

DESARROLLO LOCAL CON ÉNFASIS
EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

COORDINACIÓN:
IEE

GESTIÓN PÚBLICA DE LOS RECURSOS NATURALES



Jorge Albán Gómez, Miguel Carvajal Aguirre,
Jaime Domínguez Durán, Carlos Jumbo Salazar

GESTIÓN PÚBLICA DE LOS RECURSOS NATURALES



Jorge Albán, Miguel Carvajal, Jaime Domínguez Durán,
Carlos Jumbo.

Instituciones participantes en mesas de trabajo

AMINGAY
Ambiente y Sociedad
CAMAREN
Ciudad
COMUNIDEC
Corporación Mashi
EcoCiencia
ETAPA
FUNDECOL
FUNDES
IEE
Ministerio del Ambiente
Red Interamericana de Agricultura y Desarrollo
SALAMANDRA
SENDAS
SNV
TERRANUEVA

Instituciones locales participantes

Amazanga
Asamblea Cantonal de Cotacachi
Comuna Agua Blanca
EMAC
OPIP
PROMACH
Universidad del Azuay - IERSE-

© CAMAREN, Quito – Ecuador, 2004

Título: Gestión Pública de los Recursos Naturales

Eje temático: Desarrollo Local con énfasis en la Gestión de los Recursos Naturales

Autores: Jorge Albán, Miguel Carvajal, Jaime Domínguez, Carlos Jumbo.

Institución coordinadora de eje: Instituto de Estudios Ecuatorianos –IEE–

Coordinadores de eje: Ana María Larrea, Ángel Bonilla, María Belén Cevallos, Judith Flores.

Edición técnica: Pablo Ospina Peralta

Edición: María Belén Cevallos

Validación: Promoción 2003

Diseño Gráfico: Otonyell, taller de arte y diseño Telf.: 256-7793

Ilustraciones: Geovanny Bonilla

Fotografías: IEE, Carlos Jumbo, France Rondé

Impresión: Fraga Impresores

Auspiciantes: COSUDE, Embajada Real de los Países Bajos

Organismo internacional asesor: INTERCOOPERATION

CAMAREN: camaren@hoy.net

Av. Eloy Alfaro y Amazonas. Piso 7/ 256-3485

IEE: San Ignacio 134 y 6 de Diciembre

Of. : 2 Telf.: 250 - 4496

Impreso en Quito - Ecuador
Febrero - 2004

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN GENERAL	11
UNIDAD UNO	
CRITERIOS GENERALES SOBRE LA GESTIÓN AMBIENTAL	15
INTRODUCCIÓN	16
CAPÍTULO 1.	
LA GESTIÓN AMBIENTAL PÚBLICA: APROXIMACIONES A UNA DEFINICIÓN	18
CAPÍTULO 2.	
LA ÚLTIMA DÉCADA: PROCESOS RELEVANTES EN LA GESTIÓN AMBIENTAL ECUATORIANA	19
UNIDAD DOS	
EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL	23
INTRODUCCIÓN	24
CAPÍTULO 1.	
PRINCIPALES NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES	26
1.1. Principales disposiciones constitucionales sobre la gestión ambiental	26
1.2. Principales leyes sobre la gestión ambiental	29
1.3. Principales instrumentos internacionales	31
CAPÍTULO 2.	
PRINCIPALES INSTITUCIONES CON COMPETENCIAS AMBIENTALES	33
2.1. La dispersión institucional, un rasgo de la gestión ambiental	33
2.2. La estructura del Ministerio del Ambiente	35
UNIDAD TRES	
PRINCIPALES POLÍTICAS AMBIENTALES	37
INTRODUCCIÓN	38

CAPÍTULO 1.	
PRINCIPALES POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS AMBIENTALES VIGENTES	40
1.1. Las Políticas Ambientales Básicas	40
1.2. La Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador	41
1.3. La Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador (2000)	45
1.4. La Estrategia de Biodiversidad (2000)	46
1.5. La Estrategia para el Desarrollo Sustentable de Galápagos (2001)	49
 CAPÍTULO 2.	
POLÍTICAS DESTACADAS EN EL MANEJO DEL CAPITAL NATURAL	50
2.1. Consolidar las acciones de conservación de la biodiversidad	50
2.2. Modernización de los sistemas de autorización y control de manejo forestal	51
 CAPÍTULO 3.	
POLÍTICAS E INICIATIVAS RELEVANTES EN CALIDAD AMBIENTAL	55
 CAPÍTULO 4.	
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL	57
 UNIDAD CUATRO	
LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA GESTIÓN AMBIENTAL LOCAL	61
INTRODUCCIÓN	62
 CAPÍTULO 1.	
ASPECTOS CONCEPTUALES	64
1.1. Qué es la descentralización	64
 CAPÍTULO 2.	
LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE	66
2.1. Las competencias descentralizables	67
2.2. Criterios generales para la transferencia de las competencias	70
2.3. Estrategia ambiental para la descentralización	71
 CAPÍTULO 3.	
UNA REVISIÓN DE LOS PROCESOS RELEVANTES DE DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL LOCAL	72
3.1. Experiencias sobre manejo de áreas protegidas	72
3.2. Experiencias en calidad ambiental	73
3.3. Experiencias de iniciativas locales de gestión ambiental	73

CAPÍTULO 4.	
POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL	75
4.1. Posibilidades	75
4.2. Limitaciones	76
A MANERA DE UNA SÍNTESIS FINAL	78
SISTEMATIZACIÓN	
LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA EN CUENCA - ECUADOR	81
INTRODUCCIÓN	82
CAPÍTULO 1.	
ANTECEDENTES	83
CAPÍTULO 2.	
BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE DE CUENCA	87
CAPÍTULO 3.	
LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL AGUA EN EL CANTÓN CUENCA A TRAVÉS DE ETAPA	90
CAPÍTULO 4.	
LA EXPERIENCIA	93
4.1. Adquisición de predios en sitios estratégicos	93
4.2. Biocorredor del río Tomebamba	95
4.3. Protección de fuentes hídricas con participación comunitaria	98
4.4. Manejo integrado de la cuenca del río Machángara	99
4.5. Intervención en la cuenca del río Yanuncay	101
4.6. Administración descentralizada del Parque Nacional Cajas	102
CAPÍTULO 5.	
CONSIDERACIONES FINALES	105
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	107
ANEXOS	
ANEXO 1	
DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO	111
ANEXO 2	
POLITICAS AMBIENTALES BASICAS, CAAM, 1.994	115
ANEXO 3	
ESTRATEGIA AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE	121

ANEXO 4	
SISTEMA ÚNICO DE MANEJO AMBIENTAL	123
 ANEXO 5	
ACUERDO MINISTERIAL 055	126
 ANEXO 6	
MAPA DEL CANTÓN CUENCA Y SITIOS DE INTERVENCIÓN DE ETAPA EN LA GESTIÓN DEL RECURSO AGUA.	130
 ANEXO 7	
OBLIGACIONES DEL CONVENIO DE DESCENTRALIZACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN Y MANEJO DEL PARQUE NACIONAL CAJAS	131

Presentación

*Recostados boca arriba, miramos el cielo de la noche.
Es aquí donde comenzaron las historias, bajo la protección de multitud de estrellas que nos escamotean certezas que a veces regresan como fe.*

*Aquellos que primero inventaron y después nombraron las constelaciones eran narradores.
Trazar una línea imaginaria entre racimos de estrellas les otorgó imagen e identidad.
Las estrellas tejidas en esa línea fueron como los sucesos tejidos en una narración.*

*Imaginar las constelaciones no cambió las estrellas,
por supuesto, ni el vacío negro que las circunda.
Lo que cambió fue la forma en que la gente leyó el cielo nocturno*

(And our faces, my heart, brief as photos. Nueva York, Vintage Books, 1991.)

Hoy más que nunca en el Ecuador y en América Latina comienza a ser visible la urgencia de recuperar y ampliar el "conocimiento" diverso. Y parece necesario que los esfuerzos de capacitación sean centros de generación, vinculación y ampliación de todos aquellos saberes que matizan el mundo del desarrollo local.

Hoy tenemos que abrírnos paso por veredas diversas que inicien una nueva forma de impulsar políticas locales y nacionales, para permitir que desde muchos rincones, los creadores se acerquen y se narren mutuamente en espacios múltiples, respetuosos y cercanos. Todo esfuerzo por acercar a creadores y lectores fortalecerá la generación, ampliación y fuerza del saber. Y como tal, la creatividad social teja, desde lo local, nuestra aspiración de un desarrollo justo. Lo que podría ser el primer eslabón de un proyecto más amplio que haga florecer sabiduría desde diversos rincones.

En un mundo donde el mercado es omnipresente, el conocimiento se volvió un bien de consumo y empresa individual. Lo que se compra en el mercado, el mercado académico, es la habilidad de un individuo para reproducir conocimiento. El individualismo es la condición para la cosificación del conocimiento. Esa producción individualizada de conocimiento restringe el acceso a los siempre excluidos.

Acercar a esa multitud de individuos, volverlos colectivo en una permanente conversación; conversación que es mostrarse cada uno recíprocamente, que es compartir, que es comunidad, que es bailar al ritmo que corresponde con el ciclo de la naturaleza. Acercar a los individuos y a los colectivos para entablar un permanente diálogo con la Naturaleza es el propósito de este nuevo Programa de Capacitación que el CAMAREN ha impulsado.

Entregar estos módulos del Programa de Desarrollo Local con énfasis en la Gestión de los Recursos Naturales ha constituido un reto que CAMAREN y el Instituto de Estudios Ecuatorianos, con el apoyo de COSUDE, La Embajada Real de los Países Bajos e Intercooperation, han asumido. En este reto se ha logrado plasmar el trabajo colectivo y creativo de un sinnúmero de profesionales.

La forma en que la sociedad ecuatoriana maneja sus recursos: los aspectos jurídicos y los instrumentos centrales de las políticas ambientales vigentes, así como el actual proceso de descentralización de la gestión ambiental son los temas del cuarto texto *Gestión pública de los recursos naturales*, escrito por Miguel Carvajal, Jorge Albán y Carlos Jumbo. El texto cuenta además con una experiencia concreta de descentralización, escrita por Jaime Domínguez.

