



# estado del país

**informe cero**

Ecuador  
**1950-2010**



# estado del país

## Informe cero. Ecuador 1950-2010

**Adrián Bonilla Soria**, FLACSO, presidente

**Milton Luna Tamayo**, Contrato Social por la Educación, secretario ejecutivo

© 2011. Estado del país

### Comité editorial

**Alfredo Astorga**, Contrato Social por la Educación

**Betty Espinosa**, FLACSO Sede Ecuador

**Fernando Carvajal**, Universidad de Cuenca

**Gustavo Solórzano**, ESPOL

**Milton Luna Tamayo**, Contrato Social por la Educación

**Margarita Velasco**, ODNA

**Miriam Aguirre Montero**, PUCE

**Nelson Reascos**, PUCE

**Edición:** Otto Zambrano Mendoza

**Corrección:** Eugenia Wazhima

### Diseño

**y diagramación:** Santiago Calero

**Fotografías:** Portada: Santiago Calero

Pág. 20, 92, 200: Archivo Histórico del Ministerio de Cultura

Pág. 282: Unicef-ECU-1994-0024-CLAVIJO

**Apoyo:** Gabriela Barba

**Impresión:** Activa

Primera edición. Mayo de 2011

Impreso en Quito, Ecuador

ISBN: 978-9942-03-589-9

1.000 ejemplares

Esta publicación ha contado con el apoyo de Unicef Ecuador, durante la representación de Cristian Munduate

Los integrantes del Estado del país y Unicef no se hacen responsables de la veracidad o exactitud de las informaciones u opiniones vertidas en esta publicación, ni comparten necesariamente todos los contenidos aportados en la misma.

Se permite la reproducción parcial o total de cualquier parte de esta publicación, siempre y cuando pueda ser utilizado para propósitos educativos o sin fines de lucro, y se indique la fuente de dicha información.

# Índice

Siglas	6
Presentación	9
Prefacio	10
Introducción general	13
<b>Cultura</b>	
• La cultura, las culturas y la identidad <i>Nelson Reascos Vallejo</i>	23
• Las políticas culturales del Estado (1944-2010) <i>Fernando Tinajero</i>	29
• Diversidad cultural <i>Luis Montaluisa Chasiquiza</i>	43
• La cultura en el sentido ilustrado <i>Rodrigo Villacís Molina</i>	63
• Las instituciones culturales <i>Carlos Landázuri Camacho y María Patricia Ordóñez</i>	77
<b>Economía</b>	
• Ecuador: la evolución de su economía 1950-2008 <i>Fernando Carvajal</i>	95
• Crisis actual de la economía mundo capitalista <i>Pedro Jarrín Ochoa</i>	105
• La economía ecuatoriana: 1950-2008 <i>Adrián Carrasco Vintimilla, Pablo Beltrán Romero y Jorge Luis Palacios Riquetti</i>	119
• Poder político, economía y derecho en los últimos 60 años <i>Ximena Endara Osejo</i>	153
• Marco jurídico, institucional y políticas ambientales públicas <i>Iván Narváez</i>	169
• Ciencia y tecnología en Ecuador: una mirada general <i>Máximo Ponce</i>	189
<b>Política</b>	
• Evolución política, participación y nuevo diseño institucional <i>Ramiro Viteri G.</i>	203
• Política y movimientos sociales en Ecuador de entre dos siglos <i>Jorge G. León Trujillo</i>	207
• Participación, desconfianza política y transformación estatal <i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	231
• Transición hacia el centralismo burocrático <i>Guillaume Fontaine y José Luis Fuentes</i>	247
• Instituciones políticas y consolidación democrática en Ecuador <i>Marco Córdova Montúfar</i>	263
<b>Social</b>	
• Las políticas sociales en Ecuador del siglo XX <i>Betty Espinosa</i>	285
• Educación 1950-2010 <i>Milton Luna Tamayo y Alfredo Astorga</i>	291
• Tendencias en las oportunidades y acceso de los estudiantes a la educación superior <i>David Post</i>	307
• La salud de la población: medio siglo de cambios <i>Margarita Velasco A.</i>	323
• El tránsito a los derechos <i>Soledad Álvarez Velasco</i>	343

# MARCO JURÍDICO, INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AMBIENTALES PÚBLICAS

(ECUADOR 1950-2009)

**Iván Narváez**

*Profesor investigador de la FLACSO Sede Ecuador*

El territorio ecuatoriano abarca alrededor de 256.370 km<sup>2</sup>, y lo conforman cuatro regiones geográficas caracterizadas por condiciones físicas, bióticas y sociales muy particulares; pertenece desde hace siglos a la periferia dominada y dependiente de centros de poder económico hegemónicos. Asumiendo lo que fundamenta Deler (1996: 122), una importante fracción del espacio ha estado siempre organizada en función de las necesidades externas; en consecuencia, la historia económica del espacio ecuatoriano está jalada de ciclos de producciones especializadas, con sus fases de exportaciones “milagrosas”, en las cuales las élites han creído, periódicamente, ver realizada la prosperidad que habría podido aportar, al alba de la colonización, la búsqueda del Dorado mítico; de ahí una sucesión de edades de oro en la memoria colectiva de las clases dominantes en diferentes épocas: ciclo del oro del siglo XVI, ciclo del vellocino de oro del siglo XVII, ciclo de la pepa de oro (cacao) entre 1880 y 1920, ciclo del oro verde (banano) entre 1948 y 1960, ciclo del oro negro (petróleo) desde 1972 en adelante; en el siglo XXI, se configura el ciclo del oro azul (agua) y la minería emula al ciclo del vellocino (Narváez, 2009: 136).

En medio de este espejismo aurífero, una exuberante variedad biológica y de ecosistemas naturales le asignan al país condiciones de extrema fragilidad ecológica. Por otra parte, la pobreza e inequidad configuran las condiciones de vulnerabilidad social que afecta a los pueblos indígenas y a otros sectores sociales marginados de los beneficios del desarrollo, víctimas mayormente afectadas, a la vez, de los

impactos negativos que generan los procesos extractivos, industriales y de urbanización. La población mestiza es numéricamente mayoritaria frente a la indígena y afrodescendiente, no obstante, en su conjunto expresan el contenido cultural sustancial que ha actuado como dispositivo para el establecimiento del actual Estado constitucional de derechos, intercultural y plurinacional (CPE, 2008), cuya Constitución prescribe, además, los derechos de la naturaleza, el *sumak kawsay* y una amplia gama de postulados ambientales impregnados de los principios de la sustentabilidad.

También es relevante enunciar que los problemas socioambientales son múltiples y varios de ellos de magnitud exorbitante, pero todos de manejo complejo, difícil solución y, en el peor de los casos, irreversibles. Esta situación crítica ha sido enfrentada por los sectores público y privado desde antiguo, lo que ha dado lugar a la formulación e implementación de medidas preventivas, de control y sanción, además de políticas públicas que han incorporado el componente técnico-reglado a nivel de la planificación central y seccional, en función de cumplir con las disposiciones socioambientales elevadas a categoría constitucional y que son parte de las estrategias del desarrollo sustentable.

Desde esta perspectiva, las políticas ambientales públicas ecuatorianas han evolucionado y las hay explícitas e implícitas, constan en instrumentos administrativos de instituciones especializadas a nivel de los Gobiernos central y seccionales, por igual sometidos al ordenamiento jurídico vigente. También

existen mecanismos de evaluación y control de las capacidades institucionales de gestión, de las acciones emprendidas en torno al cumplimiento de las políticas públicas y de la gobernanza ambiental en general.

Por razones metodológicas, en el presente texto se parte de la constatación de los principales problemas ambientales que afectan al Ecuador, el énfasis radica en desarrollar un enfoque histórico (dinámico) que permita correlacionar la dimensión ambiental con la realidad material (socioeconómica, política y cultural) ecuatoriana, y a partir de ahí elucidar el íter jurídico-institucional y de políticas ambientales públicas, desagregado en tres momentos: sanitarista, conservacionista y ambientalista, ciertamente a la luz de los cambios y transformaciones suscitados a nivel internacional, y que han tenido una incidencia interna mayormente visible a partir de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo, 1972.

En todo caso, se trata de coadyuvar al análisis socioambiental y al planteamiento de propuestas que pueden ser ampliadas o debatidas desde una perspectiva plural.

### 1. Sinopsis de las condiciones previas a la crisis socioambiental

La recesión mundial de los años treinta marca la forma de cómo Ecuador articula su economía al mercado mundial y cómo estructura su organización económica interna a las demandas de dicho mercado. Las deficiencias y contradicciones que muestra el modelo de desarrollo nacional explican, junto a las condiciones internacionales, las causas de la crisis. Conforme a Samaniego (1988:156), se pueden anotar las siguientes:

- **Agudo desequilibrio regional:** debido a que la Costa, a través de la producción de cacao, transforma sus relaciones de producción hacia formas capitalistas de producción, con la posibilidad de monetarizar un enorme flujo de excedentes, y por otro lado, la Sierra, que mantiene mayoritariamente relaciones precapitalistas, cuya producción se destina en gran medida al mercado interno y al autoconsumo.
- **Distribución desequilibrada del ingreso:** que concentra en un grupo económico reducido

(el beneficiario del modelo) la posibilidad de acumulación; en tanto que la mayoría, con ingresos mínimos, apenas puede satisfacer sus necesidades básicas.

- **Uso irracional del excedente:** el grupo de población con capacidad de generarlo no lo reinvierte, sino que lo utiliza irracionalmente; lo gasta en consumo superfluo y, una parte importante, es transferida al exterior.

Es relevante enunciar que la intervención económica del Estado cobra importancia en Ecuador desde fines de la década de 1940. La estructura de la producción era poco diversificada; el sector agrario dominante se dividió en dos subsectores: la Costa, con relaciones de producción predominantemente capitalistas, cuyos productos eran destinados a exportaciones, y la Sierra, con relaciones de producción mayoritariamente no capitalistas, cuya producción se ubicaba en el mercado interno. El período 1925-1948 se caracterizó por una profunda crisis económica, causada por un descenso de las entradas de las exportaciones de cacao y por la crisis económica mundial; además, por una marcada inestabilidad política originada en la crisis económica y las contradicciones sociales internas. La crisis de la hegemonía reflejaba la lucha por el poder entre las dos clases oligárquicas dominantes del Ecuador: los grandes terratenientes de la Sierra y los exportadores agropecuarios de la Costa, organizados en los partidos liberal y conservador. En estas circunstancias, y en ese momento, no es significativa la intervención del Estado en el mecanismo del mercado.

