los vacíos que caracterizaron su acción en el pasado reciente y recupere su función de garante de los intereses mayoritarios de la población. El Estado, a diferencia de la práctica que ha caracterizado su funcionamiento debe,



además, tener las herramientas necesarias para imponer sanciones legales y exigir la recuperación de los daños causados.

El mayor protagonismo que se propone para el Estado supone, desde la experiencia de los países que estuvieron representados en el foro ambiental, fortalecer procesos de descentralización de la gestión ambiental, al tiempo que contemplar mecanismos viables para que las comunidades y pueblos indígenas asuman un papel especial en el resguardo de la naturaleza. Se reconoce que los gobiernos locales y las comunidades locales pueden cumplir un papel sustantivo en la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, así como en la preservación y defensa del patrimonio contenido en sus territorios.

Los cambios legales que están tomando lugar enfatizan, igualmente, en un sentido de co-responsabilidad respecto al ambiente. No son solo derechos ambientales los que se están promoviendo, sino también los deberes que tiene la población respecto a la protección y gestión del ambiente. En esta tónica, la Constitución Política de Colombia, vigente desde 1991, acoge la protección y defensa del ambiente como una obligación del Estado y de los particulares.

#### Un tema postergado: tierra, ambiente y redistribución

Uno de los aspectos que evidencia menor reflexión y desarrollo normativo es el relativo a la tierra, que incluso, desde la opinión de SENPLADES, no ha sido abordado con la profundidad que demanda en el principal instrumento de planificación del país: el Plan Nacional de Desarrollo.



Esta situación resulta sorprendente a la luz de los problemas de erosión y contaminación presentes en varios países de la región y la acelerada pérdida de la capacidad productiva de la tierra, lo que reclama la urgencia de contar con políticas orientadas a revertir estos procesos. Es aún más sorprendente su ausencia si se considera que la región se caracteriza por una injusta distribución de la tenencia de la tierra, bastante acentuada en países como Ecuador y Bolivia y que, de no atenderse, puede ser motivo de conflictos sociales y políticos.

La única intervención que hizo referencia al tema de la tierra, la de Gonzalo Chapela, de México, propone un manejo sustentable que se sustenta en un enfoque preventivo y utiliza instrumentos y recursos ya disponibles. El manejo sustentable de tierras es un sistema coherente de prácticas de gestión de los recursos naturales en territorios, que contribuye a incrementar la productividad (en términos biológicos y económicos), que proporciona bienes y servicios para las familias y servicios ambientales para toda la sociedad.



En contraste con el manejo sustentable de tierras, la restauración debería ser utilizada únicamente como una estrategia complementaria y aplicable en áreas críticas de especial valor por la alta inversión que requiere (se estima un costo 80 veces mayor por superficie).

Al abordar los temas referidos a tierra será también importante considerar la urgencia de contar con planes nacionales de ordenamiento territorial integral que analicen de manera



coherente los esquemas de manejo y administración de tierras y territorios, en los que claramente se contemple la existencia de distintos regímenes de administración de tierra y territorios, y en los que se establezcan las diferencias entre áreas de conservación y áreas de producción.

### **El avance en derechos ambientales y la práctica del desarrollo ... una coherencia que aún no se construye**

Los derechos de la naturaleza y el derecho al agua difícilmente podrán concretarse en un contexto donde no se afiancen espacios de consulta y veeduría activa, o donde se de rienda suelta a actividades extractivas. Tampoco podrán cristalizarse si el país abre sus puertas al ingreso de productos transgénicos o si se da paso a leyes actualmente analizadas en la Asamblea Constituyente como la que propone que determinadas inversiones petroleras se ejecuten sin informes de impacto ambiental y social o que se permita explotar recursos no renovables dentro de áreas protegidas.

Estas posturas, presentes incluso en el ámbito gubernamental y en los distintos bloques de la Asamblea Constituyente, reflejan rupturas con los avances que la Asamblea Constituyente puede estar discutiendo, así como visiones opuestas sobre la naturaleza y el desarrollo.

Ante rupturas y contradicciones como las descritas, es de esperar que la sociedad ecuatoriana y los sectores organizados presionen por la necesidad de mantener coherencia y consistencia entre las políticas, programas y proyectos actualmente promovidos por el gobierno y los principios y derechos que incluirá la nueva Constitución. ¿Cuál será el régimen de desarrollo que tendrá Ecuador? ¿El marco constitucional seguirá



favoreciendo una economía extractivista, de carácter primario-exportador o, por el contrario, existirán la fuerza y voluntad suficientes para que la nueva Constitución promueva las bases de un nuevo régimen de desarrollo? ¿Será posible que acordemos que el desarrollo respete los procesos ecológicos esenciales como base indispensable para la vida? Las definiciones finales sin duda reclaman una más activa y comprometida participación en la construcción de la Constitución de todos los sectores sociales del país, principalmente.

## Propuestas y conclusiones

### Modelo de desarrollo y ambiente

Muchos de los temas aún no definidos por la Asamblea Constituyente involucran aspectos relacionados con el modelo de desarrollo. El debate respecto a los derechos de la naturaleza o la naturaleza como sujeto de derechos, sumado a la definición del desarrollo como un proceso dinámico hacia la consecución del buen vivir, son dos de los elementos relacionados con el modelo de desarrollo y el ambiente y que modifican algunos paradigmas clásicos en el tratamiento de estos aspectos.

Más allá del apoyo y simpatía social que han recibido los derechos de la naturaleza, es necesario ahora pensar los elementos que permitirán su adecuada implementación.

Por ejemplo, cómo se los defendería, a cargo de qué estructura institucional estaría su representación, cuáles serían los estándares y categorías para concretar los derechos de la naturaleza a florecer y regenerarse en el tiempo, entre otros.

Si bien estas interrogantes deberán irse despejando en el



proceso de construcción de la Constitución, por el momento existe consenso en que tales derechos no implican una prohibición de utilización de la naturaleza y que más bien conducen a que las actividades económicas y sociales respeten los derechos fundamentales de la naturaleza a existir y evolucionar.

Por su parte, la introducción de la categoría del buen vivir (sumak kawsay) ha determinado una ruptura con un concepto de desarrollo hasta ahora hegemónico, y que hacía referencia a una ruta predefinida a la que debían irse acoplando las diversas sociedades. El buen vivir acoge una concepción subyacente en el enfoque de plurinacionalidad y, en contraste con la vía unidireccional que se percibía en el desarrollo, esta noción se sustenta en una visión armónica que reconoce una relación más cercana con la naturaleza y que promueve el ejercicio de las libertades y el desarrollo de las oportunidades para todos los seres humanos.

Estas propuestas innovadoras y pioneras encuentran resistencia por parte de aquellas posturas "neo-desarrollista" que se asienta sobre un sentido de urgencia en la resolución de los problemas sociales que aquejan al país y que, al menos en el corto plazo, privilegian la consecución de recursos económicos, sin mayores consideraciones ambientales de por medio.



Aportes más puntuales respecto al modelo de desarrollo y el ambiente subrayaron la importancia de que entre los principios constitucionales se destaque que la organización del sistema económico debe enmarcarse en la sostenibilidad, tanto por consideraciones de orden ambiental, así como por la imposibilidad de seguir arrebatando a la población de nuestros países los beneficios de la riqueza natural que poseemos.