Los textos presentados abren la posibilidad del encuentro de la palabra y la acción, constituyen el primer paso hacia el largo camino de la creación del conocimiento y de las herramientas que contribuyan a construir los sueños, que nos permitan leer a nuestra manera las estrellas.

Antonio Gaybor
Secretario Ejecutivo
CAMAREN

Ana María Larrea
Directora
Instituto de Estudios Ecuatorianos



Introducción general

Una vez que hemos analizado las distintas concepciones del desarrollo, del desarrollo sustentable y del desarrollo local; una vez que hemos examinado los factores estructurales que influyen en la apropiación y el uso del espacio ecuatoriano; y una vez que hemos considerado las presiones y oportunidades que la economía produce sobre el mundo natural del cual dependemos; nos corresponde examinar la forma en que la sociedad ecuatoriana *maneja* sus recursos. ¿Cómo lo hace, con qué instrumentos, desde qué perspectivas?

Los recursos naturales del país son, por lo general, propiedad de la nación. Por ello la gestión que las *instituciones públicas* hacen del patrimonio natural de todos los ecuatorianos es tan importante. Ese es el tema de este módulo: la legislación, las políticas, los cambios institucionales y las experiencias públicas de manejo de los recursos. El enfoque metodológico para la exposición y análisis de estas políticas es considerar la relación intrínseca entre el manejo ambiental, el desarrollo económico y la construcción de la democracia.

La exposición está organizada en cuatro unidades que pretenden describir los aspectos jurídicos y los instrumentos centrales de las políticas ambientales vigentes, así como el actual proceso de descentralización de la gestión ambiental.

La primera unidad hace una aproximación a la definición de gestión ambiental pública que parte del reconocimiento de que la gestión ambiental involucra al conjunto de la sociedad y una síntesis de los principales avances en la gestión ambiental ecuatoriana a partir de la Cumbre de la Tierra.

En la segunda unidad se realiza una descripción de las principales normas constitucionales y legales así como un sucinto análisis de las instituciones públicas que intervienen en la gestión ambiental y que configuran el panorama de dispersión que la caracteriza y, finalmente, una descripción de la estructura y funciones del Ministerio del Ambiente (MAE).

En la tercera unidad se abordan los principales instrumentos de la política ambiental vigentes: las *Políticas Ambientales Básicas*, las *Estrategias* formuladas por el Ministerio del Ambiente, las principales políticas del MAE y una revisión de las posibilidades y conveniencias de la participación ciudadana como un factor básico de la gestión ambiental pública.

Finalmente, en la cuarta unidad se realiza una exposición de los contenidos y características de los procesos de descentralización y de gestión ambiental local. Este tema es uno de los más actuales en la política ambiental y por ello se lo aborda de manera particular.

Muchas de las ciudades, medianas y grandes, principalmente de altura, tienen serios problemas de contaminación del aire, que afectan la salud de sus habitantes y principalmente de los sectores más vulnerables.

Por último, el texto concluye con la sistematización de una experiencia concreta de descentralización de la gestión ambiental pública: el manejo y conservación de las fuentes de agua en el cantón Cuenca. Se trata de una experiencia exitosa de gestión integral del agua, desde la conservación de sus fuentes de agua hasta sus diversos usos humanos. La experiencia incluye mecanismos de participación ciudadana y también mecanismos para lograr una gestión administrativa eficiente y una gestión financiera sostenible.

Antes de empezar con el tema de esta unidad, es conveniente tener una información general de la problemática ambiental, que sirve de contexto a las políticas públicas que se describen y analizan en esta exposición, es importante tener presente algunos datos generales, como las que se expresan de manera muy sintética a continuación:

- En los últimos 60 años han sido destruidos casi todos los bosques occidentales. Se calcula que al momento tenemos menos del 1,5% de los mismos, principalmente en la provincia de Esmeraldas y sometidos a presiones de la explotación maderera y de la expansión de plantaciones de palma africana.
- El territorio nacional está amenazado en un 36% de su superficie por procesos erosivos y se estima que un 12% ya sufre procesos de desertificación, comprometiendo a zonas agrícolas y territorios indígenas (Sierra central). Esto aumenta la vulnerabilidad a

desastres naturales, agrava las condiciones de producción y pone en riesgo la propia seguridad alimentaria de amplios sectores del país.

- Muchas de las ciudades, medianas y grandes, principalmente de altura, tienen serios problemas de contaminación del aire, que afectan la salud de sus habitantes y principalmente de los sectores más vulnerables. Esta situación se agrava por la sobrecarga de vehículos (sólo en Quito se estima un exceso de 30.000), la mala calidad de combustibles, las debilidades institucionales de los Municipios para controlar las emisiones de vehículos y de industrias. Como muestra del deterioro de la calidad de nuestro aire, en las ciudades ecuatorianas, afectadas por la contaminación, existen 4 veces más probabilidades de contraer asma que en las ciudades de Estados Unidos.
- El crecimiento urbano, el crecimiento industrial y las prácticas agroquímicas intensivas y sin control están generando serios problemas de contaminación de cuencas hidrográficas y de suelos. También producen problemas de salud por intoxicación a amplios sectores de la población que está expuesta a contraer enfermedades como el cáncer, sea como trabajadores (bananeras, florícolas, productores de naranjilla y tomate) o como consumidores de estos productos agrícolas.

No existe un adecuado control institucional sobre el uso de agroquímicos y la disposición de desechos peligrosos.

E La pérdida de bosques, que según estimaciones oficiales oscila entre 150.000 y 200.000 hectáreas por año (una de las más altas tasas de deforestación de América Latina), supone una destrucción constante de los recursos de biodiversidad silvestre y con ello de fuentes probables de desarrollo económico, farmacéutico y alimentario.

E La falta de mecanismos que protejan la propiedad colectiva de conocimientos tradicionales de pueblos indígenas sobre el aprovechamiento de la biodiversidad y los recursos genéticos, produce una situación de vulnerabilidad por casos de aprovechamiento de estos conocimientos para beneficio particular (por ejemplo, el otorgamiento de una patente sobre el uso de la ayahuasca).

E El incumplimiento de normas constitucionales y legales, así como de parámetros ambientales que deben ser observados para que las actividades económicas sean realizadas de manera responsable y puedan evitarse conflictos que afectan al país y a su desarrollo económico. (Por ejemplo: incumplimiento de normas sobre Consulta Previa, incumplimiento de indicadores de impacto ambiental en obras de importancia nacional como el OCP).

Muchos de estos problemas subsisten a pesar de los esfuerzos nacionales y locales por desarrollar y modernizar la institucionalidad ambiental y pese al esfuerzo de muchas organizaciones sociales, particularmente rurales, en todas las regiones del país. Estos esfuerzos están arrojando resultados importantes, sin embargo el camino que resta por recorrer es muy largo y en ocasiones lleno de adversidades. Los compromisos que están asumiendo comunidades, gobiernos locales, autoridades nacionales, empresarios y la cooperación internacional, son en muchos casos alentadores para el desarrollo de formas de gestión ambiental modernas, democráticas y eficientes, que indudablemente aportan a la construcción de nuevas alternativas del desarrollo nacional.



CARLOS JUMBO



UNIDAD 1

Criterios generales sobre la gestión ambiental

Jorge Albán, Miguel Carvajal (Ambiente y Sociedad)
Carlos Jumbo (Ministerio del Ambiente)

INTRODUCCION

En esta primera Unidad introductoria del módulo ensayaremos una primera aproximación conceptual al tema de la gestión ambiental pública: ¿a qué se refiere? Explorar una definición operativa de la gestión ambiental pública nos obliga a explicar brevemente la historia del ascenso

de las preocupaciones ambientales en las instituciones del estado ecuatoriano. Esta primera y breve Unidad estará dedicada a esos dos efectos, a hacer una definición del tema que nos ocupa y a situarlo en la historia reciente de los temas ambientales en el país.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Finalizada la Unidad, los estudiantes sabrán identificar:

1. Cuál es la definición de gestión ambiental pública adoptada en este documento

LA GESTIÓN AMBIENTAL PÚBLICA: APROXIMACIONES A UNA DEFINICIÓN

La gestión ambiental puede definirse como el conjunto de políticas, de normas y de acciones que desarrollan las instituciones públicas, pero también las comunidades y los individuos, con relación al manejo de los recursos naturales, sean estos renovables o no - renovables.

Las políticas y normas públicas de la gestión ambiental están orientadas a regular las intervenciones del ser humano sobre su entorno natural para proteger la vida en general y la propia reproducción humana. Su objetivo es, por tanto, proteger el patrimonio natural del país mediante la regulación de actividades productivas, de los asentamientos humanos, del uso de los recursos naturales. La conservación y el aprovechamiento equilibrado de los recursos naturales son la base para un desarrollo económico sostenible, pero también la base para proteger y promover el mejoramiento de la calidad de vida social y cultural de nuestros pueblos. Por ello, la gestión ambiental pública debe responder a una visión integral de las relaciones del ser humano con la naturaleza y con sus necesidades de desarrollo.

La necesidad de mantener una visión global e integral del manejo de los recursos naturales, hace que la gestión ambiental se organice y se exprese a diversos niveles, internacional, nacional y local; a nivel de las

actividades productivas organizadas por sectores económicos; a nivel de instituciones que tienen lo ambiental como su objetivo específico; a nivel de las instituciones públicas y de las instancias comunitarias y privadas.

Se pueden reconocer dos grandes ámbitos en los que se organiza la gestión ambiental pública: el relacionado con el llamado *capital natural* (que incluye los recursos renovables: biodiversidad, suelos, manejo del recurso forestal, recursos marinos) y el de *calidad ambiental* (que se refiere a medidas para la prevención y control de la contaminación a través de regulaciones sobre el manejo de los procesos productivos, de la construcción de obras de infraestructura, del manejo de desechos, de la prevención de desastres, entre otros).

En el Ecuador existe una autoridad ambiental nacional que es el Ministerio del Ambiente. Sin embargo, muchas competencias ambientales forman parte de los ámbitos de gestión de otras instituciones públicas del Ejecutivo y son parte también de los ámbitos de gestión de los gobiernos seccionales. Como se verá más adelante, esta circunstancia ha creado una verdadera maraña de instituciones con competencias fragmentadas y superpuestas, que terminan debilitando la eficacia de la gestión pública en los temas ambientales.