La década de los años sesenta (1963-1971) para Ecuador es una etapa de incremento del capital mercantil y concentración en los sectores agroexportador y comercial, particularmente del litoral; en estos años se produce la expansión de la red de transportes y comunicaciones y, en consecuencia, una mayor integración del país; todos estos factores incentivan un cambio cualitativo en la formación social ecuatoriana. Entonces el Estado se esfuerza por lograr un desarrollo más interno. En 1963 la crisis económica y política provoca el establecimiento de un régimen militar con tendencia populista, y que bajo la influencia de Alianza para el Progreso, adoptó una estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones e impulsó diversas instancias públicas que apoyaron la industrialización.

En esta década se trata, además, de conciliar las políticas económicas internas; es decir, entre la eficiencia económica y la eficiencia social, a fin de lograr que las estrategias se orientaran a satisfacer las necesidades sociales más apremiantes. Para el efecto, se impulsa la modernización de los agentes económicos básicos que operan en el país: el Estado y la empresa privada; proceso que demanda un cambio tecnológico, reorganización administrativa e innovación de los métodos de producción.

Las políticas nacionales adoptadas tienden a impulsar un desarrollo integral, para crear más bienes y servicios en la esfera material, y mayor participación ciudadana en la construcción de la sociedad, además de asegurar una distribución equitativa de los escasos recursos de que se dispone. El Estado establece algunas políticas públicas más directamente relacionadas a la producción para exportación y la industria, conforme ya se ha expuesto, dentro de la lógica y racionalidad impuesta por el proceso de articulación al mercado mundial y por la forma como se estructura la organización económica interna.<sup>1</sup>

El período 1972-1984, con el inicio de la explotación de los recursos naturales no renovables en la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE), es crucial para la economía del país, y una forma de acceder a mejores niveles de ingreso continúa siendo su explotación intensiva. En estos años se afirman importantes transformaciones, como la mayor gravitación de los centros urbanos, ampliación y diversificación de la base exportadora (en la que se incluye el petróleo), acentuación del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, crecimiento de la población asalariada, concentración creciente de la producción y el capital, y ampliación del mercado propiamente capitalista.

A partir de 1972, el recurso económico proveniente de la renta petrolera es determinante en la conformación del Presupuesto General del Estado (PGE), por ejemplo: en el año 2010 el PGE bordea los 16.000 millones de dólares, de los cuales el 35% proviene de la industria petrolera, cerca del 50% proviene de la recaudación tributaria calculada en 7.370 millones de dólares (Marx Carrasco, 2010). La producción agrícola para la exportación es otra actividad

importante para la economía nacional, y el desarrollo industrial ocupa un lugar relevante en la dinamización del aparato productivo; en todo caso, en Ecuador los mayores niveles de ingreso están basados en una modalidad de desarrollo en la que el medio ambiente es una simple externalidad, ello implica mayores niveles de contaminación, por lo que los efectos del crecimiento reflejan un signo ambiental negativo; así es como Ecuador entra a una economía dependiente del uso de sus recursos naturales. Los sectores extractivos (industria petrolera, agricultura, pesca, acuicultura y forestal, entre los más destacados) representan más del 40% del producto interno bruto (PIB) y generan más del 80% de las exportaciones del país (Saavedra, 2000), las mismas que son intensivas y contaminantes (MAE, 2010).

## 2. Principales problemas ambientales del Ecuador

### *Datos ambientales reveladores*

Hasta 2008 Ecuador cuenta con 40 áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), que representa el 18,67% del territorio. El 87% de la superficie total de áreas protegidas tienen un valor alto de calidad ecosistémica, y solo el 3% tiene un valor bajo, porque son áreas que están expuestas a altos niveles de deterioro dadas sus condiciones contextuales (Pnuma, Flacso, MAE, 2008).

Aproximadamente 3'887.939 hectáreas de bosque están dentro de territorios indígenas de manera legal y 2'328.870 están por legalizarse (sin incluir datos de comunidades afroecuatorianas). Al tomar en cuenta que los bosques son importantes escenarios para la biodiversidad, puede entenderse la existencia de una relación directa entre diversidad cultural y diversidad biológica. Desde este contexto, se debe tomar en cuenta a las comunidades humanas que se interrelacionan de manera estrecha con ella. Por lo menos 12 grupos étnicos (sin contar con las comunidades afroecuatorianas) tienen territorios boscosos (MAE, 2010:19).

Ecuador cuenta con 31 sistemas hidrográficos que están conformados por 72 cuencas, que se ubican en dos vertientes hídricas. Una de ellas drena hacia el océano Pacífico y posee 24 cuencas que cubren 123 km<sup>2</sup>, y la segunda drena hacia el este, abarcando siete cuencas y cubriendo 131.726 km<sup>2</sup>; es decir, el 51,41% de la superficie continental. Los

<sup>1</sup> En esta época no es posible determinar políticas públicas ambientales en forma explícita, y la normativa ambiental es muy dispersa y general, más aún, las medidas ambientales son concebidas como atentatorias al desarrollo industrial y al crecimiento económico.

aportes totales de la red hidrográfica nacional son de aproximadamente 110 billones de m<sup>3</sup> por año en el caso de la cuenca del Pacífico, y de 290 billones de m<sup>3</sup> en la vertiente amazónica. Sin embargo, la distribución de los recursos hídricos es desigual y hay escasez en la vertiente del Pacífico, donde reside el 80% de la población. Las cuencas deficitarias se concentran en Manabí y al este y sur del golfo de Guayaquil (Pnuma, Flacso, MAE GEO, 2008).

Según el Plan Nacional de Desarrollo, la mayor parte de presiones y la degradación de los ambientes marinos son causadas por acciones desarrolladas en el continente. Desde el mismo documento, solo el 20% de la contaminación en el mar se produce por actividades oceánicas, mientras el resto se presenta en las zonas costeras. Los sectores de la industria camaronera y la pesquera producen alrededor de 29.000 TM de desechos, que no son tratados.

En cuanto a la contaminación del agua, por ejemplo, es responsable de varias enfermedades intestinales como la diarrea y que afectan principalmente a niños. En esta enfermedad se contabilizan alrededor de 15,5 millones de casos al año, lo que provoca la muerte de 1.100 niños menores de cinco años; el 13% de las muertes de niños menores de 13 años está causada por dicha enfermedad. Los costos anuales causados por la diarrea ascienden al 1,1% del PIB. Por otro lado, la contaminación atmosférica es igualmente preocupante, pues lamentablemente es la causa directa de más de 711 muertes prematuras; 12.000 casos de bronquitis crónica, 4.000 casos de hospitalización y 77.000 visitas al hospital que no requieren hospitalización. El costo anual con proporción al PIB, que ocasiona la afección a la salud desde la contaminación, es de 0,45% (PMAE, 2008; en: MAE, 2010: 21).

Casi todos los suelos del país están afectados por problemas de presión y degradación; este último se concentra particularmente en la región interandina y en la región amazónica. Las zonas de alto riesgo representan el 37,6% del territorio. La desertificación afecta a cerca de 100.000 hectáreas, en ocho áreas de la Costa y Sierra. La expansión de la frontera agrícola mantiene esta tendencia. En la actualidad, la frontera agrícola ocupa un 45,7% del territorio nacional; por sí solos los pastizales ocupan el 18,8% (Pnuma, Flacso, MAE, 2008).

Los ambientes humanos, las ciudades, muestran en Ecuador un crecimiento acelerado y desordenado, producto de la rapidez con la que el cambio en la distribución de la población se ha dado en el país. La migración que, sobre todo a partir de los años setenta, produjo el crecimiento de Quito y Guayaquil se desencadenó de una forma poco controlada por los gobiernos locales, que no contaron con herramientas, mecanismos o voluntad política de integración a la dinámica de la ciudad. Producto de esto se puede verificar en todas las ciudades del Ecuador grandes zonas sin servicios básicos, que todavía crecen sin ningún tipo de planificación. El incremento del uso de combustibles fósiles provoca, además, creciente contaminación atmosférica y pone en evidencia los problemas de movilidad que afrontan los centros urbanos. A los altos índices de CO<sub>2</sub> generados desde las ciudades, se debe sumar lo ocasionado por la pérdida en los ecosistemas boscosos (Pmae, 2008). Con estos antecedentes se puede decir que los grandes retos que enfrenta Ecuador son:

- La prevención y control de la contaminación
- La reparación ambiental y social
- El fomento de una producción más limpia
- El cambio climático

### 3. Los modelos públicos de gestión ambiental (marco jurídico - institucional)

Una lectura de la gestión ambiental ecuatoriana sostiene que esta ha sido trabajada desde dos perspectivas: la conservacionista y la utilitaria. La primera asumía que los espacios naturales debían mantenerse totalmente apartados de la dinámica social, lo cual ocasionaba islas de conservación y generaba la concepción de que los recursos naturales son obstáculos para el desarrollo. La perspectiva utilitaria consideraba que la naturaleza existía como un medio para servir a las necesidades económicas, por lo que la destrucción de los ecosistemas se convertía en una externalidad necesaria. A estos enfoques se suma una débil acción ambiental y una esporádica participación social en estos temas. En un contexto así, se hace urgente proponer, promover y socializar una política pública ambiental que se enfoque en tres ejes principales: el manejo institucional del tema ambiental, los límites físicos de los ecosistemas y la participación social (Albán-Martínez, 2009).

**Cuadro Nº 1: Principales problemas ambientales del Ecuador**

1	La pobreza, causa importante del mayor efecto del deterioro ambiental.
2	La erosión y la deforestación, que además se encuentran íntimamente relacionadas.
3	La pérdida de la biodiversidad y de los recursos genéticos.
4	La desordenada e irracional explotación de los recursos naturales en general.
5	La generación y manejo deficiente de desechos, incluyendo los tóxicos y peligrosos.
6	El deterioro de las condiciones ambientales urbanas.
7	La creciente contaminación del agua, suelo y aire.
8	El proceso de desertificación y agravamiento del fenómeno de las sequías.
9	El deterioro de las cuencas hidrográficas por deficiencia de manejo.
10	Los riesgos, desastres y emergencias naturales y ambientales.
11	Los grandes problemas de salud nacional por contaminación y malnutrición.
12	Planificación ambiental y asignación insuficiente de recursos económicos para el control y gestión ambiental.

Elaboración: el autor.

**Cuadro Nº 2: Áreas geográficas más afectadas**

1	Los bosques del Noroccidente del país (prolongación del bosque del Chocó, en la provincia de Esmeraldas).
2	Los ecosistemas de manglares en la Costa ecuatoriana.
3	Los bosques de las estribaciones exteriores de los Andes.
4	La selva amazónica.
5	La región del archipiélago de Galápagos.
6	El golfo de Guayaquil.
7	Las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Quevedo, Babahoyo, Machala, Portoviejo y Nueva Loja.
8	Las zonas agrícolas con preocupantes procesos erosivos.
9	Los sistemas lacustres.
10	Los páramos.