En este orden, en el foro se valoró el énfasis que otorga la legislación colombiana a la función social y ecológica de la propiedad (artículo 58). Si bien la Constitución Política de Colombia reconoce la libertad económica, al mismo tiempo subraya la potestad del Estado para limitar su alcance cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (Art. 333). Si bien en el Perú la legislación igualmente impone límites al ejercicio del derecho de propiedad, la legislación no incluye una referencia explícita a la protección ambiental.

### ¿A quién corresponde la soberanía y propiedad de la naturaleza y sus recursos?

En el Perú, la legislación establece que los recursos naturales son patrimonio de la nación. En México la Constitución puntualiza la propiedad nacional de los recursos (tierra, agua, recursos del subsuelo, plataforma continental y aguas territoriales) (Art. 27).

Países como Bolivia y Ecuador, en cambio, están cuestionando el hecho de que la soberanía sobre el patrimonio natural se delegue únicamente al Estado. En estos dos países existen posiciones que afirman que el patrimonio natural debe pertenecer a los habitantes de un país, confiando al Estado su



administración. Los conceptos que soportan esta posición relativizan que los gobiernos y el Estado sean, en todos los casos, defensores del interés nacional. En la historia de la región la situación ha sido más bien contraria. Lo sucedido en los últimos años demuestra cómo los distintos gobiernos, antes que plegar a los intereses mayoritarios, con frecuencia han sucumbido ante las exigencias de reducidos sectores de poder, quienes finalmente han impuesto los paradigmas del desarrollo.

Una preocupación política adicional respecto a considerar que el Estado actúe como defensor del interés nacional viene dado por los límites y restricciones de nuestras democracias. Si el Estado es el que define el interés nacional, ¿cuáles son los espacios en que todos y todas definimos este interés?

## Derechos y deberes ambientales

El acceso y disfrute a un ambiente sano supone un derecho y un deber colectivo. En relación con este tema, la Constitución Peruana de 1973, señalaba el derecho de habitar en un ambiente apropiado y el deber de todos de conservar dicho ambiente (Art. 123). La Constitución elaborada en 1993 reafirmó esta concepción al reconocer el derecho a disfrutar de un ambiente adecuado y el deber de toda la población de conservar el ambiente.

Para el cumplimiento de los deberes ambientales, el Estado debe garantizar la participación de la comunidad y fomentar la educación en temas ambientales. Este último punto es particularmente importante pues se reconoce que, entre otros factores que explican los problemas ambientales contemporáneos y el consecuente deterioro y contaminación de hábitas y ecosistemas, se encuentra una valoración socialmente limitada



de la naturaleza. La experiencia peruana ha podido confirmar que el cambio de comportamiento hacia la naturaleza depende no solo de reglas formales (normas jurídicas), sino también de reglas informales como la cultura y el sistema de valores de los colectivos humanos.

Entre los derechos, en las experiencias que se compartieron durante el foro, es casi una constante encontrar de manera explícita en la legislación de nuestro país el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente sano. Perú complementa este enunciado al afirmar en su Constitución “el derecho de las personas a vivir y trabajar en un medioambiente que sea



propicio para una buena salud y buena calidad de vida y que permita el desarrollo del potencial humano y de la sociedad”, y al estipular en la Ley General del Ambiente (2005 ) el “derecho irrenunciable” de toda persona a vivir en

un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida. (Art. I del Título Preliminar).

El enfoque en el que se sustentan los derechos antes citados permite ubicar con mayor claridad el alcance de lo que se entiende por un medio ambiente sano y que va más allá de poder respirar un aire puro o de acceder a agua limpia, involucrando la responsabilidad del Estado por generar un conjunto



de condiciones adecuadas para desarrollar las potencialidades humanas. De ahí que en el marco del foro se haya acordado que el derecho a un ambiente sano entraña, al mismo tiempo, acciones de prevención frente a daños que eventualmente puedan suscitarse, así como medidas de reparación por los daños ocasionados. Desde esta perspectiva, el foro subrayó la importancia de que en el marco constitucional consten, de manera explícita, los principios de prevención, precaución, conservación, restauración y compensación, y desarrollo sostenible.

Un hito valorado en el foro está dado por los contenidos que en materia de principios constitucionales se están discutiendo en Ecuador. Los derechos de la naturaleza, por ejemplo, se aprecian como un avance en relación con los contenidos constitucionales de otros países de la región, al igual que el derecho al agua, considerada como un patrimonio nacional estratégico que en el dominio público constituye un elemento vital para las personas y la naturaleza y que en el ámbito civil implica un bien nacional de uso público que no está sujeto a posesión o propiedad de ningún tipo. Otro avance destacable en los actuales debates de la Asamblea Constituyente es la introducción del análisis multivariante en todos los proyectos públicos y privados y que implica calcular valores presentes de los costos futuros de remediación y de daños ambientales que pudieran ocurrir, a fin de contar con criterios de evaluación más completos que la sola estimación de los ingresos que se generarían en el corto plazo.

### Lo ambiental como eje transversal en la Constitución

En Colombia, la dimensión ambiental se transversalizó en la Constitución. Más de 70 artículos se refieren a lo ambiental. Esta decisión, que en un principio pareció acertada, ha impedido



ejercer consistentemente la vigencia de los derechos ambientales. La transversalidad corre el riesgo de diluirse en la medida en que está en todas partes y no está en ninguna en concreto. Puede ser, en esa dirección, una estrategia para que no aplicar nada.

### El ambiente en el contexto mundial

#### El "viejo" paradigma: mito de la armonía interna de la naturaleza

- Las especies están normalmente en equilibrio con los recursos de los que dependen.
- Las perturbaciones alejan temporalmente a los ecosistemas del equilibrio pero pronto y naturalmente se restablecen.
- Las interacciones entre componentes son más significativas que los flujos de materia y energía que vienen de fuera.

#### Nuevo paradigma: Los ecosistemas (la naturaleza) no están en equilibrio

- Están permanentemente sometidos a perturbaciones y cambios.
- Las poblaciones y ecosistemas no están cerrados dentro de sí mismos, sino que están en permanente interacción con su contexto.
- Las condiciones ecológicas locales están fuertemente influidas por eventos que ocurren en otros momentos y en otros lugares.



“Durante los últimos 50 años, los seres humanos hemos cambiado los ecosistemas más rápida y extensivamente que en cualquier período comparable en la historia de la humanidad. Esto ha resultado en una pérdida sustancial y en gran medida irreversible en la diversidad de la vida sobre la Tierra” (Castro, Mariano).

Si bien la cuota de responsabilidad de nuestros países frente al deterioro ambiental global es marginal en relación con el impacto que provocan los países del norte, la complejidad y severidad de los problemas ambientales nos obliga a revisar la viabilidad de que las naciones de este lado del planeta transiten por iguales sendas de desarrollo que aquellas recorridas por los países industrializados.

Esta reflexión va de la mano con la necesidad de desarrollar legislación nacional que tome en cuenta la incidencia de los procesos económicos y sociales mundiales sobre el ambiente. Los avances al respecto aún se presentan como insuficientes y puntuales.