LA ULTIMA DECADA: PROCESOS RELEVANTES EN LA GESTION AMBIENTAL ECUATORIANA

En el Ecuador, la gestión ambiental ha tenido un desarrollo muy rápido durante la década de los noventa, tanto en la generación de políticas y regulaciones jurídicas, como en la incorporación de la "preocupación" ambiental en las actividades de múltiples actores sociales.

Evidentemente en este proceso ha sido muy importante el impulso dado por la llamada Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) y la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo¹, que introdujo el concepto de sostenibilidad como un objetivo fundamental de los procesos actuales de desarrollo, que reconoce la urgente necesidad de producir modificaciones a los patrones de desarrollo que siguió la humanidad en la modernidad, para garantizar la supervivencia de la vida en el planeta y democratizar las ventajas de los avances económicos y sociales. La sostenibilidad -que incluye fuertemente los aspectos ambientales- fue asumida, de esta manera, como un objetivo de los estados firmantes de los compromisos de Río.

El Ecuador -por el deterioro creciente de sus recursos naturales- tuvo varias iniciativas para normas ambientales con anterioridad a 1992. Entre esas iniciativas previas cabe mencionar la expedición de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación (1976) y la Ley Forestal, así como la creación del Instituto Nacional Forestal y de Áreas Naturales (INEFAN) encargado del manejo del recurso forestal y de la creación y administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El curso de políticas públicas, abierto con estas iniciativas, encontró nuevos impulsos luego de 1992.

Posteriormente a la Cumbre de Río, se creó la Comisión Asesora Ambiental (CAAM, 1993) adscrita a la Presidencia de la República, que promovió la formulación de los Principios Ambientales (1993), las Políticas Ambientales Básicas (1994) y el Plan Ambiental Nacional (1995). Estas decisiones fueron sumamente importantes en el proceso de consolidación de una gestión ambiental pública, al sentar bases de una política de estado sobre los temas ambientales.

¹ Ver anexo 1

En las Políticas Ambientales Básicas se introduce por primera vez el concepto de desarrollo sustentable en las políticas de Estado y la necesidad de la relación armónica y equilibrada de los enfoques sociales, económicos y ambientales.

En las Políticas Ambientales Básicas se introduce por primera vez el concepto de desarrollo sustentable en las políticas de estado y la necesidad de la relación armónica y equilibrada de los enfoques sociales, económicos y ambientales. En este camino, la creación del Ministerio del Ambiente (MAE, 1996), la adopción de una nueva Constitución que introduce una serie de principios sobre derechos y obligaciones ambientales y la expedición de la Ley de Gestión Ambiental (1999), son hitos importantes en el proceso ecuatoriano de institucionalización pública de la gestión ambiental.

Este proceso de organización de la institucionalidad ambiental pública se ha ido desarrollando de manera importante en los últimos cinco años y tiene relación con un proceso de construcción de una *Autoridad Ambiental Nacional*, que legalmente reposa en el MAE. Entre esos avances se pueden mencionar los siguientes:

- Un importante posicionamiento de los temas ambientales en la conciencia ciudadana, que contrasta con su aún débil incorporación en las agendas políticas de los Gobiernos Nacionales y Seccionales.

- El fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio del Ambiente, a partir de su fusión con el INEFAN (1999) y de medidas de desarrollo institucional que han logrado mantenerse a pesar de los cambios de gobierno.

- La formulación de Estrategias que definen las líneas principales de la política ambiental del país y que han tenido importantes procesos de discusión y concertación social. Entre ellas cabe mencionar la Estrategia Nacional Ambiental para el Desarrollo Sustentable, la Estrategia Forestal, la Estrategia de Biodiversidad y la Estrategia de Galápagos.

- Avances importantes en la actualización de la normatividad jurídica y de las normas técnicas ambientales.

- El desarrollo de un proceso sostenido de negociaciones encaminadas a la descentralización de la gestión ambiental.

- Avances importantes en el diseño de mecanismos de manejo forestal a través de procesos *tercerizados* y de formas de control que incorporan a organismos privados.

Este proceso de desarrollo de la gestión ambiental pública, en el Ejecutivo, ha coincidido y se ha alimentado mutuamente con la promoción de una serie de iniciativas de gestión ambiental en los gobiernos seccionales, tanto municipales como provinciales. Estas iniciativas incluyen la creación de una serie de Departamentos y Unidades Ambientales, la formulación de agendas locales que incorporan la dimensión ambiental y medidas específicas en términos de ordenanzas sobre manejo de bosques, conservación de fuentes de agua, medidas de control de la calidad del aire, propuestas de ordenamiento territorial, entre otras.

Los municipios han tenido tradicionalmente algunas competencias que pueden ser consideradas *ambientales*, como el manejo de desechos sólidos y líquidos, el ordenamiento y manejo del suelo urbano y la protección de la salud pública. Sin embargo, son recientes los esfuerzos encaminados a relacionar estas competencias con una gestión ambiental que las integre y que se oriente a la organización de políticas para el manejo global de sus territorios. A nivel municipal se vive una especie de transición desde una gestión tradicional de medidas de saneamiento básico hacia la formulación y concreción de políticas ambientales de carácter local.

Aunque en varios municipios del Ecuador existieron desde la década de los años ochenta iniciativas ambientales, es en la década de los noventa donde se desplegó un amplio movimiento para el desarrollo propiamente dicho de una gestión ambiental en municipios y consejos provinciales. El impulso de estos procesos ha provenido del propio estado, de organizaciones no - gubernamentales y de varias agencias de cooperación internacional.

Este mismo proceso de desarrollo de la gestión ambiental se puede percibir en la participación de la sociedad civil, como un factor fundamental en la construcción de políticas e iniciativas públicas y privadas en la gestión de los recursos naturales renovables y no renovables. El Ecuador es un país que tiene un alto nivel de participación social en el manejo de sus recursos, que está relacionado con procesos como la defensa y construcción de los territorios indígenas y con una reacción necesaria frente a los altos niveles de degradación ambiental que hemos sufrido y que, cada vez con

mayor fuerza, evidencian la necesidad de acciones de conservación y prevención.

La existencia de normas constitucionales y legales que incorporan la participación ciudadana en la gestión ambiental, son manifestación de este proceso de afirmación de la problemática ambiental entre los actores sociales y a su vez del reconocimiento de la imposibilidad de una gestión ambiental eficaz que no se sustente en una amplia participación ciudadana. Sin embargo, todavía subsiste un marcado desconocimiento -inclusive del estado ecuatoriano- de las normas de participación social, que pone de manifiesto la existencia de tendencias contradictorias en la propia gestión pública, entre aquellas que proponen una modernidad democrática de la gestión del desarrollo y aquellas que se mantienen ancladas en prácticas que minimizan la importancia de la participación social en la gestión pública y la consideran patrimonio de algunos grupos que tradicionalmente han controlado el poder político.

PARA REFLEXIONAR

- ¿Qué entendemos por gestión ambiental pública?
- ¿Qué otras definiciones de gestión ambiental pública podrían utilizarse?
- ¿Por qué razones históricas se desarrolló la gestión ambiental pública en el Ecuador?

UNIDAD 2

El marco jurídico e institucional de la gestión ambiental

Jorge Albán, Miguel Carvajal (Ambiente y Sociedad)
Carlos Jumbo (Ministerio del Ambiente)

INTRODUCCION

En el Ecuador existe un conjunto bastante amplio de disposiciones constitucionales y legales sobre la gestión ambiental, que debe ser conocido para concretar los derechos establecidos y exigir la aplicación de los contenidos democráticos de la gestión del desarrollo, que se expresan en estas disposiciones. La presente Unidad analizará sucesivamente las disposiciones ambientales que existen en la Constitución de 1998, las principales leyes

que regulan el cuidado de los bienes ambientales del país y los principales instrumentos jurídicos internacionales que el Ecuador ha aceptado y ratificado. Continúa con una breve presentación sobre las competencias institucionales dispersas respecto a los temas ambientales. La Unidad termina examinando las competencias, fortalezas y debilidades jurídicas de la autoridad ambiental nacional, el Ministerio del Ambiente (MAE).

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al terminar la Unidad, los cursantes estarán en posibilidades de:

1. Identificar las principales normas legales de que dispone el país para la gestión de los recursos naturales
2. Caracterizar las fortalezas y debilidades del entramado institucional encargado de la gestión ambiental pública del Ecuador.

PRINCIPALES NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

En éste acápite interesa identificar de manera sintética las normas constitucionales y legales más importantes, que sirven para regular y dirigir las principales políticas en la gestión ambiental.

1.1. PRINCIPALES DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA GESTIÓN AMBIENTAL

┆ La responsabilidad del Estado en la protección del medio ambiente

Entre los deberes primordiales del estado está el de:

“Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente, y preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo” (Art.3, C.P.)

┆ El derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano

Es también una obligación del Estado garantizar los Derechos Civiles, entre otros:

“El derecho a vivir en ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La Ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente” (Art.2.6, C.P. Derechos civiles)

Esta norma constitucional se refuerza en el artículo 86, que indica:

“El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza” (Art.86, CP, Derechos Colectivos Medio Ambiente)

“La ley tipificará infracciones y procedimientos administrativos, civiles y penales por acciones u omisiones en contra de normas de protección del ambiente”. (Art. 87)

Para garantizar el cumplimiento de los Derechos Colectivos sobre el ambiente, en la Sección Segunda de la Constitución² se declara de interés público:

☞ La preservación del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país.

☞ La prevención y el control de la contaminación ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados y el manejo sustentable de los recursos naturales.

² Constitución Política del Ecuador, artículos del 86 al 90.

El establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales. Este artículo determina la intangibilidad del SNAP.

La promoción del uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes.

El establecimiento de mecanismos de estímulo tributario para quienes realicen acciones productivas ambientalmente sanas.

La adopción de normas de bioseguridad para propagación, experimentación, comercialización e importación de organismos genéticamente modificados.

Además de estas disposiciones, es necesario también citar algunas otras que tienen relación con los derechos colectivos ambientales:

Prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares (Art. 90 inc. 1)

Prohibición de introducción de residuos nucleares y tóxicos (Art.90 inc. 1)

Regulación de producción, importación, distribución y uso de sustancias, aunque útiles, tóxicas y peligrosas para las personas y el ambiente. (Art. 90 inc. 2)

Responsabilidad del estado, sus delegatarios y concesionarios por los daños ambientales. (Art. 91 inc. 1)

Principio de precaución. Adopción de medidas preventivas en caso de duda sobre impacto o consecuencias ambientales negativas, de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica de daño. (Art. 91 inc. 2)

Cualquier persona natural o jurídica o grupo humano podrá ejercer acciones legales para la protección del ambiente, sin perjuicio de los derechos de los directamente afectados. (Art. 91 inc. 3)

El derecho de consulta

La Constitución establece que el Estado debe realizar un proceso de consulta y participación a la población que pudiera ser afectada en el ambiente:

"Toda decisión estatal que pudiera afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La Ley garantizará su participación". (Art.88, C.P.)