Elaboración: el autor.

**Cuadro Nº 3: Actividades productivas con mayor incidencia ambiental**

1	Las actividades hidrocarburíferas (explotación, producción, transporte, refinación).
2	Las actividades mineras (particularmente auríferas).
3	La pesca a gran escala.
4	Las agroindustrias localizadas en medios ecológicamente sensibles (Amazonía, Costa y otros).
5	La producción agrícola que demanda el uso de grandes cantidades de fertilizantes, pesticidas y químicos en general.
6	Las industrias generadoras de emisiones contaminantes y de aquellas que producen gases de efecto invernadero que aceleran el adelgazamiento de la capa de ozono y coadyuvan al cambio climático.
7	El sector transporte de servicio público y privado.

Elaboración: el autor.

Tanto la proposición anterior como otras análogas serán expuestas en las conclusiones, no obstante, se las menciona ahora, en función de ampliar el enfoque y arriesgar una periodización de modelos de gestión, cuya descripción previa guiará un análisis más ponderado.

#### *El modelo sanitarista*

Considerando la información suministrada en el acápite anterior, es pertinente señalar que desde comienzos de la década de los años cincuenta, con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en consideración de la carencia de sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento en la mayoría de municipios del país, se establece una agencia de Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública, encargada de planificar y construir sistemas de agua potable y saneamiento; de aquí nace en 1965 el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), para eliminar el déficit de los servicios y coordinar con municipios y otras entidades el planeamiento y ejecución de obras de agua potable, alcantarillado e higiene.

El desarrollo de la industria mayormente visible a partir de los años sesenta devino en la producción de impactos ambientales significativos debido a la contaminación de importantes áreas de los ambientes físico, biótico y social. También incidió en el aprovechamiento del recurso agua, en el ordenamiento territorial para establecer áreas naturales protegidas como medida cautelar de la biodiversidad y los recursos naturales que estaban sujetos a una legislación de control y regulación de uso aún incipiente, y que sería modificada paulatinamente conforme a referentes jurídicos que iban siendo innovados a nivel internacional (Flacso, Pnuma, MAE, 2008: 135-136).

Por otra parte y junto con el proceso anteriormente descrito, se crean el Instituto de Recuperación Económica de las provincias del Austro, posteriormente convertido en el Centro de Reconversión Económica del Azuay y Morona Santiago (CREA, 1952); el Instituto Nacional de Energía en 1961 y, mediante Decreto Ejecutivo (DE), se establece el Servicio de Meteorología e Hidrología, posterior Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (Inamhi), adscrito al Ministerio de Energía; el Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM) en 1962, cuyo objetivo

es la realización de obras de regadío, canalización, pavimentación, urbanización y agua potable; el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) en 1965; en 1966 se establece el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos (Inerhi), encargado de la administración del agua en general y de la gestión del riego en particular. Estas dos funciones se confirman en la Ley de Aguas de 1972 (Ulrich Kuffner, 2005: 35).

Además, se crean las corporaciones de desarrollo regional del país, que inician una gestión integral del agua en su jurisdicción y particularmente en la Costa, impulsando planes y proyectos de propósito múltiple: riego, energía hidroeléctrica y control de inundaciones. Entre otras: la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (Cedege) en 1965, su función es realizar investigaciones y obras necesarias para el desarrollo de la provincia del Guayas y la península de Santa Elena (Flacso, Pnuma, MAE, 2008: 135).

A partir del período 1972-1981, el país se inserta en una vorágine de cambios políticos y económicos que van a direccionar su historia en las próximas décadas. Y es que junto a la crisis mundial que plantea el problema de determinar las opciones tecnológicas frente al agotamiento del petróleo, Ecuador inicia en 1967 la prospección petrolera en el nororiente, y hacia 1972 se convierte en país exportador de hidrocarburos.<sup>2</sup> El proceso extractivo del energético fósil representa un hito político económico que establece dos historias: una anterior y otra posterior a la explotación petrolera. Entonces, el Estado toma a cargo ciertas actividades económicas, asociadas a los particulares, con los que constituye empresas mixtas, o lo hace solo a través de empresas estatales.

Unas se ocupan de la prestación de servicios de electricidad y comunicaciones. Otras incursionan en el transporte y la comercialización, como el caso de las flotas bananera y petrolera y de la organización comercial ecuatoriana de productos artesanales. Pero es sobre todo la aparición del petróleo lo que permite al Estado acumular cuantiosos capitales; cada vez son importantes las inversiones del sector público en empresas industriales que fabrican bienes

<sup>2</sup> La década comprendida entre 1972 y 1981 se caracteriza por un auge nunca antes conocido en la historia nacional, debido a la exportación petrolera y el incremento del precio en el mercado internacional, que pasó de \$ 2,50 el barril en 1972, a \$ 35,27 en 1980), lo que generó un ingreso gigantesco de divisas al Estado y la consolidación de un modelo de crecimiento basado en la industria sustitutiva (Samaniego Ponce, 1988: 156-157).

de consumo duradero, intermedios y de capital. Pero la “empresa privada” constituye el segundo motor de desarrollo capitalista. Los empresarios tienen dos orígenes: unos provienen de la clase dominante tradicional constituida por agricultores, comerciantes, banqueros y profesionales que transfieren a la industria los capitales acumulados en el ejercicio de sus actividades y no gastados en el consumo suntuario. Otros, de los emigrantes árabes, italianos y judíos que llegan al país en las primeras décadas del siglo XX (Hurtado, 1977: 173).<sup>3</sup>

Conforme al autor en cita, el desarrollo industrial en Ecuador sigue un proceso diferente al de los países capitalistas. Mientras en las economías centrales una agresiva burguesía toma a su cargo la industrialización y la creación de condiciones que favorezcan su evolución, en el caso ecuatoriano los empresarios crecen bajo las alas protectoras del Estado que les dota de servicios y les presta su colaboración económica e institucional (Ibídem: 174).

Estas actividades generan elevados costos ambientales, externalidades negativas y pocos efectos redistributivos. En la década de los sesenta, las estrategias de desarrollo están dirigidas a programas de corto plazo, sin incorporar en ellas la dimensión ambiental, con el objetivo de garantizar una base sustentada en los recursos. Con mayor énfasis, en los años setenta, el Estado cumple una función intervencionista y reguladora de la actividad económica, a través de estructuras sectorializadas que dificultan la articulación de políticas de carácter integral (Flacso, Pnuma, MAE, 2008: 129).

La estructura de producción ecuatoriana, en especial la orientada a las exportaciones,<sup>4</sup> se concentra en una fuerte explotación de sus recursos naturales, y particularmente del petróleo a partir de 1972. En este año se crea el Programa de Desarrollo Regional del Sur del Ecuador (Predesur) para el

<sup>3</sup> De las 5.217 compañías anónimas constituidas entre 1900 y 1973, el 80 por ciento se han creado a partir de 1950 (...). Entre 1968 y 1973 los activos de las compañías anónimas se cuadruplicaron a precios corrientes y casi se triplicaron a precios corrientes (Hurtado, 1977: 173).

<sup>4</sup> Es cierto que el desarrollo de la economía agroexportadora en la Costa ecuatoriana constituye la primera etapa de transición hacia el capitalismo, sin olvidar que esto ocurre en condiciones específicas: a) a partir de la hacienda señorial, en la que se mantienen relaciones semiserviles y técnicas rudimentarias de cultivo durante todo el ciclo del cacao, b) con una remuneración de la mano de obra que en última instancia está determinada por el valor de la fuerza de trabajo en las áreas feudales de la Sierra, y c) sin que se produzca modificación alguna en la estructura económico-social de estas áreas, que hasta la tercera década del siglo XX tenían aún el 70% de la población total del país (Cueva, 1977: 105).

aprovechamiento de las cuencas binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira; se crea el Fondo para el Desarrollo de la Región Amazónica; la Organización del Régimen Institucional de Aguas, etc. Los organismos enunciados constan dentro de lo que se denomina régimen dependiente, y posteriormente se transforman en instituciones empresariales que absorben muchas de las funciones que les corresponde a los organismos seccionales. En Galápagos, el Instituto Nacional Galápagos (Ingala) funciona también como un organismo de desarrollo regional, y es el instituto de planificación regional que establece políticas, coordina y gestiona acciones con los diferentes actores sociales de esta provincia. Así concluye la etapa sanitaria e higienista fundamentalmente orientada a la regulación de los permisos sanitarios.

Tomando en cuenta las condiciones del modelo político, económico y social asumido hasta inicios de los años setenta, el marco normativo-institucional “ambiental” ecuatoriano pudo haber sido más visible, pero no lo fue, y solo se desarrolla más en términos sectoriales desde 1971 en adelante.

#### *El modelo conservacionista*

En la década de los setenta, a partir de la Conferencia de Estocolmo (1972), tiene lugar un proceso aún incipiente de institucionalización de la gestión ambiental o de cambios donde ella existe. No obstante, este proceso propicia significativas modificaciones en los sistemas jurídicos, en la administración pública y en la adopción de políticas públicas ambientales. La creación de políticas y normas para proteger el medio ambiente permite actualizar aquellas referidas a los recursos naturales renovables y su aprovechamiento, pero no se había legislado respecto a su conservación, planificación, ordenación, manejo y protección. Esta primera etapa se caracteriza por la promulgación de normas fragmentadas y dispersas en diversos textos legales que regulan directa e indirectamente solo algunos aspectos concretos relacionados con temas ambientales.

A esta época Ecuador dispone de políticas ambientales generadas a partir de cuerpos normativos en los que constan prescripciones ambientales e instituciones jurídico-protectivas como el Código Civil (1970); Código de la Salud (1971), que trata sobre *aspectos relacionados con la protección de la vida y salud humana*, y establece disposiciones,

procedimientos y la institucionalidad para proteger la salud humana a través del saneamiento ambiental y el control de vertidos, emisiones a la atmósfera, ruidos, radiaciones ionizantes y manejo de desechos sólidos; Ley de Régimen Municipal (1971), y de otras leyes generales como la de Preservación a Zonas de Parques Nacionales (1972), Ley de Aguas y su Reglamento (1972), Ley de Reforma Agraria (1973), Ley N° 52 de Sanidad Vegetal R.O. 475 del 18 de enero de 1974, Ley de Fomento Minero, Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero (1974), Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental referida a los elementos aire, agua y suelo (1976), Ley de Hidrocarburos (1978), Ley de Colonización de la Región Amazónica R.O. 504 del 12 de enero de 1978,<sup>5</sup> Ley de Patrimonio Cultural (1979), Ley N° 56 de Sanidad Animal (1981).