Durante el foro se pudo conocer que Colombia ofrece un ejemplo en esta dirección. Bajo el entendido de que los fenómenos ambientales no se circunscriben a un espacio particular, sino que fluyen e inciden sobre varios aspectos, a veces generando conexiones insospechadas, la Constitución Política de Colombia subraya la cooperación con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las fronteras.



# 2 **Reforma institucional ambiental**

***Expositores/as:***

Marcela Aguiñaga, Ministra del Ambiente

Jorge Jurado, SENPLADES

Patricio Hernández, CEDENMA

Gonzalo Chapela, México

Mariano Castro, Perú

Mariana García Torres, Argentina

Moderador: Manolo Morales



## **Síntesis de los contenidos y alcances del tema**

### Los límites en el desarrollo de leyes y políticas

A partir de las presentaciones realizadas en el foro ambiental, es posible concluir que en los diversos países de la región se aprecia un fortalecimiento cuantitativo y cualitativo del marco político y normativo de la gestión ambiental. Los últimos años han atestiguado un reforzamiento de los temas ambientales en constituciones, leyes y reglamentos nacionales, así como en ordenanzas seccionales.

El fortalecimiento del marco político y normativo no se ha traducido, de manera paralela, en el mejoramiento de los mecanismos y procedimientos para garantizar su cumplimiento. Es generalizada una débil aplicación práctica de las normas y, particularmente de las políticas, muchas de las cuales no han llegado a ser vinculantes.

### Las consecuencias del modelo de desarrollo sobre la institucionalidad ambiental

La debilidad que caracteriza a la institucionalidad en la región es la consecuencia de la aplicación sistemática de medidas orientadas a mermar el papel del Estado, como parte de una concepción política que considera al mercado como el instrumento más eficaz e idóneo para definir la asignación de recursos.

La fragmentación, atomización, dispersión e ineficiencia institucional provocada por el retiro del Estado facilitó que el destino de nuestros países esté supeditado a los intereses de grupos de poder. En el Ecuador, tal proceso ha conducido a afirmar la



presencia de un “Estado secuestrado y saqueado por los grupos de poder” (Jurado, Jorge), provocando un escenario de alta conflictividad social ante la acelerada pérdida de legitimidad de las instituciones estatales.

Los efectos de este ordenamiento fueron particularmente graves sobre el sector ambiental. El diagnóstico presentado por SENPLADES en el foro ambiental advierte al menos siete características que dan cuenta de los problemas institucionales que atraviesa este sector:

- a) Fragmentación y dispersión institucional
- b) Desarticulación de funciones institucionales
- c) Debilidad institucional
- d) Débil articulación con la población
- e) Falta de información ambiental



- f) Débil incidencia en manejo de conflictos
- g) Ausencia de una efectiva transversalidad de la gestión, manejo por compartimentos

La crisis que han atravesado los países de la región da cuenta del agotamiento de un modelo centralista de gestión, que ha sembrado inequidades y que ha generado profundas asimetrías territoriales, así como distorsiones en la distribución de los recursos y rigidez en el manejo presupuestario.

En este contexto, el actual régimen de gobierno ecuatoriano ha comenzado a instrumentar estrategias orientadas a recuperar el papel del Estado en la economía y la sociedad, así como a





ordenar y dotar de coherencia a la institucionalidad existente. Parte de estos esfuerzos se cristalizan en la disponibilidad de un marco de planificación para los próximos cuatro años. El Plan Nacional de Desarrollo, el mismo que llena un vacío después de casi una década de ausencia de planificación en el país, contiene, entre otros elementos, políticas, objetivos y metas ambientales.

### Características actuales de la institucionalidad ambiental en la región

Pese a que no todos los países que participaron en el foro ambiental disponen de ministerios de ambiente (es el caso del





Perú que en este año resolverá la creación o no de un Ministerio del Ambiente\*), la importancia de contar con una institución que formule y aplique claras y consistentes políticas ambientales, fue una conclusión compartida. Esta afirmación es más evidente si se considera que existen problemas de gestión ambiental que no pueden resolverse únicamente a partir de la participación de organizaciones no públicas. La resolución de las externalidades, la gestión de los bienes públicos, o los problemas de acción colectiva y de acceso a la información demandan la existencia de alguna institucionalidad pública en materia ambiental, que disponga, además, de un rango decisorio y mandatorio.

En aquellos países que cuentan con ministerios o secretarías ambientales, la situación no es radicalmente distinta. En casi todos los casos se destaca poca claridad en los roles y competencias, así como dispersión de actividades y es frecuente





que tales instituciones actúen bien como “juez y parte” en el control de la gestión ambiental, o tengan un funcionamiento desvinculado del resto de sectores gubernamentales. La institucionalidad ambiental, en suma, se caracteriza por fracturas, traslapes, bajos niveles de coordinación y una baja incidencia.

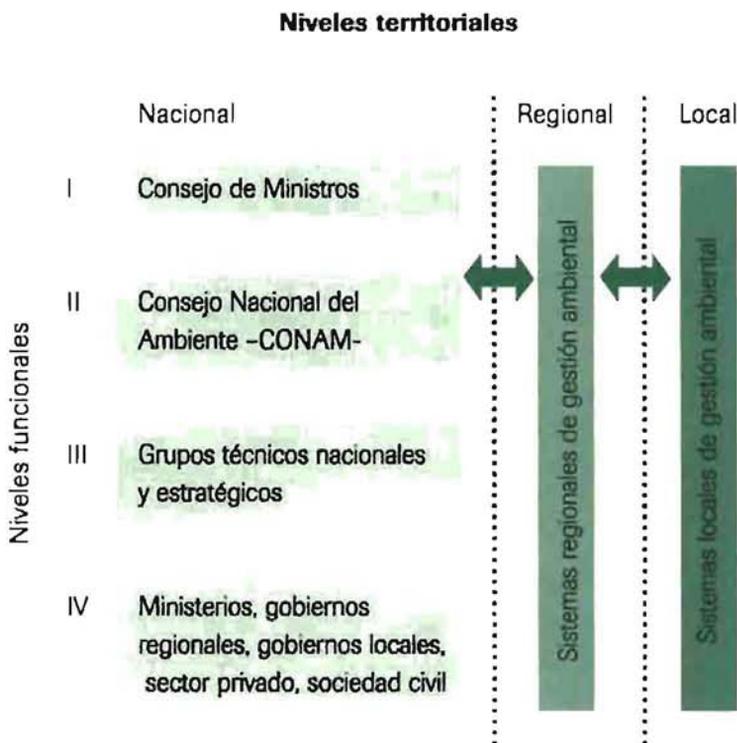
A lo anterior se debe añadir una pobre asignación de recursos presupuestarios para abordar los temas ambientales. A modo de ilustración, cabe citar que en Ecuador, el porcentaje de recursos económicos asignados a ambiente en el año 2003 representó tan solo el 0,39% del presupuesto general del Estado. Dos años más tarde (2005), la asignación para ambiente representó el 0,30% - aproximadamente 22,03 millones de dólares (Hernández, Patricio).