Ésta, de acuerdo con la Ley de Gestión Ambiental (art. 28), es una disposición de consulta previa y su inobservancia es causa de nulidad de los actos estatales. En el caso de los pueblos indígenas y negros, los procesos de consulta son previos a cualquier decisión estatal que pueda afectar sus territorios y sus formas de vida, sea en los aspectos culturales,

económicos, políticos u organizativos. El estado reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables (Art. 84), concordando de esta manera con las disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que fue ratificado por el Ecuador en 1998.

El texto constitucional indica que

“El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas (entre otros)... los siguientes derechos colectivos:...

4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio - ambientales que les causen....”

Las normas constitucionales referidas representan un hito fundamental en las políticas públicas nacionales, pues por primera vez se expresan disposiciones tan claras y explícitas sobre los temas ambientales a nivel de la

Constitución Política. Evidentemente estas disposiciones están en relación con los contenidos de la Cumbre de la Tierra y con un nuevo enfoque global sobre las relaciones entre los ambientes naturales, las actividades económicas y el papel del Estado en la conservación del patrimonio natural, en la protección de los derechos ciudadanos y en la regulación de las actividades económicas.

Conviene destacar también que por primera vez se introducen en el Ecuador los llamados derechos colectivos, uno de los cuales es el de Consulta Previa, lo cual también es un hecho muy importante en el proceso de organización de una gestión moderna y democrática del desarrollo.

Disposiciones específicas sobre algunos elementos naturales

Entre las disposiciones constitucionales referidas a los elementos naturales, cabe indicar las siguientes³:

AGUA

“.... Las aguas son bienes nacionales de uso público, su dominio será inalienable e imprescriptible, su uso y aprovechamiento corresponderá al Estado o a cualquiera que obtenga estos derechos de acuerdo con la Ley (Art. 247)”

Es decir, el AGUA es propiedad del Pueblo Ecuatoriano y al estado le corresponde su uso y

³ Constitución Política del Ecuador. Trabajo de Dr., Diego Pazmiño, miembro, Ambiente y Sociedad, Quito, abril 2.002

aprovechamiento o a la persona que adquiriera el derecho de uso. La propiedad pública sobre el recurso agua es uno de los factores fundamentales para una política ambiental democrática.

AIRE

"El territorio ecuatoriano es inalienable e irreductible. Comprende... las islas adyacentes, el Archipiélago de Galápagos, el mar territorial, el subsuelo y el espacio suprayacente respectivo. (Art. 2)"

Es decir, el aire es parte del territorio nacional, por tanto es propiedad del pueblo ecuatoriano y es inalienable.

SUELO

"El territorio ecuatoriano es inalienable e irreductible... (Art. 2)"

Sobre el suelo se reconoce la propiedad del estado, de las personas particulares, de las comunidades campesinas y locales, de los pueblos indígenas. El estado reconoce el derecho de los pueblos indígenas a mantener la posesión ancestral de sus tierras comunitarias. (Art. 84 n.2 y 3)

BIODIVERSIDAD

"El Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales... (Art. 248)"

De esta manera, el estado tiene capacidad de disponer y regular el uso de la biodiversidad. Las personas pueden aprovechar los recursos de biodiversidad de acuerdo con la ley. En el caso de

los pueblos indígenas se reconoce su derecho a conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. (Art. 84, n. 6)

SUBSUELO

"Son propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables y, en general los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentran en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial. (Art. 247)"

Los recursos del subsuelo son propiedad del estado que organiza y administra su explotación a través de concesiones.

1.2. PRINCIPALES LEYES SOBRE LA GESTIÓN AMBIENTAL

El marco jurídico constitucional se viabiliza a través de un conjunto de normas legales, muchas de las cuales están en proceso de reforma o actualización, y de sus reglamentos. Pero también a través de otros instrumentos como Decretos, Resoluciones y de las ordenanzas municipales y provinciales. Entre las principales leyes que tienen relación directa con la gestión ambiental, se puede mencionar las siguientes:

El Código de la Salud (1971), que incorpora normas sobre saneamiento y control de la contaminación ambiental.

La Ley de Aguas (1972) que entre otros aspectos incluye disposiciones relacionadas con la calidad del recurso.

El marco jurídico constitucional se viabiliza a través de un conjunto de normas legales, muchas de las cuales están en proceso de reforma o actualización, y de sus reglamentos.

Aparte de estas normas legales, existen disposiciones ambientales en diferentes leyes sectoriales específicas, como la Ley de Minería, la Ley de Electrificación, la Ley de Hidrocarburos, entre las más relevantes.

■ La Ley de Prevención y Control de la Contaminación (1976), cuyos reglamentos sobre aire, suelos, ruido, desechos sólidos y agua están en proceso de reforma.

■ La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (1981), que introduce conceptos conservacionistas en la legislación ecuatoriana, sobre manejo de flora y fauna silvestres y define la constitución del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -aproximadamente el 18% del territorio nacional-, de bosques protectores públicos y privados, de conservación de especies silvestres y las normas para el manejo del recurso forestal.

■ La Ley para la Formulación, Fabricación, Importación, Comercialización y Empleo de Plaguicidas y Productos Afines de Uso Agrícola (1990), que regula comercialización de productos de uso agrícola que son considerados peligrosos, así como su uso adecuado para prevenir la contaminación química en la agricultura.

■ La Ley de Descentralización y Participación Social (1996), que regula varias formas de participación de la comunidad en la gestión del desarrollo local y permite hacer viables los procesos de descentralización de la gestión ambiental.

■ La Ley del Fondo para el Eco-desarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, que regula el uso del porcentaje de cada barril de petróleo

(Ley 010, 10 centavos de dólar por cada barril exportado). Este fondo se destina al desarrollo de los gobiernos seccionales, a la planificación del desarrollo regional y a la promoción del buen manejo de los recursos naturales de la Amazonía.

■ Aparte de estas normas legales, existen disposiciones ambientales en diferentes leyes sectoriales específicas, como la Ley de Minería, la Ley de Electrificación, la Ley de Hidrocarburos, entre las más relevantes.

■ Una descripción especial se debe hacer respecto a la Ley de Régimen Municipal (reformada en 1993), que define el marco de competencias de los gobiernos municipales sobre la administración y gestión del desarrollo en las jurisdicciones cantonales, permitiéndoles intervenir en salvaguarda de la salud de la población y en la organización del desarrollo territorial. Esta Ley es de carácter orgánico y de acuerdo con la Constitución vigente tiene mayor jerarquía que las leyes sectoriales, lo cual permitiría a los municipios -igual que en el caso de los consejos provinciales- intervenir sobre temas ambientales que están regulados en leyes sectoriales como por ejemplo la Ley de Minería, que identifica la competencia ambiental en el Ministerio de Energía y Minas.

■ La Ley de Gestión Ambiental, está vigente desde julio de 1999 y es uno de los instrumentos legales de mayor importancia para la gestión

ambiental y para viabilizar las disposiciones constitucionales analizadas anteriormente. Entre los aspectos más relevantes de esta Ley cabe indicar los siguientes: la creación del *Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable* como una instancia de conducción y de coordinación de las políticas gubernamentales, cuyas metas y políticas deben constar en el Plan Ambiental Ecuatoriano; la creación del *Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, de interacción y de cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de los recursos naturales* (art. 5) que fortalece los procesos de descentralización; la definición de los procesos de participación social en la gestión ambiental mediante la participación ciudadana en la gestión ambiental; y la regulación de los procesos de calificación de estudios de impactos ambientales que son obligatorios para todas las actividades productivas.

Entre las dificultades actuales de aplicación de la Ley de Gestión Ambiental, se debe mencionar la ausencia de un Reglamento General de aplicación que todavía no es expedido por el Ministerio del Ambiente. Y entre sus debilidades cabe indicar que algunas

competencias ambientales que la Ley concentró en la "Autoridad Ambiental Nacional" fueron luego "sectorizadas" al delegarse esas competencias al Ministerio de Energía (2000), principalmente en los casos de Minería e Hidrocarburos.⁴

- Además existen varios proyectos de Ley que están en trámite: Ley sobre la Conservación y Uso sustentable de la Biodiversidad; Ley de Desarrollo Forestal Sustentable; Reglamento General a la Ley de Gestión Ambiental; Reglamento para el transporte de sustancias químicas peligrosas en la reserva marina de Galápagos; Reglamento de Bioseguridad para organismos genéticamente modificados; Reglamento a la Decisión 391 del Acuerdo de Cartagena sobre Acceso a Recursos Genéticos, entre los más relevantes.

1.3. PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

De acuerdo con la Constitución Política (Art. 163), las normas de los Convenios Internacionales suscritos por el Ecuador son obligatorios, están subordinados a la Constitución pero tienen mayor fuerza normativa que una ley.

Entre los principales instrumentos jurídicos internacionales, cabe mencionar los siguientes:

⁴ Entre otras debilidades, porque hasta ahora no se ha sustituido, cabe indicar que la segunda disposición transitoria de la LGA dispuso que las normas técnicas y reglamentos dictados bajo el amparo de la LPCCA seguirán vigentes en lo que no se opongan a la LGA, hasta que sean reemplazados en el plazo de 2 años. Esto suprimió la competencia de los comisarios de salud en la aplicación de los reglamentos nacionales a la LPCCA, respecto a la calidad de aire, agua, suelo, ruido y desechos.