Hacia los años ochenta la situación se revierte y el país asume una visión nueva de la política ambiental que se concentra en reformas institucionales del sistema legal, cuyo objetivo es el de integrar la variable ambiental a las estrategias del desarrollo, mediante la creación de marcos normativos que sirven de soporte para el diseño de estrategias del “ecodesarrollo”, cuya formulación es producto de la incidencia externa en parte y también de la participación ciudadana y ONG ambientalistas del país e internacionales (Flacso, Pnuma, MAE, 2008: 130).

Lo expuesto se evidencia cuando se promulgan la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (1981); las bases de contratación para los contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos DE 1747 R.O. 416 del 15 de abril de 1986; el Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas 1311, R.O. 681 del 8 de mayo de 1987; el de la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental originada por la emisión de ruidos (A.M. 7789 en el R.O. 560 del 12 noviembre de 1990); la Ley de Minería (1991); el Reglamento de la Prevención y Control de

<sup>5</sup> La “primera ola” de políticas ambientales públicas y reformas legales e institucionales se asocia con la influencia de la conferencia de Estocolmo; se promulgan leyes de impacto ambiental y leyes generales del ambiente, y se instalan las primeras agencias gubernamentales sobre ambiente. El contenido de estas leyes es similar: política nacional ambiental, instrumentos jurídicos para su aplicación y protección de ciertos recursos naturales (Brañes, 2001, en Pnuma, GEO América Latina, 2003: 26, Cap. I). La normativa antes mencionada fue modificándose o reemplazándose por otra, que al igual que en diversos países de América Latina era tendiente a introducir enfoques preventivos, asumiendo, en la relación costo-beneficio, que es preferible prevenir antes que remediar. En la nueva normativa se han prescrito formas precisas e incluso modalidades tecnológicas para alcanzar los fines que se persiguen, especialmente en la gestión ambiental de la industria; el enfoque preventivo se dirige a los factores determinantes de la contaminación y de la degradación ambiental (Pnuma-Semarnat, 2004: 241).

la Contaminación Ambiental en lo referente al suelo (A.M. 14629 en el R.O. 989 del 30 de julio de 1992); el Reglamento para el Manejo de Desechos Sólidos (A.M. 14630 en el R.O. 991 del 3 de agosto de 1992) y el Reglamento para el Manejo de Desechos Hospitalarios, por ejemplo (Flacso, Pnuma, MAE, 2008: 137).

Se intensifica la política ambiental a partir de la reforma constitucional de 1983, en la que se incluye “el derecho a gozar de un medio ambiente sano y libre de contaminación” como garantía individual fundamental. En esta reforma se determinan, además, las funciones de los organismos públicos que administran el área ambiental y son responsables de hacer cumplir también la normativa secundaria ambiental.

Mediante el DE del 22 de abril de 1990, el Gobierno ecuatoriano declara a esta década como la del “ecodesarrollo”, y así es como en 1991 promulga las políticas básicas ambientales del Ecuador (PBAE). El documento se fundamenta en el principio que establece que “es compromiso de la sociedad promover el desarrollo sustentable, el cual es posible solamente si se armonizan los elementos sociales, económicos y ambientales”.

La sociedad civil, por su parte (en especial a través de ONG ambientalistas), es artífice fundamental del proceso de elaboración de instrumentos legales y de políticas públicas ambientales, cuya aplicación no ha tenido regularidad, ya sea por las crisis financieras que obligan a priorizar lo económico antes que lo ambiental y social, o también por la debilidad de las instituciones que forman parte del sistema administrativo ambiental.

Y es la conciencia social crítica la que denuncia las debilidades inocultables de la mala gobernanza ambiental privada y pública aplicada en los procesos productivos y extractivos, como en el caso de la explotación petrolera iniciada en la región amazónica a partir de la década de los setenta. La conciencia ciudadana, en consecuencia, reconoce la proliferación de políticas y normas legales ambientales, pero connota que el marco regulatorio continúa adoleciendo de serias deficiencias intrínsecas al modelo desarrollo globoneocolonizador. Hacia 1992 concluye la etapa preservacionista-conservacionista, dando paso a innovadas percepciones y propuestas ambientalistas que responden a un dinámico y complejo proceso de interrelación supranacional, regional y local.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> A escala regional hubo una “segunda ola” de reformas asociada a la Cumbre de la Tierra, que propició el impulso de nueva normativa y creación de ministe-

### *El modelo ambientalista*

Después de la Conferencia de Río, 1992, toma mayor fuerza la concepción ambientalista, vinculada con la legislación que regula actividades productivas y extractivas y promueve el desarrollo sustentable como eje rector de las mismas. Esta última generación de normas generales y de carácter sectorial (calidad ambiental, recursos naturales, biodiversidad) promueve instrumentos de regulación jurídica, económica y administrativa que utilicen medidas precautorias para abordar los factores condicionantes de los problemas ambientales. Entonces, se suscribe el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) 1992, ratificado en 1993, cuyas políticas y objetivos básicos son tres: conservar la diversidad biológica, usar sustentablemente los recursos biológicos, y asegurar la participación justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. A partir de entonces estas bases constan en los diversos instrumentos técnicos y legales como el de Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad 2001-2015, del MAE (Flacso, Pnuma, MAE, 2008: 137).

Se crean el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (Inefan) en 1993 y la Comisión Asesora Ambiental (CAAM) en 1994, que además crea el Grupo Nacional de Trabajo sobre Biodiversidad, y mediante el DE N° 1802 se formulan las políticas ambientales básicas generales del Ecuador. En octubre de 1993 se emiten los reglamentos y regulaciones que establecen límites permisibles y otros parámetros para emisiones y descargas; Ley 44 de Hidrocarburos, reformada por la Ley 49 R.O. 346 del 28 diciembre de 1993; bases de contratación de los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos DE 1416 R.O. 364 del 21 de enero de 1994. Además, se emite la Norma para la Protección, Conservación y Control de Bosques y Manglares Naturales (DE 1907 en el R.O. 482 del 13 de julio de 1994); se promulga la Ley de Desarrollo Agrario (1994), en la que se reconoce la posesión ancestral de tierras de las comunidades indígenas y afroecuatorianas, su derecho a la adquisición de las mismas y la adecuación de las decisiones del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), previendo que el régimen de propiedad no

rios del ambiente. Hasta cerca de 1990 hubo en la región el solo ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables de Venezuela, creado en 1976. Por lo general, el organismo ambiental solía ser dependencia de algún ministerio o secretaría. Esta tendencia se ha visto acompañada, y en mucho contrarrestada por las reformas estructurales de la década de los años noventa reduciendo la gestión estatal en varios países, y en parte delegándola a actores privados, o fragmentando o reduciendo secretarías o ministerios (Acuña, 2000).

afecte el manejo de áreas naturales protegidas, bosques nativos y zonas de alta biodiversidad; en 1995 se emite el Reglamento Ambiental para las actividades hidrocarburíferas y se establece un marco institucional y procedimientos de control en este sector (Flacso, Pnuma, MAE, 2008).

En 1996 se crea el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) como la principal autoridad nacional responsable de establecer las políticas ambientales y coordinar las acciones públicas y privadas que inciden sobre los recursos naturales.<sup>7</sup>

La reforma constitucional de 1996 refuerza los derechos de las personas sobre el medio ambiente, al considerarlo un bien colectivo. En 1997 se emite el Reglamento Ambiental para las actividades mineras en Ecuador; además, se sancionan normas ambientales relacionadas a la organización territorial del Estado, como la Ley de Descentralización y Participación Social (1997), la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos (1998), cuyos contenidos marcan el inicio de la política de gestión descentralizada.

En 1998 se promulga una nueva Carta Fundamental y con su vigencia son ratificados los contenidos de los anteriores cuerpos legales; además, se constitucionaliza la materia ambiental.<sup>8</sup> Se promulga la Ley de Gestión Ambiental R.O. N° 245 del 30 de julio de 1999 (nueva codificación 019, R.O. 418 del 10 de septiembre de 2004), que establece los principios y directrices de política ambiental, el esquema institucional general relacionado con la gestión ambiental y desarrolla algunos instrumentos específicos de gestión.

<sup>7</sup> Con la creación del MAE se hace posible la modernización de la gestión ambiental mediante las siguientes acciones: regulación de las actividades que afectan a la naturaleza y al medio ambiente; coordinación de acciones para evitarlas, enfrentarlas o mitigarlas; fortalecimiento del aparato institucional ambiental; desarrollo del marco normativo-regulatorio, y conducción del aparato productivo privado y público hacia un modelo de desarrollo sustentable.

<sup>8</sup> Conforme a las disposiciones de la Constitución Política del Estado y del CDB, se procede a la formulación de la Política y Estrategia para la Conservación de la Diversidad Biológica en el Sector Forestal del Ecuador, la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador (EADS), la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador (EDFS), la Política y Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad (2001), el Proyecto de Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable, las Reformas al Reglamento de la Ley Forestal, la creación de Vigilancia Verde y la Regencia Forestal (EcoCiencia, 2004:14). En la misma perspectiva, y a la vez, se suscribió a nivel de la Comunidad Andina la Decisión 523, que contiene la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino. Con la aprobación del Programa de Trabajo Ampliado sobre Diversidad Biológica COP 6 2002 CDB, se inició a nivel mundial un progresivo acercamiento a la aplicación del enfoque sistémico, un mayor reconocimiento al conocimiento tradicional de las comunidades indígenas relacionadas con los bosques, y el fomento del uso sostenible de los bosques. Con esto se quería evitar la reducción de los bosques y de la diversidad biológica y cultural asociada (Ibídem: 14).

Dicha nueva Constitución da lugar, además, a la política punitiva y viabiliza la tipificación de los delitos ambientales, que se concreta con la Ley Reformatoria del Código Penal (Ley 99-49 en el R.O. N° 2 del 25 enero de 2000). En diciembre de 2001, en el R.O. N° 477 se promulga el Reglamento del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable. En 2001, mediante el DE 1215, se promulga el Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las operaciones hidrocarburíferas en Ecuador; se determina la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador, 2001-2010 (MAE, 2001); en diciembre de 2002 se dictamina el Reglamento sobre la Consulta y Participación para la realización de actividades hidrocarburíferas y, aduciendo que era inconsulto, es objeto del rechazo por parte de los pueblos indígenas.