En el caso del Ecuador, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental ha intentado superar las limitaciones de un manejo institucional sectorializado y fragmentado frente a los principales problemas ambientales, no obstante su articulación y funcionamiento han sido bastante discretos. “El proceso de descentralización ha avanzado lentamente, con intensa negociación política en el reparto competencial y nula transferencia de recursos” (Hernández, Patricio). Temas que por largo tiempo han sido motivo de discusión no tienen visos de solución en el corto plazo. Es el caso de la ausencia de acuerdos respecto a competencias de administración y manejo de las áreas nacionales protegidas.

En el Perú se ha dado un fuerte énfasis desde el año 2004 al fortalecimiento del Sistema de Gestión Pública Ambiental que se complementa con un proceso de descentralización que inició en el 2003 y con la denominada ciudadanía ambiental que comenzó a implementarse entre 2005 y 2006.

El sistema, que será liderado por una entidad (Consejo Nacional del Ambiente), está concebido como una entidad coordinadora transectorial, que desarrollará normas y políticas transectoriales que aplicarán los Ministerios y los niveles descentralizados de gobierno. Además de dictar políticas y normas, el Sistema de Gestión Pública Ambiental regulará ciertas actividades, dejando el resto a los niveles descentralizados de gobierno a través de las Comisiones Ambientales Regionales en todo el país y las gerencias especializadas que disponen los gobiernos regionales.

La estructura básica del sistema se puede apreciar en el siguiente gráfico:





La aplicación del modelo transectorial y descentralizado ha supuesto el desarrollo de varios instrumentos de gestión pública, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- Normas de calidad ambiental
- Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
- Sistema Nacional de Información Ambiental
- Zonificación ecológica y económica
- Planes de recuperación de áreas degradadas
- Incentivos e instrumentos económicos
- Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
- Planes de aplicación de normas de calidad ambiental
- Tratamiento de pasivos ambientales

### ¿Por qué se plantea una reforma a la institucionalidad ambiental en el país?

Durante los últimos años, la región ha ido avanzando en el fortalecimiento de su estructura institucional. Este desarrollo lamentablemente ha sido insuficiente para controlar el deterioro del ambiente y de los recursos naturales. Entre las características que dan cuenta de la débil capacidad institucional para alcanzar una gestión ambiental eficiente y eficaz destacan las siguientes<sup>1</sup>:

- Desarticulación entre las instituciones que tienen a su cargo competencias ambientales y, en muchos casos, responsabilidades imprecisas de los sectores vinculados a la gestión ambiental.

---

<sup>1</sup> El listado en el que se condensan las principales características de los problemas que afronta la institucionalidad ambiental fue elaborado a partir de los diagnósticos presentados en el panel referido a institucionalidad ambiental.



- Limitada información y gestión del conocimiento para la toma de decisiones ambientales.
- Limitada capacidad de gestión institucional para hacer frente a problemas ambientales cada vez más complejos.
- Débil apoyo político y frecuente tensión entre el modelo de desarrollo y la política ambiental.
- Dispersión, superposición y vacíos en el marco jurídico y normativo que regula la gestión ambiental.
- Limitada aplicación de instrumentos normativos internacionales en gestión ambiental y conservación.
- Frágiles mecanismos de participación ciudadana y de cultura ambiental.
- Presencia de numerosos conflictos socio-ambientales.
- Concentración del control y la gestión ambientales en una sola entidad.
- Reducidos recursos y portafolios de cooperación internacional en los ámbitos de la gestión ambiental.

## Nudos críticos

¿Es suficiente emprender una reforma institucional ambiental para enfrentar los actuales problemas?

La posibilidad de revertir los problemas que afectan a la institucionalidad ambiental no implica, únicamente, concentrar los esfuerzos a nivel de la estructura institucional o el mejoramiento de sus capacidades. Demanda, sobre todo, del consenso político necesario para que las políticas que impulse la institucionalidad ambiental guarden coherencia con las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo y para mejorar la asignación y distribución de recursos a este sector.

Por otro lado, para que el quehacer institucional pueda ejercer



exitosamente sus competencias es también necesario dotar a las estructuras institucionales de cierta de autonomía, de credibilidad y de estabilidad. Autonomía para ejecutar las compe-



tencias a su cargo y que, en ocasiones, pueden implicar contradicciones o conflictos con lo que plantean otras entidades. Credibilidad para interactuar con el sector privado y con las organizaciones sociales y que se construye a partir de que las instituciones comienzan a apropiarse de los intereses a largo plazo del país. Estabilidad para no iniciar cada cierto tiempo procesos que ya tienen un recorrido y facilitar la capitalización de experiencias.

En ausencia de estas variables, las instituciones se tornan vulnerables, terminando por mostrarse impotentes frente a los problemas que deben resolver. La disponibilidad de instituciones autónomas, creíbles y estables son factores con incluso mayor peso para la buena marcha de la regulación que la simple jerarquía de los organismos regulatorios al interior del aparato público (Castro, Mariano).

En términos de la eventual creación de una Superintendencia Ambiental como ente de control, desde la experiencia de los otros países que participaron en el foro se subrayó que un aspecto central para justificar el desarrollo de un buen modelo



de regulación ambiental, que se sostenga en una institucionalidad sólida y articulada, es su impacto sobre el bienestar general de la sociedad como el acceso seguro a los recursos, la seguridad ante los desastres, la disponibilidad adecuada de alimentos y suministros, el acceso a agua y aire limpios, el mantenimiento de una buena salud, la cohesión social y el respeto mutuos, entre otros tantos indicadores del bienestar social.

### Después del diagnóstico de los problemas, ¿cuáles son los siguientes pasos?

En las propuestas de reforma institucional del sector ambiental presentadas por instituciones públicas es notorio que además de reiterar la importancia de separar las funciones de control de las de gestión, dando paso, por tanto, a la creación de una Superintendencia Ambiental, aún no se evidencien mecanis-



mos, procesos y cronogramas claros para poner en marcha los cambios.

De acuerdo a los participantes del foro, estas propuestas siguen centrándose en lo fundamental en una etapa de diagnósti-

co, identificando cada vez más exhaustivamente los nudos críticos, las falencias y dificultades existentes, pero con pocas luces todavía respecto a la operación de un sistema de gestión ambiental o a la definición de propuestas concretas en relación a la integración de la participación social.



Para otros participantes, las propuestas presentadas por las instituciones públicas respecto a la reforma institucional en ambiente no han logrado rebasar un conjunto de iniciativas sueltas que en muchos casos privilegian la disponibilidad de herramientas, y que, pese a los enunciados, no logran reflejar la estructuración de una visión sistémica al respecto.

Si bien la visión del Ministerio del Ambiente es impulsar, en primer lugar, una reforma institucional a su interior, el contexto político actual, así como el análisis del entorno institucional más amplio, conducen a pensar que esta iniciativa podría ser insuficiente si de manera paralela no se avanza en la articulación y ordenamiento del marco institucional relacionado con la gestión ambiental.

## **Propuestas y conclusiones**

### Las propuestas de reforma a la institucionalidad ambiental

En el marco del foro ambiental se bosquejaron tres propuestas en torno a la reforma de la institucionalidad ambiental, cuyos contenidos y orientaciones se describen a continuación:

#### La propuesta del Ministerio del Ambiente

Para emprender la reforma de la institucionalidad ambiental para Ecuador, el Ministerio del Ambiente propone trabajar desde un enfoque sistémico que enfatiza en la interrelación de los componentes dentro de un sistema que tiene capacidad de auto-organizarse.