-
- Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo (1992), que compromete al cumplimiento de los 27 principios sobre manejo de los recursos naturales para el desarrollo sustentable.
 - Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992) que compromete a *"promover la protección de los ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales"*.
 - El Convenio de Lucha contra las desertificación.
 - Convención Marco sobre Cambio Climático (1993), que nos compromete a tomar medidas institucionales, técnicas y de políticas para controlar la emisiones que afectan al equilibrio del clima a nivel internacional, en coordinación con las resoluciones periódicas que se toman en las reuniones internacionales de las partes firmantes.
 - Convenio de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (1989)
 - El Convenio de Viena y el Protocolo de Montreal (1990) que nos comprometen a reducir y eliminar el uso de sustancias que contribuyen al agotamiento de la capa de ozono.
 - El Tratado para la Cooperación Amazónica (1978) que compromete a los países de la cuenca a tomar acciones coordinadas e individuales para la conservación de los ecosistemas y la promoción del desarrollo armónico de sus pueblos y territorios.



CARLOS JUMBO

PRINCIPALES INSTITUCIONES CON COMPETENCIAS AMBIENTALES

En éste acápite se hará una breve descripción sobre el marco institucional de la gestión ambiental. Para ello se abordarán dos aspectos que son fundamentales: El primero es el relativo al cuadro abigarrado y disperso de instituciones que tienen competencias sobre la gestión de recursos naturales, dentro de los cuales el Ministerio del Ambiente -como autoridad nacional- tiene competencias restringidas sobre algunos recursos fundamentales como el agua y el suelo. Y, el segundo, es el relativo a la organización institucional del Ministerio del Ambiente, que debe ser conocida para quienes ejecutan acciones sobre los recursos naturales o tienen preocupaciones sobre la gestión ambiental en general.

2.1. LA DISPERSIÓN INSTITUCIONAL, UN RASGO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Como se indicó anteriormente, uno de los aspectos que todavía caracteriza a la gestión ambiental en el Ecuador es la dispersión de competencias en varias instituciones públicas. Esta situación genera debilidades en la consolidación de la autoridad nacional ambiental, que la ejerce el Ministerio del Ambiente, y produce superposiciones de competencias que dificultan una adecuada implementación de políticas, en un marco de debilitamiento generalizado del estado ecuatoriano en cuanto a sus capacidades efectivas de control sobre las actividades productivas que afectan al ambiente.

En el siguiente cuadro se resumen -con fines expositivos- las competencias ambientales más

relevantes de las distintas instituciones públicas.

RECURSO	COMPETENCIA	INSTITUCIÓN
AGUA	Control calidad y distribución riego	Consejo Nacional de Recursos Hídricos, CNRH
	Distribución riego	Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG Organismos regionales (PREDESUR, CREA....)
	Control de calidad para asentamientos humanos y control de descargas de aguas servidas	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI Municipios
	Control de contaminación por actividades mineras y petroleras	Ministerio de Energía y Minas, MEM
SUELO	Control contaminación por agroquímicos	Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG Ministerio de Salud Pública, MSP Ministerio del Ambiente, MAE
	Por desechos sólidos urbanos	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI, Ministerio de Salud Pública, MSP Ministerio del Ambiente, MAE Municipios
	Desertificación	Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG Ministerio del Ambiente, MAE
	Afectación por construcción de carreteras	Ministerio de Obras Públicas, MOP
AIRE	Control de emisiones vehiculares	Ministerio del Ambiente, MAE Municipios Ministerio de Salud Pública, MSP Consejo de Tránsito
	Control emisiones industriales	Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca, MICIP Municipios Ministerio del Ambiente, MAE
RUIDO		Ministerio de Salud Pública, MSP Ministerio del Ambiente, MAE Municipios
BIODIVERSIDAD		Ministerio del Ambiente, MAE
BOSQUES		Ministerio del Ambiente, MAE
RECURSOS MARINOS		Ministerio del Ambiente, MAE Instituto Nacional de Pesca, INP Dirección General de la Marina Mercante, DIGMER

La mayoría de estas instituciones tienen competencias para elaborar políticas, establecer mecanismos de control, calificar estudios de impacto ambiental (MEM

para minería e hidrocarburos, el MOP para construcción de carreteras) y desarrollar iniciativas de manejo ambiental y desarrollo territorial.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, una de las características más relevantes y preocupantes es la dispersión de instituciones públicas que tienen competencias ambientales. Esta circunstancia tiene una explicación en el desarrollo sectorialista del estado ecuatoriano. Pero tiene incidencias muy graves por cuanto es una estructura en la cual finalmente existe una concurrencia de instituciones débiles. El efecto que esto produce, además de la dispersión, es la generación de conflictos institucionales por competencias, que crean un gran campo de ambigüedad que termina por contribuir a la disolución de las responsabilidades institucionales y a la incapacidad para responder eficientemente a las demandas sociales y legales.

Otro de los aspectos que se resalta es el hecho de que sobre dos elementos fundamentales como son el agua (calidad) y el suelo (calidad), el Ministerio del Ambiente tiene competencias marginales, puesto que la responsabilidad sobre el manejo de estos recursos recae en otras instituciones. Lo mismo puede decirse de temas más específicos como el manejo de la calidad del aire en las ciudades, el control sobre la contaminación generada por actividades mineras, hidrocarburíferas o por el uso inadecuado de agroquímicos.

2.2. LA ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

Las competencias del Ministerio del Ambiente, como autoridad nacional ambiental, se encuentran organizadas en tres subsecretarías:

- La *Subsecretaría de Capital Natural*, que se encarga de la administración de los procesos relacionados con la biodiversidad silvestre, mediante el manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Bosques Protectores. Y se encarga de la formulación e implementación de las políticas forestales del país: fomento y control de las actividades forestales.
- La *Subsecretaría de Calidad Ambiental*, que se encarga de la formulación e implementación de políticas y normas técnicas para la prevención y control de la contaminación, el manejo de productos químicos peligrosos, la conducción

de los procesos de descentralización, el fomento de iniciativas de producción más limpia y las actividades relacionadas con el cumplimiento de los compromisos nacionales para controlar las emisiones que contribuyen al cambio climático.

- La *Subsecretaría de Gestión Ambiental Costera*, que se encarga de la implementación de políticas en la faja costera, principalmente en lo relacionado con playas, bahías y manglares.

Existen dos aspectos relevantes en la organización de la gestión del MAE. Uno es el proceso de descentralización, que será abordado más adelante y otro es el proceso de desconcentración que se ha llevado a cabo en los últimos años, cumpliendo un mandato constitucional que está orientado a agilizar la gestión pública del país.

En el Art. 3 de la Ley Especial de *Descentralización* del estado, se define a la desconcentración del estado como

“el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo.”

En el caso del Ministerio del Ambiente, la desconcentración se

realizó mediante la estructuración de diez Distritos Regionales⁵ que están presentes en el territorio nacional continental. En el caso de Galápagos, existe un tratamiento particularizado porque, como lo indica la Constitución, constituye un *régimen especial de administración territorial por consideraciones demográficas y ambientales*. Con este proceso de desconcentración, los Distritos Regionales tienen atribuciones para tomar decisiones a nivel de sus jurisdicciones, sin necesidad de procesar estas decisiones a nivel de la capital.

Los Distritos Regionales con sus sedes son:

DISTRITO REGIONAL	SEDE /CIUDAD
1. Esmeraldas	Esmeraldas
2. Manabí	Portoviejo
3. Guayas - Los Ríos - El Oro	Guayaquil
4. Carchi - Imbabura	Ibarra
5. Pichincha	Sto. Domingo
6. Cotopaxi - Tungurahua - Chimborazo - Bolívar	Ambato
7. Azuay - Cañar - Morona Santiago	Cuenca
8. Loja - Zamora Chinchipe	Loja
9. Sucumbíos - Orellana	Lago Agrio
10. Napo - Pastaza	

PARA REFLEXIONAR

- ¿Qué aspectos del manejo ambiental parecen estar mejor representados y tratados en la legislación nacional?
- ¿En qué aspectos de la gestión ambiental pública existe superposición de competencias entre instituciones públicas y por qué?
- ¿En qué aspectos podrían ser compatibles o contradictorias las competencias de los municipios y consejos provinciales frente a las instituciones nacionales?

⁵ La declaratoria de los Distritos Regionales como unidades financieras desconcentradas, ocurrió mediante Acuerdo Ministerial 017 del 21 de junio de 2001; y, con Acuerdo Ministerial del 14 de noviembre del mismo año, se desconcentran las atribuciones y las responsabilidades a los funcionarios de los Distritos.

UNIDAD 3

Principales Políticas Ambientales

Jorge Albán, Miguel Carvajal (Ambiente y Sociedad)
Carlos Jumbo (Ministerio del Ambiente)

INTRODUCCION

En esta Unidad se revisarán los principales instrumentos de política ambiental que están vigentes en el Ecuador y que constituyen documentos de referencia para el diseño de políticas locales y nacionales, así como para la generación de iniciativas sobre manejo de recursos naturales.

Para fines expositivos, se procederá a realizar una síntesis de las Estrategias Ambientales existentes (que son instrumentos de gestión del Ministerio del Ambiente) y, luego, se hará una breve revisión de las principales políticas adoptadas en las llamadas áreas verde y gris del MAE.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Al finalizar la presente Unidad, los estudiantes serán capaces de:

1. Identificar el contenido e intenciones de los principales documentos de política y estrategia ambiental del Ministerio del Ambiente.

PRINCIPALES POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS AMBIENTALES VIGENTES

1.1. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES BÁSICAS

Fueron establecidas mediante Decreto Ejecutivo 1802 de junio de 1994, luego de que en diciembre de 1993 se dictaron los *Principios Básicos para la Gestión Ambiental*. Estas Políticas son todavía las oficiales en el país, puesto que no han sido modificadas ni sustituidas, lo cual explica su similitud y concordancia con otros instrumentos como la *Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable*.

Las Políticas Ambientales Básicas tienen la virtud de plantear, por primera vez de manera integral, el marco, los parámetros o las pautas más relevantes de la gestión pública ambiental. Esta característica es una de las razones que explican la vigencia de estas políticas, a pesar de que algunas de sus formulaciones mantienen un amplio grado de generalidad y de que otras han sido precisadas en posteriores documentos.

Entre los aspectos mas destacados se pueden mencionar los siguientes⁶:

- El compromiso de toda la sociedad por minimizar riesgos e impactos ambientales negativos para propender a un desarrollo justo, rentable y sustentable.