Se promulga el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente (Tulasma) en 2003, y en 2004, R.O. 418, se registra la codificación de importantes leyes con contenido ambiental (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales, Ley de Gestión Ambiental, Ley que Protege la Biodiversidad en Ecuador); se establece la estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador, actualizada a 2005, MAE; Estrategia de Cambio Climático (2006), y el Plan Nacional de Forestación y Reforestación (2006). Actualmente, las políticas ambientales constan en el “Libro I, de la Autoridad Ambiental”, del Tulasma (R.O. N° 320 del 25 de julio de 2006), y en el R.O. N° 380 del 19 de octubre de 2006 consta el Reglamento que regula el Art. 28 de la Ley de Gestión Ambiental sobre la participación ciudadana y consulta previa.<sup>9</sup>

Como corolario cabe afirmar que la legislación ambiental ecuatoriana, hasta entonces vigente, puede ser agrupada de la siguiente manera: 1. Normas generales de naturaleza ambiental; 2. Normas de naturaleza ambiental contenidas en leyes sectoriales; 3. Normas de naturaleza ambiental contenidas en leyes seccionales; 4. Normas de naturaleza ambiental contenidas en leyes del ámbito (penal) policial.

En octubre de 2007 se instala la Asamblea Nacional Constituyente, con plenos poderes para elaborar

<sup>9</sup> Conviene alertar respecto a las diferencias entre el primer Reglamento sobre la consulta y participación de 2002, con el reglamento que regula el Art. 28 de la Ley de Gestión Ambiental, sobre la participación ciudadana y consulta previa, promulgado en el R.O. N° 380 del 19 de octubre de 2006.

una nueva Constitución; posteriormente, la Asamblea Nacional inicia la reestructuración del ordenamiento jurídico, dando a la materia ambiental un espacio relevante.

Finalmente, con la promulgación de la nueva Constitución en octubre de 2008 se declara al Ecuador Estado constitucional de derechos, y se reconoce el carácter intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano, además de los derechos a la naturaleza. Este hecho histórico marca el inicio de una etapa de cambios y transformaciones jurídicas e institucionales, también en materia ambiental, como epílogo de un largo período de reformas e innovaciones iniciado en el país desde hace cuatro décadas, a partir de principios y directrices previamente establecidos en cónclaves internacionales, que dan lugar a la suscripción de tratados y convenios más con peso político y moral, que jurídicamente vinculantes.

#### 4. Análisis del marco normativo y de las políticas ambientales

Las políticas ambientales y sus instrumentos para el manejo sostenible de los ecosistemas, los cambios administrativos en general y los que tienen que ver con la aplicación de la normativa ambiental han sido incorporados progresivamente en los diferentes planes nacionales de desarrollo, cuyo horizonte cubre el corto, mediano y largo plazo. Entre las políticas más relevantes se pueden citar:

Con relación a los contenidos de los principios de la política ambiental, estos responden a un estándar internacional que ha puesto énfasis en el principio precautorio, en cuanto punto nodal de la Declaración de Río 92, y base de lo que comprende el desarrollo sustentable. Pero algunas novedades de política ambiental aparecen más bien en la legislación sectorial, a veces como criterios complementarios de las políticas generales, tal como sucede con la Ley de Biodiversidad ecuatoriana, por ejemplo.

##### *Análisis de la aplicación de las políticas ambientales en Ecuador*

- **Planificación y ordenamiento del territorio:** Existe un Plan Nacional de Desarrollo que asume lo ambiental como una variable transversal, la Asamblea Nacional, a mayo de 2010, debate el código orgánico territorial, en el que

se plantea una innovada organización político-administrativa del país con criterio ecológico y económico.

- **Evaluación de impacto ambiental:** Es un requisito obligatorio en toda actividad pública o privada previo a cualquier proyecto productivo o extractivo que se vaya a implementar; si no se presenta este documento, no se extiende la licencia ambiental por parte del Ministerio del Ambiente. Se ha constituido en el instrumento básico de la política ambiental nacional.
- **Instrumentos económicos y responsabilidad civil:** Conforme a la Agenda 21 (Río 92), las leyes generales han establecido la internalización de los costos ambientales y abundan regulaciones sobre los llamados “instrumentos económicos”; no obstante, las disposiciones jurídicas no han sido eficaces para su cumplimiento, y estos tienen solo importancia relativa como los “fondos ambientales”, “fondos forestales”. También los instrumentos económicos consisten en mecanismos fiscales (impuestos, exenciones tributarias) y financieros, así como mecanismos de mercado con poco uso.

Instrumentos económicos son, por ejemplo: los pagos o contribuciones por el uso y aprovechamiento del agua, por la descarga de aguas residuales en cuerpos receptores que afectan la calidad de bienes nacionales.

Los mecanismos financieros como “el cambio de deuda por naturaleza”, o los “permisos de emisión transable”, al igual que el “mecanismo de desarrollo limpio” establecido en el Art. 12 del Protocolo de Kioto. Estos instrumentos son menos comunes y no han tenido un mayor desarrollo.

Respecto al instrumento económico denominado “responsabilidad civil” por daños ambientales,<sup>10</sup> generalmente se regía por las prescripciones del Código Civil. En los últimos años tienen vigencia “los regímenes de responsabilidad administrativa, civil y penal”. En

Ecuador la Constitución de 2008 establece la responsabilidad objetiva y la inversión de la carga de la prueba, en materia ambiental.

- **La responsabilidad penal y tipificación de los delitos ambientales:** Desde el año 2004, en materia penal ambiental se registran cambios importantes, respondiendo en muchos casos a disposiciones constitucionales. El mecanismo ha tenido cuatro formas: leyes sectoriales protectoras de ciertos recursos, leyes generales ambientales, Código Penal y leyes penales ambientales especiales. Los mecanismos van entre la tipificación de los delitos ambientales, del sistema de penas para proteger los derechos ambientales y el ambiente, y la responsabilidad penal de las personas jurídicas
- **Manejo sostenible de ecosistemas y legislación sobre diversidad biológica:** A partir de la Conferencia de Río 92, y posteriormente en 1993 con la Convención de Cartagena sobre Biodiversidad,<sup>11</sup> se establecen como objetivos la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de sus componentes, y la participación justa y equitativa en oficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

La “diversidad biológica” está referida a la calidad o atributo de los ecosistemas y sus componentes, es decir, “la variabilidad de los organismos vivos”. Esta expresión designa, indistintamente, a los componentes de un patrimonio biológico y a su variabilidad. Cabe reiterar que la década que siguió a la Conferencia de Río, en materia de biodiversidad, ratificó el empeño de considerar a esta como fundamental, pero hacia el año 2001, ya se podía observar que no hubo avances significativos, sino más bien retrocesos en la protección efectiva de los ecosistemas naturales, cuyo deterioro se incrementó, y no se registraron los cambios jurídicos esperados debido a que los mandatos del Convenio sobre la Biodiversidad son muy complejos y demandan adecuaciones de casi todo el marco legal que sobre la naturaleza rige en el país;

<sup>10</sup> Las diversas legislaciones coinciden en asumir como daño ambiental “toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno de sus componentes”. Por reparación ambiental se entiende “la acción de reponer el medio ambiente o uno de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser posible, restablecer sus propiedades básicas” (Ley 19, 300 de Chile, 1994).

<sup>11</sup> Previo a la vigencia de la Agenda 21, ya existe una serie de instrumentos internacionales que tratan sobre la biodiversidad y aspectos específicos relacionados; por ejemplo: Convención internacional de protección fitosanitaria, Convención internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres, Convención sobre la conservación de especies migratorias de animales silvestres y Convenio sobre humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de especies acuáticas.

pero las leyes generales sobre medio ambiente ya regulan de alguna manera la biodiversidad.

No obstante, a nivel de la Comunidad Andina de Naciones se estableció un régimen común sobre acceso a los recursos genéticos, mediante la Decisión 391 del 02/07/06, de naturaleza supranacional.

- **Políticas públicas y marco normativo sobre bioseguridad:** Los riesgos de la biotecnología moderna, agregados a los riesgos sobre el medio ambiente que se derivan de las especies exóticas y de los procesos de hibridación, han creado un nuevo escenario que exige respuestas políticas y legales eficaces, y al margen de que estas preocupaciones fueron planteadas en Río 92, las respuestas han sido escasas y, en el peor de los casos, nulas. El país ha respondido reactivamente frente a las presiones externas.

En términos generales, Ecuador no enfrenta cabalmente los problemas, al margen de ser un país que combina la mayor diversidad del planeta con una importante producción agrícola, que incluye actividades con los transgénicos. No obstante, la suscripción del protocolo sobre la seguridad de la biotecnología obliga a la implementación de políticas públicas y leyes adecuadas.

- **Política y regulación sobre vida silvestre:** Busca la instrumentalización de la política denominada “conservar aprovechando” y que parte de la regla general que estipula que se conserva solo lo que se aprovecha. Con anterioridad se ha promulgado legislación específica sobre la “vida silvestre”, y el objeto de esta política y normativa radica en promover simultáneamente la conservación de la vida silvestre, el aprovechamiento sostenible de sus componentes y la protección de su hábitat, para la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes.
- **La política forestal y legislación:** Por el tamaño de su superficie, Ecuador es el segundo país, después de Bolivia, con la más alta tasa de deforestación de América Latina y que atenta particularmente al bosque húmedo tropical de la Costa en Esmeraldas y de la Amazonía Norte.

En Ecuador rige una política y legislación forestal que se ocupan de la explotación de los recursos forestales y de su conservación, desde hace mucho tiempo, debido a que la economía, en general, ha girado en torno a la explotación del bosque. Pero no ha sido posible detener la caída de la participación de la industria forestal en el producto interno ni el incremento de la tasa de deforestación. A partir de la década de los años noventa, son pródigas la legislación y las políticas de aprovechamiento forestal que precautelan las especies en riesgo y regulan el aprovechamiento de subsistencia.

- **Legislación sobre suelos:** Después de la conferencia de Río 92 no es mayormente visible el desarrollo de una política específica y legislación sobre suelos; este hecho contrasta con el ímpetu que el cónclave internacional de 1992 le puso a las tierras agrícolas y a la agricultura sostenible. En consecuencia, esta es una tarea pendiente, al igual que la revisión de la legislación para evitar la transformación de las tierras cultivables productivas en terrenos para otros usos, como la urbanización.

De aquí se desprende que en la actualidad se carece de un régimen jurídico-político innovado de la agricultura y el desarrollo rural sostenible en función de garantizar los objetivos planteados en Río 92.

En Ecuador, con la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario en 1994, se pretende cumplir con los objetivos de la Convención de Río y profundizar su comprometimiento con los objetivos del desarrollo sustentable. Al respecto, las evaluaciones sobre el asunto concluyen que hacia el año 2009 los resultados aún son magros.

- **Políticas sobre ecosistemas frágiles:** El empeño puesto en la lucha contra la desertificación se ha restringido a nivel de los cambios jurídicos, así como a nivel de la adopción del instrumento internacional prescrito en el capítulo 12 de la Agenda 21; en él se proponen programas relativos a dichos cambios a partir de la intensificación de la cooperación internacional en la lucha contra la desertificación. Hasta 2009, Ecuador y prácticamente todos los países latinoamericanos participan de la

Convención internacional contra la desertificación. Como políticas se señalan las siguientes: fomentar la preparación y ejecución de programas de acción en los planos: nacional, subregional y regional, además de promover la cooperación científica, técnica y de mecanismos de apoyo internacionales.