Esta propuesta considera que el núcleo central de la nueva



institucionalidad ambiental es el Sistema Nacional de Gestión Ambiental del cual el Ministerio del Ambiente es su ente rector. El sistema, entendido como un conjunto ordenado de entidades y elementos interrelacionados e interactuantes entre sí, con facultades de planificación, organización, gestión y control, persigue dos objetivos básicos:

- Garantizar los derechos constitucionales de vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
- Transversalizar la gestión ambiental en todos los ámbitos.

El MAE, por su parte, tendría, en el marco de esta propuesta, las siguientes competencias:

- Generar y articular la política referida a la gestión ambiental nacional.
- Regular el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Liderar el Sistema Nacional de Información Ambiental.
- Canalizar la cooperación internacional y articularla dentro de las prioridades nacionales y el PND.
- Promover el desarrollo sostenible.
- Actuar como columna vertebral del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental.

Para avanzar en esta dirección, el Ministerio está poniendo en marcha un proceso de desarrollo organizacional a su interior que implica el reordenamiento de las competencias ambientales, el mejoramiento de los sistemas de seguimiento y evaluación; el diseño e implementación de políticas y estrategias ambientales en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, con énfasis en la participación ciudadana; la evaluación, reforma y sistematización de la normativa ambiental y el fortalecimiento del Ministerio y sus unidades gobernantes, de asesoría



y apoyo (planificación) y de agregación de valor (calidad ambiental, patrimonio natural, recursos marino-costeros). Simultáneamente ha emprendido el fortalecimiento de sus unidades desconcentradas.

### La agenda de la SENPLADES

La reforma institucional ambiental que propone la SENPLADES supone, como punto de partida, fortalecer la rectoría del Ministerio del Ambiente en la perspectiva de que éste se constituya en un garante de los derechos ambientales.



En el proceso de fortalecimiento del MAE, se visualiza la necesidad de mejorar dos herramientas fundamentales cuya ausencia se asume ha contribuido en gran parte a una débil gestión ambiental. Por un lado es necesario constituir un sistema de información ambiental que permita la construcción del conocimiento y su transferencia, así como el reposicionamiento de la educación ambiental.

Por otro lado, se visualiza la necesidad de mejorar las evaluaciones ambientales, especialmente aquellas de carácter estratégico, como un medio para prevenir conflictos.

Para que el MAE recupere su rol rector, SENPLADES reconoce que se requiere "intensificar la articulación con la ciudadanía



y apoyar una adecuada y cuidadosa descentralización de la gestión ambiental" (Jurado, Jorge).

De manera paralela al fortalecimiento del MAE, para la SENPLADES resulta vital constituir una institucionalidad que permita un eficaz seguimiento, control y sanción al incumplimiento de políticas y normativas. En esta dirección, el SENPLADES está promoviendo la creación de una Superintendencia Ambiental.

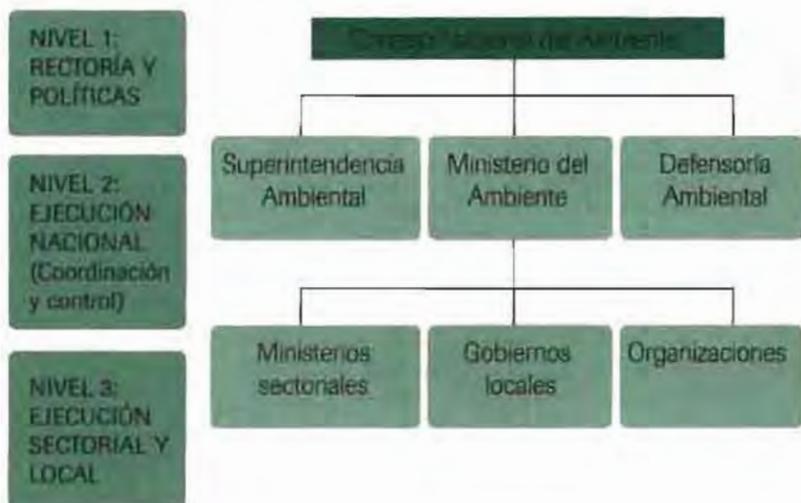
### La propuesta de CEDENMA

Producto de varios estudios y análisis, la Coordinadora Ecuatoriana para la Defensa de la Naturaleza y el Medio



Ambiente - CEDENMA - presentó algunos insumos para emprender la reforma institucional del sector ambiental en el Ecuador.

CEDENMA considera necesario concebir una institucionalidad ambiental en la que se distinguen tres niveles: (a) la instancia encargada de la definición y formulación de políticas, (b) el nivel ejecutor y de control de la gestión ambiental nacional; y (c) el nivel de ejecución sectorial y local. El funcionamiento de estos niveles deberá afianzarse, en todos los casos, en procesos de contraloría social que contribuyan a



materializar el sentido de co-responsabilidad (diferenciada) en la gestión ambiental. El gráfico que se presenta a continuación sintetiza estos elementos:

El Consejo Nacional del Ambiente, diferente al actual Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, tendrá un carácter supra-ministerial y su propósito fundamental será dictar las políticas de desarrollo sustentable. El Ministerio del Ambiente, que deberá reorganizarse, será el encargado de ejecutar las políticas definidas por el Consejo. La Defensoría Ambiental se sustenta sobre el derecho de acceso a la justicia y debe extender su funcionamiento a la atención de los derechos de la naturaleza.



## **Participación y control social para la gestión ambiental**

***Expositores/as:***

Martha Roldós, Asambleísta Nacional

Norman Wray, Asambleísta Nacional

Pilar Núñez, Asambleísta Nacional

Gonzalo Chapela, México

Mariana García Torres, Argentina

Moderador: Wilson Guzmán



## **Síntesis de los contenidos y alcances del tema**

### Consulta y consentimiento informado previo

En Colombia, la Constitución Política vigente señala que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades. A partir de este reconocimiento, la Constitución otorga a las comunidades indígenas la responsabilidad de velar por la preservación de los recursos naturales y reconoce la vigencia de la consulta previa (Art. 330).

En el caso de Venezuela, la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas expedida en el año 2005, prohíbe “la ejecución de cualquier tipo de proyecto en el hábitat y tierras indígenas por persona natural o jurídica de carácter público o privado que no hayan sido previamente aprobados por los pueblos o comunidades indígenas involucrados” (Art. 17).

Este derecho también está presente en la actual Constitución Política del Ecuador, que establece que “El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas (...), los siguientes derechos colectivos (...) Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio - ambientales que les causen” (Art. 84).

Se destaca igualmente la observancia de los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador, que han reconocido los derechos de participación en materia ambiental como el



Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Agenda 21, o el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Tales disposiciones se complementa con lo señalado en el artículo 88 de la misma Constitución y con el artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental que señalan, respectivamente, que "toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación" y que "el incumplimiento del proceso de consulta al que se refiere el artículo 88 de la Constitución Política de la República tornará inejecutable la actividad de que se trate y será causal de nulidad de los contratos respectivos".