- El fundamento de la gestión ambiental en los principios de solidaridad y corresponsabilidad, tanto a nivel nacional como con otros países.
- La necesidad de aplicar eficientemente las leyes y normas existentes (consideradas en ese momento suficientes) y de establecer incentivos para fomentar su aplicación.
- La promoción de la participación social, la educación y capacitación ambiental, la información, el uso de tecnologías de punta y la implantación de un sistema permanente de ordenamiento territorial.
- La apertura a convenir acuerdos internacionales que viabilicen una adecuada gestión ambiental.
- La priorización de acciones de prevención y control de la contaminación, la promoción del adecuado mantenimiento de los equipamientos y servicios básicos, la obligatoriedad de realizar estudios de impacto ambiental y planes de mitigación a toda actividad productiva, así como la exigencia a las empresas internacionales y subsidiarias de usar los más altos parámetros y requisitos de su país de origen -sin perjuicio del cumplimiento de las normas nacionales- en sus actividades productivas en el país.

⁶ Ver anexo 2

La identificación de los principales problemas ambientales nacionales, entre los que cabe mencionar la pobreza, la erosión, la desertificación, la pérdida de biodiversidad, la contaminación, el deterioro de la salud y los riesgos y emergencias naturales.

La identificación de áreas o regiones geográficas que requieren una atención especial: bosques occidentales, vertientes de la cordillera, Amazonía, Galápagos, manglares, sistemas lacustres, Golfo de Guayaquil y principales ciudades.

Finalmente, la identificación de actividades productivas que requieren de una especial atención ambiental: hidrocarburos, minería, uso de agroquímicos, manejo de desechos peligrosos, transporte.

Para la implementación de las *Políticas Básicas* se diseñó el *Plan Ambiental Ecuatoriano* (PAE), que también sigue en vigencia. Este Plan es un documento bastante amplio y detallado de lo que se debería hacer para mantener una adecuada gestión ambiental en el país. Su fortaleza radica justamente en el tratamiento global e incluso pormenorizado de las acciones que se deben tomar para mejorar las condiciones ambientales nacionales. Sin embargo, esta fortaleza es al mismo tiempo su debilidad pues no logra precisar y dar prioridad a las acciones que, siendo necesarias, son viables en las circunstancias políticas, económicas y culturales nacionales. Esta debilidad del PAE le resta fuerza de aplicación, de

concreción, aunque no lo invalida como instrumento que indica las acciones necesarias que se deberían impulsar en el país. Su validez pasa necesariamente por su actualización -debido a los cambios operados en la última década- y por su acotamiento a acciones e iniciativas que tengan prioridad y viabilidad.

1.2. LA ESTRATEGIA AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ECUADOR

La Estrategia ambiental para el desarrollo sustentable del Ecuador (2000) plantea los principios que deben conducir la gestión ambiental en el país, los objetivos, las políticas y áreas prioritarias y las condiciones de su viabilidad. Su contenido se resume a continuación:

1.2.1. EL OBJETIVO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Es el de contribuir al desarrollo económico y social a partir de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales del país, la promoción de la equidad social y la gestión moderna y eficiente del estado.

Este objetivo, expresado en el propio título de la Estrategia, indica con claridad que los enfoques ambientales deben estar íntimamente relacionados y ser parte de las políticas de desarrollo del país, por tanto deben guardar correspondencias con las necesidades de crecimiento de la economía, de la distribución equilibrada de la riqueza, del uso racional y responsable de los recursos naturales.

El objetivo de la gestión ambiental es el de contribuir al desarrollo económico y social a partir de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales del país, la promoción de la equidad social y la gestión moderna y eficiente del estado.

De esta manera la Estrategia marca una diferencia con concepciones preservacionistas, que no consideran el contexto del desarrollo nacional y sus demandas, y se diferencia, a la vez, de las concepciones extractivistas y de uso intensivo de los recursos naturales que han predominado durante décadas y sobre las cuales se han formulado y ejecutado las políticas de desarrollo económico del país y de la región.

1.2.2. LAS POTENCIALIDADES DEL PAÍS PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE, DEMOCRÁTICO Y SOLIDARIO

Se identifican varias potencialidades para organizar un nuevo proceso de desarrollo nacional. Entre estas potencialidades se señalan las siguientes: la gran diversidad biológica; la extraordinaria variedad de los ecosistemas, incluyendo el ecosistema único que representan las Islas Galápagos; la estratégica ubicación geográfica en el continente americano; la creatividad de su población, la diversidad étnica y cultural de la población del Ecuador, ella misma diversa, y su tradicional voluntad para resolver pacíficamente los inevitables conflictos sociales, políticos y regionales.

Los principios fundamentales que plantea la Estrategia⁷ son: el valor intrínseco de la vida; la función global de la dimensión ambiental; la sostenibilidad ecológica; la solidaridad; la seguridad; la equidad; el respeto de la

diversidad cultural; el consentimiento previo; la precaución; y la preferencia por las acciones de prevención.

1.2.3. POLÍTICAS PRIORITARIAS EN CAPITAL NATURAL

a. La conservación y aprovechamiento sostenible del capital natural (biodiversidad; bosques; recursos bioacuáticos; suelos; recursos hídricos marinos, insulares y continentales; playas y bahías).

Uno de los elementos centrales para la ejecución de estas políticas es fomentar la activa participación de los diversos actores sociales, en una gestión desconcentrada, descentralizada. Soberana en el manejo de recursos genéticos, que garantice los derechos de propiedad intelectual y de consentimiento informado previo de los derechos de los pueblos de origen ancestral sobre el uso de los recursos naturales. Reguladora de las importaciones, la transferencia y la liberación en el medio natural de especies exóticas y organismos modificados genéticamente.

Uno de los objetivos de esta política es la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, incluyendo ecosistemas representativos y estableciendo zonas de amortiguamiento y corredores ecológicos, manteniendo relaciones de respeto y cooperación con los pueblos indígenas y con sus conocimientos y prácticas de buen manejo de su entorno natural.

⁷ Ver anexo 2

b. El manejo de los bosques

Se orientan hacia el fortalecimiento del manejo sostenible del bosque nativo para la provisión de materias primas, bienes y servicios ambientales; el incentivo de la forestación sostenible y de las actividades agroforestales; la promoción de la valoración del recurso forestal; el impulso de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones; y la articulación de las dimensiones socio-culturales y de género en los programas y proyectos que se ejecuten.

c. Los recursos bioacuáticos

Plantean la prevención y regulación de la contaminación de los mares. El mantenimiento de las poblaciones acuáticas. El desarrollo de sistemas de información sobre el estado de la biodiversidad acuática. La vigilancia del cumplimiento de acuerdos internacionales. El fomento de la coordinación y el fortalecimiento de las actividades de las instituciones públicas y privadas existentes para la administración, el control y la investigación a fin de conservar, proteger y recuperar las especies bioacuáticas.

d. La conservación y manejo de suelos

Procuran la eficiencia en el uso del suelo a través del ordenamiento territorial; los incentivos para las inversiones hacia la conservación y la recuperación de suelos; y el impulso de la investigación que permita confrontar los procesos de erosión que amenazan al país.

e. Agua y cuencas hidrográficas

Plantea la necesidad de dar prioridad nacional a la definición de un marco institucional y jurídico para la gestión integral del agua, la protección de fuentes de producción de agua, el manejo integral de cuencas y micro-cuencas con gobiernos y comunidades locales, el establecimiento de parámetros de calidad, la actualización de inventarios de recursos hídricos, entre otras.

f. Playas y bahías

Se propone su conservación mediante la obligatoriedad de que se realicen planes de manejo en aquellas zonas donde se realizan actividades como turismo, pesca, investigación científica. Al mismo tiempo promueve la participación de la comunidad en el manejo de los recursos costeros, principalmente los manglares.

g. Turismo de naturaleza

Es una actividad prioritaria en las áreas protegidas, bosques protectores, playas, bahías, nevados y otros recursos escénicos. Considera el desarrollo de sistemas de información y procesos de capacitación, encaminados a fortalecer la participación de las poblaciones locales.

h. Energía

Propone la exclusión de la producción petrolera en ecosistemas extremadamente frágiles; la aplicación de medidas rigurosas de protección ambiental; la recuperación de áreas degradadas; la promoción de incentivos al uso eficiente de la energía; el impulso de la investigación y

desarrollo tecnológico en energía limpia para el aprovechamiento de las fuentes de energía hidroeléctrica, eólica y solar; y el establecimiento de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) como un incentivo adicional a estas inversiones.

1.2.4. POLÍTICAS BÁSICAS EN CALIDAD AMBIENTAL

a. Producción más limpia

Promueven el uso de tecnologías limpias en los sectores productivos y de servicios minimizando la generación de residuos; regulando el uso y la disposición final de insumos y desechos químicos peligrosos; impulsando la creación de mercados de residuos y los procesos de reciclaje, recuperación y reutilización de materias.

b. Transporte

Propenden el cumplimiento de las normas ambientales de seguridad y contaminación, que se establezca un sistema de planificación y gestión del transporte público, nacional y local. Se fomenta el uso de dispositivos técnicos y fuentes de energía menos contaminantes y la elevación sistemática de la calidad de los combustibles.

c. Obras de infraestructura

Promueve el cumplimiento de las normas de Evaluación de Impactos Ambientales con un sistema único; el diseño y establecimiento de instrumentos que aseguren la aplicación oportuna de medidas de mitigación, remediación y/o compensación de los

impactos ambientales producidos por obras de infraestructura.

d. Ciudades y otros asentamientos humanos

Plantea la promoción de agendas locales concertadas de desarrollo sostenible. El establecimiento de instrumentos y mecanismos de prevención y control de la contaminación; el fortalecimiento de procesos de autogestión fomentando la creación de microempresas para el manejo adecuado de desechos sólidos; el apoyo a procesos de educación y capacitación de la población en el manejo de los recursos para garantizar su conservación y calidad.

1.2.5. POLÍTICAS PARA CONSERVACIÓN Y RECUPERACIÓN DE ECOSISTEMAS FRÁGILES Y AMENAZADOS

Se plantean políticas para consolidar la estrategia de conservación para el Archipiélago de Galápagos; proteger manglares; conservar y restaurar humedales; conservar, restaurar y manejar sosteniblemente las zonas de páramo andino y; conservar, recuperar y manejar adecuadamente las zonas áridas y secas.

1.2.6. ÁREAS DE ATENCIÓN ESPECIAL

La Estrategia plantea políticas para regiones de atención prioritaria y especial. Esas regiones son: la Amazonía, Esmeraldas y el Parque Binacional El Cónor. Están definidas en base a su importancia de conservación y mantenimiento del equilibrio ecológico, las amenazas y procesos de degradación a las que están sometidas.