En Ecuador la iniciativa de legislar sobre otros ecosistemas frágiles está latente, y al margen de que a través del Ministerio del Ambiente sí se impulsan planes de acción correlativos, queda pendiente la promulgación de normas legales de protección específicas.

- **Políticas y normativa sobre aguas:** Como en ningún otro sector y otro recurso natural renovable, ha existido un gran interés por establecer políticas y legislar sobre las aguas. La idea de ordenar el uso de los recursos hídricos a nivel de cuencas y subcuenca conforme lo establece la Agenda 21 viene a reiterar dicho compromiso. Ecuador ya incluye una política nacional de recursos hídricos a través de la creación de un sistema nacional de manejo de dichos recursos; más aún, Ecuador, a partir de 2007, creó la Secretaría Nacional del Agua (Senagua).

Ecuador tiene pendiente la promulgación de la ley de aguas, cuyo trámite se ha visto frustrado por la acción de organizaciones sociales e indígenas que rechazan parcialmente su contenido, aduciendo que es una ley proprivatización del elemento, por lo que después de sendas movilizaciones indígenas en octubre de 2009 se provocó la conformación de mesas del diálogo (pueblos indígenas - Gobierno) en función de llegar a acuerdos que viabilicen la promulgación de la ley. Según la Conaie, dicho diálogo ha fracasado.

- **Sobre ecosistemas marinos:** En la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, constan los derechos y obligaciones de los Estados, y se establecen los fundamentos para la protección y el desarrollo sostenible del medio marino, costero y sus recursos. Un cambio jurídico relevante fue el que se estableció mediante el programa internacional para la conservación del delfín, suscrito por los países involucrados en la pesca del atún en el Pacífico

Oriental y algunos países latinoamericanos. Un objetivo primordial de esta legislación radica en regular, a nivel interno, la sobreexplotación de los recursos hidrobiológicos, Ecuador dispone de una ley de pesca emitida en la misma época.

- **Sobre la atmósfera:** Los problemas de contaminación atmosférica han sido graves, y lo son cada vez más en el caso del Ecuador y varios países latinoamericanos. Las estadísticas muestran que el 10% de la población regional está afectada por este problema.

Como respuesta se han venido desarrollando varias políticas públicas y un marco legal para prevenir y controlar la contaminación del aire. Pero estas iniciativas no han sido suficientes, dado que solo constan como disposiciones administrativas y leyes generales sobre el ambiente o como reglamentos. Pero existen municipios como el del Distrito Metropolitano de Quito que tiene ordenanzas que legislan al respecto (por ejemplo: Ord. 213).

Por otra parte, los compromisos jurídicos específicos asumidos a partir de la Conferencia de Río en el tema de la atmósfera no se han desarrollado.<sup>12</sup> Se colige que las medidas de mitigación implican la promulgación de una legislación nacional, políticas sobre el cambio climático y políticas relacionadas a energéticos, capa vegetal y suelos forestales, actividades agropecuarias y sobre transporte, por ejemplo. En Ecuador existe la legislación pertinente y un marco político-institucional que aún requiere fortalecerse en el Ministerio del Ambiente.

- **La protección del medio ambiente:** Las políticas y normas o disposiciones expuestas en el presente acápite son sólo parte del inmenso abanico político-jurídico vigente en materia ambiental, y que se ha ido fortaleciendo a partir de la Conferencia de Estocolmo 72 y de la de Río 92, en particular.

<sup>12</sup> Entre los convenios más importantes sobre el tema atmósfera constan: Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto que vino a complementar dicha conferencia, y esto se puede explicar por el ambiente de desconfianza creado en torno a la participación en la aplicación de sus disposiciones por parte de los países que tienen mayores responsabilidades en el combate contra el cambio climático, particularmente por Estados Unidos de Norteamérica; país al que siguen otros países desarrollados y los de economía emergente como China e India.

Las relativas a los residuos y sustancias peligrosas, ya constantes en el Convenio de Basilea, en cuanto a los movimientos transfronterizos de los residuos peligrosos, ya han sido legisladas.

Con relación a la minería, por ejemplo, también se han establecido políticas y se ha legislado sobre la materia. Ecuador dispone de la nueva Ley de Minería a partir de 2008, con su respectivo reglamento para la mejor aplicación de la ley, que aún sigue en debate público por parte de sectores sociales organizados y los pueblos indígenas que se resisten a la minería a gran escala y a cielo abierto, tanto por la desertización, erosión que generaría, cuanto por el uso industrial del agua, lo que afectaría negativamente a las comunidades del entorno de los proyectos mineros.

### 5. El Estado constitucional de derechos: marco normativo y las políticas ambientales públicas (enfoque neoconstitucional)

El Estado constitucional de derechos es una respuesta a la inviabilidad histórica del Estado de derecho, a la menesterosidad constitucional que ha sufrido el continente latinoamericano y que se proyectaba en la menesterosidad social y degradación ambiental. Cerca de trescientos años el Estado de derecho ha operado más como gendarme e instrumento propietario, es decir, siglos de “Estado de derecho” disminuido a modo de liberalismo constitucional censitario, y en las últimas décadas con un constitucionalismo excepcionalista liberal. Estado excluyente y oligarquizado en el que apenas se ha podido deficitariamente aplicar las dos primeras generaciones de derechos (civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, DESC).

De ahí se desprende que no es casualidad el advenimiento del nuevo constitucionalismo social latinoamericano, plasmado en una base exhaustiva de derechos individuales y colectivos fundamentales y de la naturaleza. El neoconstitucionalismo es producto de una crisis aguda del Estado de derecho y de su modelo político y jurídico-institucional de signo neoliberal, cuya hipótesis constitucional radica en que la solución a todos los males endémicos del Estado es su absoluta desustancialización social y pública. Desustancialización que demostró lo contrario: por cuanto las prácticas neoliberales sin un

Estado mínimo condujeron a una mayor ineficacia del Estado y a un mayor colapso económico, social y ambiental.

A partir de los años noventa, empieza a convalecer el destruido tejido social, y a finales de la década es visible el reacomodo ideológico y político-estratégico de los movimientos sociales, proceso que no está protagonizado por estructuras partidistas o grupos revolucionarios, sino por un vasto universo de organizaciones sociales urbano-rurales, pueblos indígenas, etc. El objeto principal de su agenda está centrado en el fortalecimiento constitucional de los DESC, en cuanto elementos fundamentales para la concreción de los derechos civiles y políticos, y para la constitucionalización de los derechos de tercera generación (colectivos, difusos, ambientales), a sabiendas de que dichos derechos son nominales hasta que la reforma del Estado y la nueva arquitectura constitucional, en el caso de Brasil (1988), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) les dé una progresiva normatividad sustantiva.

No está por demás mencionar que el nuevo constitucionalismo social latinoamericano no excluye los postulados jurídico-programáticos de la comunidad internacional, tales como el Protocolo de San Salvador;<sup>13</sup> el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos; la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (Naciones Unidas, 1993), la Carta de los Derechos de los Pueblos Indígenas (Naciones Unidas, 2007). Todos estos instrumentos sancionan la indivisibilidad e integridad de los derechos humanos y fundamentales, en cuanto son las condiciones necesarias para contrarrestar las iniquidades neoliberales tendentes a convertir a las sociedades en desvertebradas y miserables.

<sup>13</sup> En el “Preámbulo” del Protocolo de San Salvador (17 noviembre de 1988; entrada en vigor el 15 noviembre de 1999) se establece, por ejemplo:

la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros (...). Solo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos. Ecuador, Colombia y Venezuela han ratificado este instrumento. <http://www.derhumanos.com.ar/legislacion/protocolo%20san%20salvador%20>. Visitado 26/12/09

En Ecuador la Constitución de la República de 1998 incorpora la noción de desarrollo sostenible, el reconocimiento de derechos colectivos y difusos en materia socioambiental, la consulta previa informada a los pueblos indígenas (sin derecho a veto) cuando se desarrollan proyectos extractivos en sus territorios, la creación de nuevas instituciones de control ambiental, la penalización de los delitos ambientales, etc.

La Constitución de 2008 asume el sentido del paradigma neoconstitucional, es garantista e incorpora los derechos de la naturaleza, el *sumak kawsay* (buen vivir) y profundiza los derechos fundamentales.

Estas nuevas ideas prácticamente desgajan la estructura positivista-formalista del Estado legislativo, que gravita en torno a la idea del imperio de la ley hasta octubre de 2008, y el Estado constitucional vigente a partir de entonces, con relación al carácter normativo de la Constitución, la entiende como “norma jurídica” o fuente principal del derecho y los derechos. La Constitución es norma que contiene normas de aplicación directa e inmediata por parte de los jueces y demás operadores jurídicos competentes.

#### *Los derechos de la naturaleza*

Ecuador es un Estado constitucional de derechos y el máximo Estatuto prescribe los derechos de la naturaleza.<sup>14/15</sup> Ello connota la incidencia del nuevo constitucionalismo social y ambiental latinoamericano, como expresión de la nueva cultura jurídica impregnada de neoconstitucionalismo. Asimismo, implica la necesidad de desplegar estrategias paralelas: por una parte, el impulso de acciones constitucionales y judiciales orientadas a exigir la aplicación de los derechos de la naturaleza ante situaciones concretas, con lo cual se promueve la configuración de un criterio judicial y el tutelaje estatal, y por otra, el

<sup>14</sup> La propuesta viene de larga data, ya en 1973 en forma expresa Godofredo Stutzin propuso la necesidad de establecer los “derechos de la naturaleza”, y específicamente en las Primeras Jornadas Argentinas de Derecho y Administración Ambientales (Buenos Aires, 15-17 de abril de 1974) plantea que la naturaleza sea el nuevo sujeto de derecho, y por ende, poseedora de intereses propios. El autor enfatiza respecto a que: “La única manera de equilibrar la balanza y ponderar debidamente las necesidades de la biosfera frente a las pretensiones de tecnosfera consiste en reconocer a la naturaleza como parte integrante de los conflictos ambientales y permitirle asumir en nombre propio la defensa del mundo natural” (Stutzin, 1984: 98).

<sup>15</sup> Al margen de los diversos significados asignados a la naturaleza por parte de las disciplinas científicas, conforme a su corpus epistemológico y metodológico, están las otras significaciones que enfatizan lo simbólico y están impregnadas de los contenidos del saber ambiental, como contraparte a aquella comprensión racional, de la racionalidad instrumental (Foladori, 2000: 23).

desarrollo de una legislación propia de los derechos de la naturaleza, que asegure su autonomía, integridad y eficacia.