En el caso peruano, mientras la Constitución explícitamente señala que el desarrollo no debería infringir los derechos humanos de cualquier grupo de la sociedad, la Ley General del





Ambiente contiene claras disposiciones en torno a los procedimientos de consulta que deben llevarse a cabo en relación con proyectos o actividades que se planteen desarrollar dentro de las tierras de poblaciones indígenas, comunidades campesinas y nativas. En estas circunstancias, la legislación del Perú señala que la consulta se deberá orientar al establecer acuerdos con los representantes de las poblaciones indígenas y comunidades campesinas y nativas, a fin de resguardar sus derechos y costumbres tradicionales, así como para establecer beneficios y medidas compensatorias por el uso de los recursos, conocimientos o tierras que les corresponda según la legislación pertinente (Art. 72).



La Ley General del Ambiente dispone, además, que los pueblos indígenas y comunidades nativas y campesinas, pueden beneficiarse de los recursos de libre acceso para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos rituales, y que en caso de generarse procesos de explotación de los recursos naturales dentro de sus tierras, los pueblos y comunidades tienen derecho a una participación justa y equitativa de los beneficios económicos que pudieran derivarse del aprovechamiento de dichos recursos.



La consulta previa, que se enmarca en las disposiciones de tratados internacionales como el Convenio 169 de la OIT (Art. 6) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho de los pueblos indígenas (Art. 19), está estrechamente ligada a los derechos colectivos. De acuerdo a estos instrumentos, es deber de los estados consultar a los pueblos que podrían verse afectados por medidas legislativas o administrativas. Dichas consultas deberán efectuarse de buena fe, a través de los procedimientos adecuados y las instituciones representativas de estos pueblos. La finalidad de la consulta será el establecimiento de acuerdos o el logro del consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Pese a la existencia de esta legislación, los países de la región se han caracterizado por realizar una aplicación insuficiente, parcial y superficial de tales disposiciones. En aquellos casos en que se han podido concretar procesos de consulta previa, los resultados advierten de la aplicación de mecanismos más bien informativos, escasamente participativos y sustentados en información poco accesible para la población. Esta limitante ha sido aún más grave en lo que respecta a la obtención del consentimiento de los afectados.

De esta realidad, no escapa el caso ecuatoriano, donde pese a los avances constitucionales de instrumentos internacionales no se ha observado un ejercicio cabal de los derechos de participación a nivel de autoridades y población en general.

### La participación social en la gestión ambiental

La normativa ambiental no es estrictamente un componente de la gestión pública ambiental. Es una vía para formalizar acuerdos que deben ser construidos con la participación de



los sectores sociales. En la medida en que en casi todos los países de la región es notoria la ausencia de espacios de participación ciudadana y de aplicación de procedimientos de consulta, la normativa ambiental se aprecia como un elemento impuesto, arbitrario e inconsulto, lo que tiende a justificar su irrespeto e incumplimiento.

Al hablar de participación social un requisito ineludible es garantizar el acceso a la educación y a la información. Desde la experiencia de Colombia, una de las herramientas que ha contribuido a fortalecer la difusión de información y a mejorar la participación social, es el conocimiento y debate de los informes sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente que, en el caso de Colombia, presenta todos los años el Procurador General de la Nación al Congreso de la República.

En el caso del Ecuador, se resaltó la poca apertura de parte de las instancias del Estado para discutir los temas ambientales con los sectores sociales, pese a la existencia de varias redes que desde hace tiempo atrás han estado discutiendo los problemas ambientales y la necesidad de repensar el modelo de desarrollo bajo los paradigmas de la sustentabilidad. Será necesario por tanto avanzar en el establecimiento de garantías para la participación y prever, al mismo tiempo, el financiamiento para los procesos de contraloría social.

### Las dificultades existentes para concretar procesos participativos

Casi toda política, proyecto o acción gubernamental destaca en la actualidad la importancia de la participación. No obstante, la posibilidad de evidenciar concreciones al respecto es todavía escasa. La participación, en la mayoría de los casos se



reduce a la transmisión de información o la comunicación de decisiones ya tomadas.

Con frecuencia se ha tendido a explicar que los límites de la participación obedecen a la ausencia o insuficiencia de mecanismos de participación, colocando en la base del problema a razones más bien instrumentales y tecnocráticas que desconocen o minimizan la existencia de factores estructurales que imposibilitan poner en marcha procesos verdaderamente participativos.

Más allá de las asimetrías sociales y la diversidad cultural que pueden dificultar el ejercicio de la participación, ésta se ha visto limitada por el contrapeso social de los grandes intereses. Aquellos sectores sociales que históricamente se han beneficiado del actual orden de cosas sin duda tienen reparos en dar paso a procesos de participación que puedan eventualmente modificar sus proyectos y planes. A este nivel también se



reconoce que la organización y la participación, por el sentido educativo en ellos inmerso, abonan a la movilización y que ésta, a su vez, es la base para la generación de sujetos sociales. La participación y la construcción de consensos reclama, por otro lado, “moverse en tonos grises”, algo que nuestras democracias aún no han aprendido.

## **Nudos críticos**

¿Cómo recoger la opinión de la ciudadanía frente a actividades económicas que tengan impactos sobre la calidad de vida?

La vigencia plena y efectiva del derecho a la consulta y el





consentimiento informado previo encierra profundos desencuentros y un tratamiento que hasta el momento no ha reflejado la trascendencia que ameritan estos temas.

La consulta y el consentimiento informado previo han sido analizados por el Estado desde visiones meramente pragmáticas. En este marco se explican las presiones ejercidas para que las consultas se realicen en los plazos más cortos posibles o el cuestionamiento respecto a la legitimidad de que decisiones asumidas en ámbitos locales interfieran o invaliden intereses nacionales.

Ni el reconocimiento de la complejidad que entraña el derecho





a la consulta y consentimiento informado previo, ni la constatación de las limitaciones que encierran los sistemas democráticos para garantizar la vigencia de derechos colectivos, son elementos bajo los que se pueda justificar un retroceso respecto a los contenidos que ya están presentes en la actual Constitución del Ecuador. De ahí que una de las conclusiones del foro haya sido hacer explícita la preocupación respecto al tratamiento que se pretende otorgar a la consulta previa, implicando un retroceso frente a la legislación actualmente vigente en relación al derecho de los pueblos y comunidades a ser consultados por toda decisión gubernamental que pueda afectar su ambiente.

## Propuestas y conclusiones

### Los roles en la participación

En la construcción de ciudadanía no puede pasar desapercibido el ciclo virtuoso que existe entre participación e informa-



ción. Sin esta última, la participación deviene en un ejercicio vacío, mientras que la ausencia de participación afloja las presiones para que las instituciones responsables produzcan y difundan información. En esta

dirección, mientras la responsabilidad de la sociedad radica en



la organización, la elaboración de propuestas, la movilización para “entrar en la cancha”, el deber del gobierno es promover el establecimiento de acuerdos y la apertura de espacios.