1.3. LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE DEL ECUADOR (2000)

La Política Forestal se propone que el Ecuador maneje sustentablemente sus recursos forestales, a fin de garantizar a la sociedad su permanencia, su diversidad biológica y cultural asociada; así como la competencia eficiente en el mercado mundial de bienes y servicios ambientales, generando desarrollo económico y social para mejorar la calidad de vida.

1.3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA POLÍTICA FORESTAL

- *Detener el proceso de pérdida de los bosques nativos*, fomentando la conservación, el manejo sustentable y la valoración de sus servicios ambientales.
- *Conservar y manejar los bosques y recursos existentes en las áreas naturales protegidas, humedales, manglares y páramos*, mediante la generación de alternativas de uso, entre las que se destacan el gran potencial turístico y el uso sustentable de su biodiversidad.
- *Restaurar las tierras de aptitud forestal sin bosque*, incorporándolas a los procesos de desarrollo económico y social a través de un masivo programa de fomento a la forestación.
- *Asegurar la participación de las poblaciones rurales*, de los pueblos y de las nacionalidades indígenas y negras en los procesos de toma de decisiones y en la planificación,

ejecución y seguimiento de programas forestales y de conservación.

1.3.2. ESTRATEGIAS

Para lograr el desarrollo forestal sustentable del Ecuador, se proponen las siguientes estrategias:

- *Valoración de los bosques nativos y de las plantaciones forestales*. Dar mayor valor al recurso forestal asegurando la tenencia de la tierra, haciendo transparente y competitivo el mercado de bienes y servicios que ofrecen los bosques, las plantaciones forestales y su biodiversidad; promoviendo la inserción del sector en los mercados y en la agenda económica nacional e incorporándolo en las decisiones relativas a la política crediticia, fiscal y monetaria.
- *Fomento y financiamiento del manejo sustentable de los bosques*. Establecer y consolidar un sistema de financiamiento unificado, transparente, flexible, bajo los principios de autogestión, eficiencia y equidad, que permita desarrollar de manera eficiente un conjunto de incentivos, de cobro por servicios ambientales, ingresos provenientes del turismo y otras líneas de financiamiento, dirigidas a fomentar entre otras iniciativas las de conservación, manejo sustentable de los bosques y de forestación.
- *Fortalecimiento de la participación y gestión de la sociedad civil*. Fomentar la participación de la sociedad civil y la generación de alianzas

El estado propiciará el fortalecimiento y la democratización de los gremios del sector privado y no gubernamental y propenderá a fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones de base y de los propietarios de bosque.

relacionadas con la toma de decisiones en la planificación forestal, de conservación y aprovechamiento de los bosques, así como en el control forestal. El estado propiciará el fortalecimiento y la democratización de los gremios del sector privado y no gubernamental y propenderá a fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones de base y de los propietarios de bosque.

1.3.3. MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVA

- Consolidar acciones de instituciones públicas y privadas para complementar esfuerzos y generar sinergias que propendan al manejo integral de los recursos del bosque, vinculando a los centros de investigación y enseñanza y a las instituciones de promoción y fomento, tanto gubernamentales como no gubernamentales.
- Delegar a la sociedad civil todas aquellas funciones que no sean estratégicas y que el sector privado las pueda realizar con mayor eficiencia, permitiendo ejercer al estado un papel de orientador, regulador, concertador y facilitador.
- Clarificar los roles de los diferentes actores vinculados a la gestión forestal (privados, públicos, comunitarios, otros) dentro de un marco de especialización y complementariedad, con el objetivo de fomentar los procesos de desarrollo del sector.

1.3.4. MODERNIZACIÓN DEL MARCO LEGAL

Modificar el marco legal vigente para establecer reglas claras para una decidida gestión privada y comunitaria, que propenda al manejo sustentable y a la conservación de los bosques y propicie la participación de las comunidades y otros actores claves para lograr el desarrollo del sector, en concordancia con los acuerdos internacionales y oportunidades inherentes a la globalización de los mercados.

1.4. LA ESTRATEGIA DE BIODIVERSIDAD (2000)

Propone las políticas y medidas prioritarias del Ecuador para un manejo adecuado de su diversidad biológica. Pone de manifiesto la necesidad de la conservación de la diversidad biológica pero con relación al aprovechamiento de las oportunidades que brindan la diversidad cultural, el turismo, la agricultura, la pesca.

De esta manera, la política de conservación de la biodiversidad está asociada a la generación de iniciativas para mejorar el empleo y la calidad de vida, a la búsqueda de opciones productiva y de mercados alternativos. Subyace por tanto, aquí también, una comprensión de la relación necesaria y conveniente entre conservación y desarrollo, entre manejo adecuado y soberano de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida.

1.4.1. LAS PRINCIPALES LÍNEAS ESTRATÉGICAS

1. Consolidar la sustentabilidad de las actividades productivas basadas en la biodiversidad nativa, en el marco de una real valoración del bosque y sus productos derivados. En el marco de esta línea se proponen los siguientes productos.

■ Dar valor a los productos maderables y no maderables y los servicios ambientales del bosque para detenerla deforestación (se articula a la estrategia forestal)

■ Promover el uso sustentable de los recursos agrícolas y pecuarios: Diversificación productiva, promoción de exportaciones desarrollo tecnológico y bancos de germe plasma.

■ Convertir al ecoturismo en uno de los ejes de desarrollo regional a partir de la inclusión del país en las rutas turísticas internacionales y sobre la base de estudios de capacidad de carga e impacto ambiental.

■ Manejo sostenible de fauna y flora nativa a través de programas de domesticación, sistemas de control, recuperación de áreas degradadas y amplios programas de asistencia técnica.

■ Aprovechamiento de recursos genéticos a partir de rigurosos controles y cumplimiento de las normas particularmente los del respeto al conocimiento tradicional y de propiedad comunitaria.

2. Asegurar la existencia, integridad y funcionalidad de los componentes de la diversidad biológica: ecosistemas especies y genes.

■ Consolidación del sistema nacional de áreas protegidas y atención a las áreas de endemismo y en peligro, mejorando la representatividad de los ecosistemas, los procesos de declaratoria y desarrollando sistemas de participación comunitaria en la gestión.

■ Protección de la población de especies amenazadas.

■ Restauración de sistemas degradados a partir de una priorización que incluya ecosistemas terrestres y acuáticos.

3. Equilibrar las presiones para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

■ Valorar integralmente el costo beneficio de los proyectos petroleros, mineros y eléctricos y de vías y definir zonas de exclusión y aprovechamiento y un riguroso sistema de estudios de impactos y control.

■ Desarrollar un sistema de bioseguridad.

■ Mecanismos de prevención para controlar la introducción de especies exóticas invasoras.

4. Asegurar que los beneficios de la conservación y uso de la biodiversidad y los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades y poblaciones locales, sean justa y equitativamente distribuidos.

- Garantizar los derechos de propiedad comunitaria y el ejercicio de los derechos colectivos.
- Valorar y proteger los conocimientos ancestrales.
- Distribución de los beneficios del aprovechamiento de la biodiversidad aplicando principios de valorar la externalidades y articular a la población en procesos de aprovechamiento.

1.4.2. ZONAS Y TEMAS PRIORITARIOS

Aunque la Estrategia tiene un carácter nacional, destacan algunas zonas y temas prioritarios:

- en la Amazonía: el manejo de bosques;
- en Esmeraldas y en el noroccidente de Pichincha: el manejo de los bosques y desarrollo del ecoturismo comunitario y privado;
- en el Golfo de Guayaquil: el control de la contaminación, el desarrollo de la pesca sostenible y el manejo de manglares;
- en el Sur: la protección de ecosistemas especiales -como el bosque seco- y el control de la desertificación;
- en Galápagos: la erradicación de especies introducidas, la consolidación de la pesca sostenible y el ecoturismo.

La *gestión* de la Estrategia, supone un sólido Desarrollo Institucional como es la consolidación

de la autoridad ambiental y del sistema descentralizado y participativo de gestión, el desarrollo del sistema nacional de bioseguridad, el sistema de acceso a recursos genéticos, el desarrollo de la capacidad de gestión financiera y de los instrumentos de gestión y planificación.

El desarrollo de la gestión implica también la consolidación de procesos de comunidades locales en el manejo sustentable de sus recursos, potenciando sus conocimientos tradicionales y las múltiples experiencias que se han desarrollado en el país sobre el manejo de biodiversidad por parte de comunidades locales. Pero supone también concretar algunas medidas de orden legal -algunas de carácter nacional y otras de carácter regional- para proteger los conocimientos tradicionales sobre el manejo y aprovechamiento de recursos genéticos, así como medidas para normar y controlar las investigaciones que se realizan en el país.

Como en el caso de las otras Estrategias, su *viabilidad* está condicionada a la adopción de políticas decididas a la conservación y el manejo sostenible de recursos naturales, a la estructuración de amplias alianzas sociales, y a la concreción de opciones de aprovechamiento que tengan impactos en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones. Al respecto la estrategia destaca la necesidad de una visión concertada y única nivel de gobierno, la construcción de una política de alianzas y la necesidad de atender temas claves como el control del aprovechamiento de recursos no renovables, el desarrollo del

turismo, agricultura y la atención a los problemas de seguridad ambiental y calidad de vida. Desde el punto de vista institucional vincularlos con los procesos de descentralización.

1.5. LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DE GALÁPAGOS (2001)

Esta estrategia es un instrumento fundamental para la organización de iniciativas de desarrollo de Galápagos. Plantea las condiciones generales que deben observarse para la conservación del archipiélago, dada la extrema fragilidad de sus ecosistemas, y

para la promoción de actividades productivas como el turismo de naturaleza y la pesca. Todas las actividades a desarrollarse en las islas deben considerar la capacidad de carga de los ecosistemas, la exclusión de áreas terrestres y marinas para actividades productivas y extractivas, así como el control de los asentamientos humanos y de especies introducidas. Dadas las condiciones del archipiélago, la gestión del mismo supone un esquema especial en el cual la presencia del Parque Nacional tiene un rol de fundamental importancia, junto al INGALA y a los gobiernos locales.