Esto no significa admitir la no aplicación inmediata de las garantías que la propia Constitución establece para salvaguardar los derechos, al margen de la incertidumbre de no saber de qué modo está presente un mandato concreto en un enunciado constitucional semánticamente indeterminado. Por lo tanto, es lógico admitir que preguntas como la formulada ponen de manifiesto la principal dificultad a que se enfrenta la siguiente bipartición neoconstitucionalista: la necesidad de esclarecer cómo es posible fundamentar correctamente en las indeterminadas disposiciones de la Constitución los mandatos explícitos que de ella se derivan.

En respuesta se puede sostener que para el efecto no funciona el entramado jurídico doctrinal positivista (legiscéntrico), cuyo fundamento político es la defensa de la prioridad del legislador, y con ello de la soberanía popular. Por su parte, desde el neoconstitucionalismo se sustentan tesis incompatibles con las del positivismo jurídico, tales como el contenido de la Constitución no se agota en el significado de sus términos y enunciados, en su semántica; la naturaleza última de las normas constitucionales es prelingüística, es axiológica. Por eso, las constituciones dicen más de lo que sus términos significan. La Constitución es “una entidad ideal, axiológica, cuya materialidad y concreción son independientes en gran medida de las palabras y, por tanto, no sometidas a los límites denotadores y conformadores de estas” (Bernal Pulido, 2007: 293).

Los intérpretes autorizados de la Constitución no están llamados a elegir entre interpretaciones o concreciones posibles de los enunciados constitucionales, sino compelidos a realizar máximamente tales mandatos materialmente determinados. Los intérpretes pueden conocer la idea verdadera que cada norma tiene para cada caso concreto. Los jueces y, en particular, el Tribunal Constitucional<sup>16</sup> cumplen funciones de control negativo-positivo: deben aplicar o declarar la inconstitucionalidad de toda norma legal que no lleve a cabo dicha maximización (Ibídem: 293).

La prescripción constitucional de no supeditar o contraponer los derechos de la naturaleza a un or-

<sup>16</sup> La Corte Constitucional en el caso ecuatoriano, a partir de octubre de 2008.

denamiento jurídico eminentemente antropocéntrico pretende evitar el desarrollo de los derechos de la naturaleza hacia una aplicación acomodaticia al ordenamiento jurídico eminentemente positivista (civilista-patrimonialista) antropocentrista, en el cual la naturaleza es asumida como un conjunto de bienes susceptibles de dominio humano en función de intereses crematísticos, mercantilistas. En estas condiciones, los elementos de la naturaleza son elevados a categoría de recursos, en consecuencia, explotables hasta la extenuación.

Así es como la Constitución garantista<sup>17</sup> de 2008 asume una orientación estratégica que prescribe los derechos de la naturaleza basada en un nuevo enfoque de las ciencias jurídicas, con principios, conceptos y lógicas autónomas, que más allá de contraponerse a las instituciones de la tradición jurídica del derogado Estado de derecho, incorpora aspectos que no habían sido tratados por aquel. De ahí se desprenden las imbricaciones y complementariedades que implican los derechos de la naturaleza con otros derechos, en condiciones de igualdad jerárquica para evitar dicotomías o contradicciones.<sup>18</sup>

Los derechos de la naturaleza gozan de la aplicación del principio de inmediatez, al igual que los otros derechos consagrados constitucionalmente (Art. 10); los instrumentos procedimentales incluyen los elementos hermenéuticos analógicos (bloque de constitucionalidad) como un mecanismo expedito para la aplicación de la tutela judicial efectiva.

<sup>17</sup> Con relación al carácter garantista de la Constitución, tanto para los derechos ambientales y de la naturaleza como para todos los derechos, la visión axiológica en la que se funda el neoconstitucionalismo lleva a atribuir a su aplicación judicial el carácter de un control de máximos. Su objetivo es atribuir a cada caso la solución “que para él demanda” la axiología constitucional; además, esta se respalda en el bloque de constitucionalidad al que apela todo juez y operador jurídico. En cambio para el positivismo jurídico, sin negar el carácter garantista de la Constitución, caracteriza a su control judicial como un control de mínimos. Es decir, que ese control estaría dirigido solo “contra las normas que manifiestamente vulneren la semántica de los enunciados constitucionales”.

<sup>18</sup> Cabe reiterar que para reclamar su reconocimiento como entidad jurídica, la naturaleza ahora ha descubierto su propio rostro, afirmando su independencia del hombre en vez de seguir llevando el disfraz de ambiente humano. En este sentido, Stutzin (op. cit., 92) sostiene que en derecho se requiere la presencia de la naturaleza como parte en los conflictos que debe solucionar, porque de lo contrario, en la mayoría de los casos, las normas legales no serán debidamente formuladas ni aplicadas por falta de identificación y representación de la víctima de las agresiones o amenazas ecológicas. En este sentido, a partir de la vigencia de la Constitución ecuatoriana en octubre de 2008, es posible la concurrencia de la naturaleza a la contienda, sola o junto a víctimas humanas, como condición indispensable para el cumplimiento de los objetivos de la norma constitucional y demás leyes.

### *La participación social en la dimensión ambiental*

La sociedad civil ejerce su poder en democracia, y ha sido importante su incidencia en la compleja y amplia dinámica socioambiental; actúa bajo estrategias de alianzas o redes a fin de suplir algunas limitaciones como la capacidad técnica, de investigación, de información, de movilización, económica, política, organizacional, capital simbólico, etc.; por ello, se alía con ONG y redes especializadas.

Ha desarrollado una arquitectura ambiental importante que ha hecho presencia efectiva en la formulación y promulgación de políticas ambientales públicas, normas, ordenanzas, reglamentos, hasta llegar al máximo nivel de incidencia con la incorporación de prescripciones constitucionales en materia ambiental. Para el efecto, ha sido importante el desarrollo de un nivel básico de institucionalidad pública y privada, y la acción concreta en hechos relevantes relacionados a procesos extractivos y productivos con altos niveles de impacto en los componentes físico, biótico y social.

En general, a lo largo de los últimos 30 años, las políticas públicas ambientales no fueran las mismas, ni igual el marco jurídico-institucional en Ecuador, sin la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, formulación e implementación de los instrumentos antes mencionados. Solo basta recordar que fue Fundación Natura la ONG que desarrolló el primer esfuerzo de recopilación y sistematización de la normativa ambiental ecuatoriana hacia la década de los años setenta, y los pueblos indígenas los principales actores sociales que presentan alternativas para la gestión ambiental, manejo de recursos naturales, políticas sectoriales y generales; por ejemplo: sobre el agua, los minerales, el petróleo, manejo de páramos y de cuencas hidrográficas, manglares, etc.

### **Conclusiones**

En Ecuador rige el “Estado constitucional de derechos” como expresión del nuevo paradigma neoconstitucional, del cual se nutre el nuevo constitucionalismo latinoamericano. El reto consiste en impulsar un modelo político de Estado y un modelo de desarrollo alternativo al de signo liberal típico del “Estado de derecho”. En consecuencia, la democracia sustancial que se erige sobre principios neoconstitucionales implica que garantiza la

gobernanza de los conflictos socioambientales, caso contrario, si no se garantiza la transición hacia la sustentabilidad ecológica, económica, social y particularmente política, los conflictos socioambientales pueden ser el dispositivo para desatar los nuevos escenarios dictatoriales en América Latina. De ahí la necesidad de que este tipo de conflictos sea leído adecuadamente por los Gobiernos, por los actores sociales y la sociedad civil en su conjunto.

Ecuador atraviesa un punto de inflexión crucial que radica en la sustitución del “Estado de derecho” por el “Estado constitucional de derechos” (enfoque neoconstitucional), a partir de la vigencia de la Carta Política de 2008, la cual prescribe el *sumak kawsay*, los derechos de la naturaleza, el principio precautorio, la responsabilidad objetiva y la inversión, la carga de la prueba para demandar por daños ambientales. La adopción de estos elementos político-jurídicos responden a la incidencia de las luchas sociales y del nuevo constitucionalismo latinoamericano, y se inscriben dentro de un modelo de desarrollo socioeconómico y político neonacionalista e institucionalista radical, que ha iniciado un proceso de creación y reformas legales acopladas al mandato constitucional, sin precedentes en la historia del país.

A partir de la dicotomía del desarrollo económico (social y ambiental), Ecuador se plantea un dilema que se manifiesta en las siguientes preguntas (BID, 2008):

- ¿Cómo lograr un crecimiento económico sin ir en contra de su capital natural?
- ¿Cómo lograr un real desarrollo sustentable en el cual se armonicen el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental?
- ¿Cómo construir un desarrollo socioeconómico basado en el uso sostenible de su capital natural?

Las respuestas a estas interrogantes pueden partir desde políticas sectoriales basadas en la promoción del desarrollo territorialmente equilibrado, hasta la participación ciudadana y el uso de criterios técnicos de cara a decisiones sobre el manejo adecuado de recursos. Para el efecto, estos elementos constan en el Plan Nacional de Desarrollo ecuatoriano, y se requiere el desarrollo de políticas más específicas que permitan alcanzar los 12 objetivos allí planteados. De tal forma que son las políticas sectoriales, de corto y mediano plazo, las que inciden en los aspectos más críticos que conforman la falta de igualdad de

oportunidades de los territorios (Senplades, 2009; en MAE, 2010: 4).

La sociedad ecuatoriana en general no se opone al desarrollo económico, pero boga por una explotación sustentable de recursos naturales, por una política de conservación y de justicia social que se exprese en la repartición equitativa de las riquezas obtenidas. Junto a ello, se plantea que la investigación liderada por las universidades, ONG, instituciones públicas y privadas responda a una política ambiental plurinacional de Estado y sostenida, que satisfaga las expectativas intra e intergeneracionales.

Ecuador es país megadiverso que proclama dicha condición en los diversos medios legales e institucionales, en planes, programas y proyectos de desarrollo. Los esfuerzos de conservación y ambientales son liderados por instituciones públicas y ONG; sin embargo, la gobernanza ambiental es desalentadora porque no se corresponde con los objetivos del desarrollo sostenible; las instituciones públicas y privadas no observan eficientemente el marco legal aún disperso y contradictorio, y las acciones emprendidas hasta ahora son respuestas aún parciales.