### ¿Por dónde avanzar en la consulta y el consentimiento informado previo?

En Ecuador, la nueva Constitución Política, según lo acordado por la propia Asamblea Constituyente, se sustentará sobre el principio de progresividad y cualquier acción u omisión de carácter regresivo que menoscabe o limite estos derechos será considerada inconstitucional. Bajo este enunciado, que representa un texto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente, no tendría lugar la revisión del alcance de la consulta previa. Esta no podría tomarse en un ejercicio únicamente informativo como se desprende del Decreto Ejecutivo 1040, sino que por el contrario, debería profundizarse. Algunas pistas al respecto son las siguientes:



- ¿Cómo extender la consulta previa a la población en su conjunto, a las comunidades y poblaciones urbanas y rurales que podrían verse afectadas por una actividad económica, reconociendo al mismo tiempo que este derecho



representa un derecho colectivo fuertemente vinculado a los pueblos y nacionalidades?

- Asumir que fruto de la consulta se derivan garantías y derechos y que su aplicación puede generar distintos escenarios: acuerdos, consentimiento informado, consentimiento no informado, etc.
- Definir el alcance de la consulta y el consentimiento informado previo, precisando entre otros asuntos, bajo qué circunstancias una decisión podría tomarse vinculante, tendría un efecto diferenciado y demandaría de una instancia superior para dirimir la controversia, así como explicitar si este derecho incluye o no el derecho a veto.



En el caso ecuatoriano cada vez más se hace necesario precisar un marco normativo adecuado para la consulta y el consentimiento previo informado, siguiendo la tendencia de los derechos humanos a nivel internacional, permitiendo en todos los casos indispensables reconocer la sujeción de las políticas y decisiones estatales a las visiones y derechos de las poblaciones locales.



## **Mensaje del Foro Ambiental a la Asamblea Constituyente**

**E**n la ciudad de Quito, los días 9 y 10 de mayo del 2008, tuvo lugar el foro "Constitución Política, participación, institucionalidad y ambiente en Ecuador: propuestas y perspectivas", organizado por la Asamblea Nacional Constituyente y la Coordinadora Ecuatoriana para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente -CEDENMA-.

Luego de dos días de discusiones y reflexiones compartidas en torno al marco político y filosófico de la gestión ambiental, la institucionalidad ambiental y los mecanismos y desafíos que reclama la participación social en materia ambiental en el Ecuador y en otros países de la región como Colombia, Perú, Bolivia, Argentina y México, el CEDENMA y las organizaciones sociales que participaron en este evento presentan a la Asamblea Constituyente un mensaje que recoge un resumen de las principales conclusiones que se desprendieron de las discusiones mantenidas. Este mensaje, que en lo posterior se complementará con la entrega de las memorias del evento, pretende constituirse en un insumo para la construcción de la nueva Constitución Política.

La apuesta por tener un país solidario, justo, equitativo, soberano y democrático, que es parte de los postulados que se promueven para el nuevo texto constitucional, reclama que la actual formulación de la Constitución Política se sustente bajo un enfoque de progresividad en los derechos. La oportunidad con la que cuenta el Ecuador en este momento, producto de un acumulado histórico de luchas y resistencias contra la imposición de un modelo excluyente, que privilegió el crecimiento económico por sobre el



bienestar colectivo, y que lucró irresponsablemente de la naturaleza, brinda a la sociedad ecuatoriana, a su gobierno, y a los asambleístas que tienen la responsabilidad de recoger y procesar las demandas sociales, la coyuntura propicia para avanzar en un marco político y estratégico sobre el que efectivamente se pueda construir un país que nos cobije a todos, un país que resguarde sus riquezas naturales y culturales y que las potencie a favor de una vida digna de sus habitantes, un país sin brechas de inequidad y donde la voz de todos pueda ser escuchada y atendida, un país donde el desarrollo económico respete los procesos ecológicos esenciales.

En la medida en que este contexto no puede ser desaprovechado, las organizaciones que hemos participado en este foro reafirmamos nuestro respaldo hacia la Asamblea al recoger temas que efectivamente evidencian un enfoque de progresividad en los derechos. Este enfoque se visualiza en avances importantes como la redefinición del modelo de desarrollo, identificando el futuro del país con la consecución del buen vivir de su población; así como en la discusión de los derechos de la naturaleza. La progresividad también está presente en la inclusión de la plurinacionalidad y el tratamiento otorgado al agua, al considerar este recurso como un bien nacional público que no puede ser sometido a procesos de privatización. Reconocemos que estos son avances sustantivos que reflejan la voluntad y el compromiso mayoritario de la Asamblea por desechar un modelo de desarrollo sustentado en el saqueo de la naturaleza en beneficio de reducidos intereses de poder.

Sin embargo, no podemos pasar por alto manifestar nuestra profunda preocupación respecto al tratamiento que se pretende otorgar a la consulta previa, el mismo que se enmarca en el espíritu del Decreto Ejecutivo 1040 que expide el reglamento de aplicación de los mecanismos de participación social. Es inaceptable que en la



nueva Constitución Política que se está elaborando se propongan retrocesos frente a lo señalado en los artículos 84, 85 y 88 de la actual Carta Magna, que garantizan el derecho de los pueblos y comunidades a ser consultados por toda decisión gubernamental que pueda afectar su ambiente. No podemos concebir que la nueva Constitución Política entre en contradicción con lo previsto en el Convenio 169 de la OIT, del que el país es signatario, que reconoce el derecho de los pueblos y nacionalidades a que las consultas se realicen “de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Tampoco podemos considerar que algunos textos constitucionales que se están discutiendo no incorporen con la debida precisión los postulados de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada en el año 2007, a través de los que se concede a estos pueblos el derecho al consentimiento informado previo. La regresividad en los derechos no es un enfoque aceptable en la construcción de una nueva sociedad, lo que puede poner en riesgo la aprobación de una nueva Constitución.

Si queremos avanzar en la construcción de un país solidario, justo, equitativo, soberano y democrático, la participación no puede reducirse a un ejercicio meramente formal, ni circunscribirse al abordaje de temas puntuales, definidos con antelación. Esta realidad no puede ser desconocida ni aún a pretexto de la necesidad de actuar con celeridad para llevar a cabo proyectos de relevancia nacional como puede ser el proyecto hidroeléctrico Coca-Codo-Sinclair. Si lo que apuntamos como país es a eliminar la exclusión que de manera histórica ha caracterizado el desenvolvimiento social del Ecuador, no es posible que la participación se equipare a un instrumento de gestión. La participación es un derecho cuyo cumplimiento es obligatorio por parte del Estado.



Alertamos que la no consideración de la consulta y el consentimiento informado previo significa un retroceso en relación con otros derechos con profundo sentimiento democrático (agua, plurinacionalidad, modelo de desarrollo y derechos de la naturaleza) que se están discutiendo para el nuevo proyecto constitucional. De concretarse esta contradicción, el avance en algunos derechos quedaría en un plano retórico y declarativo, sin aplicabilidad práctica ni viabilidad institucional, política y social, generándose un escenario propicio para agudizar la conflictividad social.

Para los pueblos y comunidades del Ecuador, la elaboración de la nueva Constitución Política pasa necesariamente por que el Estado asuma la garantía efectiva de los derechos colectivos. La posibilidad de que estos pueblos puedan disfrutar del derecho a bienes naturales como la tierra, el agua, las pesquerías, los bosques y las semillas es un asunto estrechamente vinculado a los derechos humanos fundamentales. La democracia perdería valor si no se toman en cuenta los derechos culturales y colectivos y, en consecuencia, el derecho a vivir de acuerdo a los valores de cada pueblo. En el marco del foro que hoy concluye, los expositores invitados de países de la región llamaron la atención sobre la importancia de reconocer y valorar la diversidad social y cultural que existe en nuestros países.