El déficit ambiental se refleja en la explotación inadecuada de los bosques tropicales de la Costa y Amazonía, o en el desarrollo del sector camaronero que destruye el manglar. En la región amazónica las empresas petroleras no terminan de incorporar tecnologías ambientales que garanticen operaciones no contaminantes; el sector minero (según el Gobierno del presidente Rafael Correa, próximamente será impulsado a su potencial máximo) no ha tenido un desarrollo técnicamente plausible, y el que existe, aunque en su mayoría es artesanal, contamina flujos de agua, suelos y afecta a territorios indígenas; la agricultura usa abonos en forma exagerada, al igual que pesticidas y otros químicos perjudiciales para el medio ambiente; el crecimiento poblacional de las grandes ciudades las ha convertido en víctimas de la urbanización no planificada y se debaten en nubes de contaminación; el turismo y la pesca son sectores no gestionados adecuadamente y sus impactos afectan negativamente a la fauna ictiológica de ecosistemas sensibles como Galápagos, por ejemplo.

La gobernanza ambiental tiene relación con la interacción de sujetos sociales y la disponibilidad de instrumentos como normativa ambiental, ordenamiento territorial, evaluación de impacto ambiental, política

ecológica, sistemas de gestión, y se erige como un esfuerzo importante para adecuar las conductas de los agentes económicos a los objetivos sociales de calidad ambiental. Las políticas ambientales y las normas son un instrumento de la gobernanza para el control de los procesos productivos y extractivos, debido a su capacidad de inducir cambios como la internalización de costos ambientales, tecnológicos, de mercado, de servicios ambientales, etc. y que la sociedad actual, a más de acatarlas, si es del caso, proponga su reforma o la creación de otras.

Al margen de los logros obtenidos con el establecimiento de políticas ambientales públicas o la expedición de normas legales ambientales, hace falta investigación científica e información general y sectorial específica a nivel local, provincial y por cuenca hidrográfica, para evitar resultados no deseados o contraproducentes. Con el advenimiento del Estado constitucional de derechos se fortalece la planificación, y en ella constan las estrategias y políticas ambientales establecidas por el MAE a partir del Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la Senplades, para el corto, mediano y largo plazo.

Los tomadores de decisiones y responsables de formular políticas ambientales públicas necesitan previsiones científicas fiables sobre los cambios ambientales provocados por los seres humanos. Les corresponde desarrollar indicadores ambientales que permitan realizar un seguimiento minucioso del medio ambiente, e integrarlos en la adopción de decisiones a nivel local, regional y del país.

El Estado constitucional de derechos se sustenta en un orden jurídico que refleja la dimensión social (fáctica) en que se produce. Las relaciones jurídicas son parte de esa vida social que expresa las diversas condiciones socioeconómicas y político-culturales, conforme a los requerimientos del modelo de desarrollo con enfoque neoconstitucional.

## Bibliografía

- Albán, Montserrat y Martínez-Alier, Joan (2009). "Una lectura desde la economía ecológica a los problemas ambientales del Ecuador: propuesta para la agenda ambiental 2022". En Albán Montserrat, Martínez, Alier Joan y Vallejo Cristina (compiladores). *Aportes para una estrategia ambiental alternativa: indicadores de sustentabilidad y políticas ambientales*. Quito: Flacso.
- Acuña, G. (2000). *Reformas macroeconómicas en América Latina y el Caribe: su impacto en los marcos regulatorios e institucionales ambientales de nueve estudios de caso*. Santiago: Cepal.

- Bernal, Pulido (2007). "Refutación y defensa del neoconstitucionalismo". En *Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos escogidos*. Madrid: Trotta.
- Carrasco, Carlos Marx (2010). *Entrevista* en el canal de televisión Ecuavisa (jueves 11 de marzo de 2010 13: 22).
- Cueva, Agustín *et al.* (2003). *Ecuador pasado y presente*. Quito: Editorial Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (1981). *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito: Ed. Alberto Crespo.
- \_\_\_\_\_ (1977). *El desarrollo capitalista en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Deler, Jean Paul (1996). "Estructuras espaciales del Ecuador contemporáneo". En *Nueva Historia del Ecuador*, volumen 12, Ensayos generales 1. Quito: CEN.
- EcoCiencia-Regal (2004). *Perfil temático en biodiversidad*. Quito: EcoCiencia.
- Foladori, Guillermo (2000). "El pensamiento ambientalista". En: *Tópicos en educación ambiental*. Brasil: Universidad Federal de Paraná.
- Flacso, Pnuma, MAE (2008). *GEO Ecuador: informe sobre el estado del medio ambiente*. Quito: Flacso.
- Hurtado, Osvaldo (1977). *El poder político en el Ecuador*. Quito: Inedes.
- Ministerio del Ambiente (2010). *Plan Ambiental Nacional* (versión borrador). Quito.
- Ministerio del Ambiente (2008). *Plan Estratégico del Ministerio del Ambiente 2008 -2013* (versión borrador). Quito.
- Narváez, Iván (2004). *Derecho ambiental y temas de sociología ambiental*. Quito: Jurídica Cevallos.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular Yasuní*. Quito: Flacso.
- \_\_\_\_\_ (2010). *El enfoque neoconstitucional: la dimensión socioambiental en la Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Inédito.
- Pnuma (2004). *GEO México*. México: Pnuma-Semarnat.
- \_\_\_\_\_ (2003). *GEO América Latina*. Costa Rica: Pnuma.
- Saavedra, A. *Lineamientos básicos para la gerencia ambiental de proyectos de infraestructura*. Ver en: <http://www.monografias.com/trabajos6/liba/liba.shtml?relacionados> Consultado: 12 mayo 2009.
- Samaniego Ponce, José (1988). *Crisis económica del Ecuador*. Quito: BCE.
- Senplades (2009). *Plan Nacional de Desarrollo*. Quito: Senplades.
- Serrano, Vladimiro (1988). *Ecología y derecho*. Quito: FESO.
- Stutzin, Godofredo (1984). *Un imperativo ecológico reconocer los derechos de la naturaleza. Ambiente y Desarrollo*. Vol. I, 1, pp.: 97-114, dic. 1984. Santiago.

## Bibliografía legal

- Constitución de la República del Ecuador* (2008). CEP: Quito.
- Ley de Gestión Ambiental* (2004). CEP: Quito.

*Ley 19,300* de Chile (<http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc56.htm>) Visitado 03/01/10

*Protocolo de Kioto* (<http://archivo.greenpeace.org/Clima/Prokioto.htm>) Visitado 03/01/10

*Pacto internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales* (<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>) Visitado 03/01/10.

*Protocolo de San Salvador* (<http://www.derhumanos.com.ar/legislacion/protocolo%20san%20>) Visitado 25/12/09.

## Anexo.

### Problemas ambientales sectoriales

El desarrollo industrial significa el incremento del valor agregado y la creación de empleos, pero las estrategias del desarrollo industrial también consideran al medio ambiente como una externalidad, por eso, los residuos son arrojados al medio físico: agua, suelo y aire, sin tratamiento técnicamente adecuado previo, lo que evidencia que el signo ambiental es negativo.

El proceso extractivo hidrocarburífero mayormente desarrollado en la región amazónica a partir de la década de los años sesenta tiene repercusiones ambientales negativas de gran dimensión en los componentes físico, biótico y social;<sup>19</sup> y la extracción minera, aunque se trata de minería artesanal, no ha enfrentado eficientemente el manejo de desechos, control de emisiones y descarga de efluentes; en consecuencia, el signo ambiental es extremadamente negativo.

El sector pesquero data de varias décadas atrás, y por tener relación con recursos renovables, padece de sobreexplotación. En la pesca industrial, el signo ambiental es negativo y su desarrollo incide en desmedro de la artesanal, afectando a la renovación de los recursos de este subsector y agravando los niveles de pobreza de la población involucrada.

Las estrategias y políticas del sector agrícola generalmente tienen impacto ambiental dañino, a partir del costo ecológico derivado de la alteración de ecosistemas vivos y frágiles. Este sector adolece de condiciones muy complejas debido a que su crecimiento es multifactorial, por ejemplo: el crecimiento de la agricultura en la Sierra tiene un alto costo ambiental por la erosión de los suelos mayormente sensibles por el marcado nivel de pendientes; en las áreas bajas de Costa y Amazonía la deforestación deteriora sustancialmente la frágil estructura edafológica, que queda expuesta totalmente a la reciedumbre de las lluvias y del calor solar en los períodos secos. La agricultura intensiva y extensiva puede tener un signo positivo económico y social, pero

ambientalmente negativo por la contaminación debido al uso de pesticidas, defoliantes, etc.

Por otra parte, el desarrollo agrícola tiene relación con la estructura de la tenencia de la tierra, que condiciona sobremanera la racionalidad de los distintos y complejos actores productivos del sector. En este sentido, la minifundización de la tierra genera graves impactos ambientales, así como la inseguridad legal de la tenencia que va unida al uso precario del recurso, propiciando formas de explotación insustentables.

A nivel forestal, perduran estrategias y políticas complejas difíciles de abordar, cuando se trata de los bosques nativos y primarios, toda vez que la explotación sobrepasa la regeneración del bosque y, además, porque las menos favorecidas de ese proceso son precisamente las comunidades indígenas propietarias de aquel, y los trabajadores que laboran en condiciones precarias y con remuneraciones fuera de los cánones legales. En Ecuador ni siquiera es efectiva la suplantación de bosque nativo por plantaciones forestales; en consecuencia, el signo ambiental de ese proceso es negativo.

El sector energético comprende varios subsectores: el proveniente de la explotación del bosque nativo, tanto para consumo industrial como doméstico; el de generación termoeléctrica e hidroeléctrica. El signo ambiental es mayormente negativo en el primero, el termoenergético ha incorporado tecnologías apropiadas para manejar los residuos de su producción, el hidroenergético no ha estado exento de impactos perjudiciales puntuales directos y colaterales que preocupan, conforme al uso cada vez mayor de flujos hídricos de menor escala para centrales pequeñas que cubren la demanda energética local.

La expansión urbana tiene un alto costo ambiental proveniente de la pérdida de suelos agrícolas, y en las grandes ciudades la periferia alta urbana es objeto de un proceso de deterioro acelerado. A su vez, el incremento del parque automotor y la locomoción colectiva constituyen factores de impacto ambiental negativo debido a la contaminación del aire y por ruido.

Un factor determinante es la presión del mercado interno y externo sobre los recursos naturales renovables y no renovables. La intensificación de las exportaciones crea fuertes presiones ambientales, y el deterioro de los términos de intercambio presiona e incide en el incremento de la extracción y explotación de estos recursos.

<sup>19</sup> Organizaciones sociales e indígenas amazónicas han demandado a la empresa transnacional Texaco (hoy Chevron-Texaco), debido a la contaminación física, biótica y social, generada en sus operaciones por más de 20 años en la RAE. El proceso que se ventila en los juzgados de Lago Agrio registra como pretensión indemnizatoria la cantidad de 20.000 millones de dólares, que serían invertidos en remediación de los ecosistemas afectados.