El CEDENMA y las organizaciones sociales que hemos participado en este foro queremos enfáticamente señalar que la participación informada y conciente y que el respeto a los derechos colectivos ambientales y de pueblos y nacionalidades ancestrales, constituye una de las primeras condiciones para eliminar la exclusión y la inequidad en las relaciones sociales, así como para reivindicar el mejoramiento de las condiciones de vida. Estaremos atentos a cuál, finalmente, será el tratamiento que la nueva Constitución proponga en relación con la consulta y el consentimiento informado previo.



El patrimonio natural pertenece al pueblo ecuatoriano. El Estado es el responsable de su administración y, por lo tanto, garante del acceso justo y equitativo a dicho patrimonio. Esto subraya, nuevamente, la trascendencia que adquiere la participación en momentos en que nos abocamos a la construcción de un proceso de desarrollo social y económico que hoy, más que nunca, requiere caracterizarse por la inclusión.

En el mismo orden de ideas, este mensaje apunta a reiterar la importancia que concedemos las organizaciones que nos reunimos en este foro para que la nueva Constitución Política incorpore los lineamientos y directrices más adecuados sobre los que se estructurará la nueva institucionalidad ambiental en el país. Si bien este desafío rebasa el trabajo de la Asamblea, es indudable que la Constitución Política debe contener las orientaciones más relevantes en términos de la estructura institucional y que en lo posterior deberán desagregarse en leyes, acuerdos y procedimientos concretos.

La formulación de tales lineamientos y directrices, si bien reclaman de importantes dosis de creatividad e innovación, suponen, ante todo, una fuerte voluntad política para materializar los cambios necesarios. En esta dirección, apoyamos la propuesta de la Asamblea Constituyente de crear una Superintendencia Ambiental que supervigile que todas las actividades productivas de los sectores público y privado cumplan con la normativa ambiental.

Queremos advertir sin embargo, que este cambio sería insuficiente si de manera paralela no se fortalecen las instancias encargadas de la formulación y aplicación de políticas ambientales y la ejecución de programas y proyectos. Los cambios que en términos de la institucionalidad ambiental se introduzcan en la nueva Constitución requieren igualmente la precisión de los canales de participación que se establecerán en la perspectiva de que la



población asuma su corresponsabilidad en la proposición, vigilancia, protección y defensa de la naturaleza. Por la trascendencia de los temas ambientales, su cotidiana y permanente interacción con el desarrollo de la vida, la organización institucional ligada al ambiente no puede entenderse al margen de la participación, ni manejarse en iguales términos que otros sectores donde el diálogo, la veeduría y el control social pueden eventualmente tener una ponderación menor.

Inspirados en estos enunciados, el CEDENMA y la Asamblea Nacional Ambiental hemos propuesto una institucionalidad ambiental que se soporte sobre cinco componentes, cada uno con responsabilidades y roles diferenciados.

El primer componente, responsable de la definición de las políticas de desarrollo humano sostenible deberá ser un Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, diferente al actual, cuyo funcionamiento deberá nutrirse de la participación de entidades públicas responsables de la gestión de sectores que inciden sobre el ambiente, así como de gremios productivos y de organizaciones sociales, como consta en los compromisos internacionales que Ecuador ha suscrito. La experiencia ha demostrado ampliamente que el mejor sistema de apoyo para la sustentabilidad no es un círculo restringido de expertos, sino una esfera pública activa basada en los derechos democráticos.

El segundo componente de esta institucionalidad deberá ser el Ministerio del Ambiente como instancia directiva y ente ejecutor de las políticas definidas por el Consejo, y como entidad de regulación y coordinación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Más allá de la necesaria reorganización que a nivel del Ministerio del Ambiente demanden los cambios que se incorporarán en la institucionalidad ambiental, o de la cuidadosa discusión que será necesario llevar a cabo en relación con qué y cómo descentralizar,



su permanencia y fortalecimiento son incuestionables para asumir la gestión de aspectos como el manejo de áreas protegidas estratégicas para el país, la regulación de los recursos genéticos, el ordenamiento del territorio; la regulación en el manejo, uso y acceso del agua; y, la remediación ambiental. No consideramos que la discusión acerca de la sobrevivencia o no del Ministerio tenga cabida en momentos en que más bien hay que fortalecer la institucionalidad responsable de este tema.

Planteamos que un tercer componente de este nuevo andamiaje institucional sea la Superintendencia Ambiental cuyo titular debe ser elegido de manera transparente a partir de una terna que asegure la idoneidad técnica, experiencia y ética de los candidatos, a fin de garantizar independencia y autonomía con respecto a otras funciones del Estado.

El cuarto componente está relacionado con el derecho de acceso a la justicia, lo que supone la existencia de la Defensoría Ambiental. Estamos convencidos que los ciudadanos debemos poder reclamar jurídicamente ante cualquier violación de los derechos ambientales a través de procedimientos expeditos y gratuitos, así como tener acceso a los procesos jurídicos y administrativos para impugnar actos u omisiones por parte de personas privadas y autoridades públicas que contravengan la legislación ambiental.

El quinto componente, finalmente, constituye un sistema de contraloría social que pueda operar con independencia y seguridad, garantizando a los actores que pongan en marcha este mecanismo, el derecho a no ser penalizados o perseguidos por expresar sus puntos de vista y exponer alternativas a las actividades propuestas. La incorporación de la participación social a la institucionalidad a través de procesos de contraloría social reclama una corresponsabilidad. Quienes tienen la oportunidad histórica de tomar



las decisiones nacionales deben abrir las puertas y los espacios de la participación; la sociedad en su conjunto, por su parte, debe fortalecer su voz y niveles de organización.

La elaboración de los contenidos constitucionales enfrenta el reto de ampliar el alcance de la dimensión ambiental a toda la estructura de la nueva Constitución, de generar el marco para construir una verdadera democracia participativa, así como profundizar los derechos individuales y colectivos, garantizando que la “transversalización” de la dimensión ambiental no diluya su importancia. Ya en meses anteriores entregamos una propuesta de la Asamblea Ambiental Nacional para la Asamblea Constituyente. Con este foro hemos querido ampliar y enriquecer el aporte inicial a través de las perspectivas de otras organizaciones y personas, así como de las experiencias y alternativas de otros países. Destacamos en esta dirección, el enfoque de irrenunciabilidad a los derechos ambientales como garantía para la vida, vigente en la legislación del Perú; el marco normativo de deberes y responsabilidades que tienen la población y el Estado en Bolivia; y la obligatoriedad de entidades públicas de presentar anualmente un informe al Congreso sobre el estado de la situación ambiental del país, vigente en Colombia.

Tenemos la expectativa que este mensaje sea valorado seria y respetuosamente por parte de los miembros que integran la Asamblea Nacional Constituyente. Reafirmamos que nunca renunciaremos a nuestro derecho democrático a proponer, criticar y disentir. Esperamos que los contenidos aquí expuestos contribuyan a generar un futuro que coherentemente conjugue el desarrollo humano sostenible y la responsabilidad con la naturaleza y las futuras generaciones.