Principales leyes que regulan el manejo ambiental

La Constitución de la República del Ecuador (1998)

El Código de la Salud (1971)

La Ley de Aguas (1972)

La Ley de Prevención y Control de la Contaminación (1976)

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (1981)

La Ley de Gestión Ambiental (1999)

Principales textos de política ambiental del Ecuador

Las Políticas Ambientales Básicas (1994)

Estrategia ambiental para el desarrollo sustentable del Ecuador (2000)

Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador (2000)

Estrategia de Biodiversidad (2000)

Estrategia para el Desarrollo Sustentable de Galápagos (2001)

POLITICAS DESTACADAS EN EL MANEJO DEL CAPITAL NATURAL

En este acápite se hará una revisión de las aplicaciones más relevantes que están relacionadas con el manejo forestal y con la conservación de biodiversidad, y que son formuladas como políticas por las respectivas estrategias. El Capital Natural incluye el recurso forestal (bosques naturales, plantaciones, la flora y fauna silvestres) y, las áreas naturales protegidas (áreas de propiedad pública o privada, de relevancia ecológica, social, histórica, cultural y escénica).

2.1. CONSOLIDAR LAS ACCIONES DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

El MAE viene desarrollando algunas iniciativas para consolidar las áreas protegidas en el país. Entre estas medidas se pueden indicar la creación en los últimos años de nuevas áreas así como la creación en 1999 de las dos primeras áreas intangibles del país en la amazonía ecuatoriana y dentro de las áreas de explotación petrolera (Imuya y Tagaeri).

Esta política contiene varias iniciativas o procesos como los siguientes:

- Mejoramiento de la capacidad administrativa del MAE mediante sistemas de información y planes de manejo de una buena cantidad de unidades de conservación.

- Mejoramiento de las fuentes de financiamiento a las actividades del MAE dentro del Sistema Nacional de áreas Protegidas -SNAP- a través de programas de cooperación internacional y la ampliación de la oferta turística de algunas áreas como Machalilla.

- Impulso a la tercerización de algunos servicios turísticos dentro de las unidades de conservación, que ha permitido fortalecer la participación de comunidades en estas actividades, como en el Cuyabeno y Machalilla.

- Definición de una política de delegación del manejo de las áreas protegidas a los gobiernos seccionales, mediante mecanismos de mancomunidad y excluyendo procesos de descentralización plena.

- Impulso de algunos procesos para la delimitación de las áreas protegidas y el allanamiento de mecanismos para resolver conflictos con propietarios de tierra o comunidades posesionarias.

Dentro de esta política se están impulsando iniciativas para la conservación y la recuperación de los humedales, donde se debe destacar la ejecución del Proyecto de Manejo de Humedales en el Ecuador.

Otras iniciativas ligadas al manejo de la biodiversidad, a su conocimiento y valoración, tienen que ver con algunos proyectos como la promulgación de la Ley de Biodiversidad; la construcción de Indicadores de Biodiversidad para Uso Nacional; el proyecto Gran Sumaco; Áreas Protegidas con apoyo de la Cooperación de Holanda; el proyecto "Ecuador Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP - GEF".

En los últimos meses se constituyó una corporación para el manejo de la biodiversidad, que tiene el objetivo de promover las investigaciones y la utilización de la biodiversidad incluso en actividades de biocomercio. Esta iniciativa ha sido cuestionada por algunos sectores ambientales, sin embargo fue constituida en octubre del 2002. Las impugnaciones se basan en la debilidad de normas que protejan el uso de nuestros recursos naturales y el conocimiento tradicional de los pueblos ancestrales sobre el uso de biodiversidad.

2.2. MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE AUTORIZACIÓN Y CONTROL DE MANEJO FORESTAL



Existen varias iniciativas tendientes a la modernización del manejo forestal y a su valoración

real. El Estado está impulsando algunos proyectos como los siguientes: Apoyo al Desarrollo Forestal en los Andes del Ecuador; Reforestación y Conservación de la Cordillera de Chongón y Colonche; Convenio ECUARUNARI; Programa Regional de Bosques Andino - PROBONA; Fortalecimiento Institucional para el Manejo de Recursos Naturales y Reforestación de la Zona Fronteriza; Proyecto de Manejo Forestal Comunitario de Esmeraldas.

Aparte de estos proyectos se han impulsado algunas iniciativas que por su importancia deben ser destacadas:

- La creación del sistema de *regentes forestales*, es la tercerización de los procesos de autorización y control del manejo forestal.

Los Regentes son profesionales forestales inscritos, calificados y acreditados por el Ministerio del Ambiente. Su función es calificar, autorizar y verificar en campo el corte de madera de acuerdo a los planes de manejo de finca que previamente han sido aprobados. Este es un sistema que recién se está implementando en algunas provincias de la Amazonía y Esmeraldas, y que está dando resultados positivos puesto que no sólo mejora el control de la corta y movilización de la madera, sino que permite orientar con criterios técnicos a los agricultores que requieren obtener ingresos monetarios a través de la venta de madera.

■ La conformación, a fines de 1999 y ratificado en febrero del 2000, de un nuevo sistema de control sobre la movilización de madera y de especies silvestres, integrado por la concurrencia de organismos públicos y privados, denominado *vigilancia verde*.

Este sistema está conformado por el Ministerio del Ambiente, la Policía Nacional, la Fundación Maquipucuna, la Fundación Natura, la Corporación para el Manejo Forestal Sustentable (COMAFORS), el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) y CARE-ECUADOR. Este sistema permitió la ampliación de sitios de controles y a la vez diversificar los actores que participan en el control, con lo cual se disminuyen los riesgos de corrupción. Los resultados de esta nueva iniciativa son evidentes, en el período julio de 1999 a junio de 2000, en el cual aún no se contaba con el apoyo de Vigilancia Verde, se incautaron 1.030,65 m³ de madera; mientras que entre julio de 2000 a mayo de 2001, época en que ya estuvo presente Vigilancia Verde, la retención de la madera ascendió 6.062,24 m³, es decir se produjo un incremento equivalente al 588%.

■ La actualización o creación de varias normas que mejoran el control, como las relacionadas a la aplicación de la sanción del decomiso y remate de vehículos que transportan ilegalmente madera, de acuerdo al art. 81 de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Otro caso es el Instructivo para el control de productos retenidos y

decomisados por infracciones forestales y de vida silvestre. Adicionalmente existe el Reglamento para la donación de especies consideradas en veda que hayan sido decomisadas por el Ministerio del Ambiente, entre otras. Estas medidas, aunque importantes, siguen siendo obviamente limitadas para lograr un adecuado control nacional sobre tráfico y comercio ilegal de madera.

■ La Promoción del manejo de páramos. El país, con apoyo de la cooperación internacional, viene impulsando desde hace varios años iniciativas tendientes a la conservación y manejo de páramos, que son ecosistemas frágiles sumamente importantes -entre otras funciones- por la generación de agua y la captura de carbono.

Las iniciativas que se han desarrollado en este campo están concentradas principalmente en organizaciones comunitarias y en organizaciones no gubernamentales. Existen varias iniciativas que vinculan el manejo del agua, la conservación del suelo y de bosques nativos, con la conservación del páramo. Desde el punto de vista del interés de las políticas públicas, este es un tema sumamente relevante porque conjuga la atención a varios problemas: el acceso y la conservación del agua; su distribución equitativa; el combate a los procesos de desertificación en la región andina; el combate a la pobreza rural; y la prevención de procesos de agudización del deterioro del recurso natural y de eventuales conflictos sociales por el acceso al agua.

- La concesión de manglares a las comunidades del litoral. Las acciones de entrega de áreas de manglar a las comunidades locales han sido sostenidas desde 1999.

Esta política conjuga la conservación y la vigilancia del recurso, con las posibilidades de su aprovechamiento. Sin duda ha sido una de las medidas que se ha logrado mantener con consistencia en los últimos años y ha contribuido a limitar las actividades ilegales de destrucción de manglar y a posicionar a varias comunidades locales -sobre todo en El Oro, Guayas y Esmeraldas- en el control de un recurso estratégico para la prevención de inundaciones, protección de suelos y fuente de alimento y producción para comunidades locales. Y ha sido uno de los factores que ha contribuido a la disminución del proceso de destrucción de las áreas de manglar y a su leve recuperación entre 1995 y 1999.⁸

- El manejo de cuencas. Este ha sido un objetivo de larga data en las políticas públicas ecuatorianas, a través de organismos centralizados, de los organismos de desarrollo regional e incluso de los gobiernos locales.

Actualmente se mantienen, junto a la cooperación internacional, varias iniciativas en esta línea. A manera de ejemplo se pueden citar los proyectos de manejo de la cuenca

Catamayo - Chira (Loja), que cuenta con el apoyo de la Cooperación de España y que implica estudios y medidas para disminuir el transporte de sedimentos ocasionados por la fuerte erosión que existe en esa provincia. El PROMACH en la sierra central, que cuenta con el apoyo de cooperación de Alemania y que tiene también el propósito de promover medidas para disminuir los procesos erosivos y de disminución de la cantidad y caudal de las cuencas de las provincias de Chimborazo y Tungurahua. El proceso de manejo de la cuenca del Paute (Azuay) en el cual están involucrados los Municipios y la cooperación de la Unión Europea, con el objetivo de contrarrestar los procesos erosivos que amenazan a la agricultura y a recursos de valor estratégico como el sistema hidroeléctrico de Paute. Muchas de las políticas públicas relacionadas al manejo de páramos, de bosques, de combate a la desertificación, tienen un impacto directo sobre el manejo de cuencas y es positivo que los enfoques sobre el manejo de recursos naturales renovables hayan retomado, en los últimos años, un interés en el manejo integral de los mismos a través del criterio de cuencas. Particularmente importante, si se considera que el deterioro de los recursos naturales tiene impactos muy severos en la disminución de caudales que se siente en varias regiones del país.

El manejo de cuencas, ha sido un objetivo de larga data en las políticas públicas ecuatorianas, a través de organismos centralizados, de los organismos de desarrollo regional e incluso de los gobiernos locales.

⁸ Para 1969 se registraban en el país 203.695 has. de manglares. En 1995, 140.000 has. En 1999, 149.556 has. CLIRSE - PATRA. Análisis multitemporal del ecosistema manglar, IGM 1999.

■ Conservación y desarrollo sustentable de Galápagos. Mediante el cual el Ministerio del Ambiente desarrolla acciones como el Proyecto Ambiental de Galápagos, iniciado en noviembre de 2001 con el propósito de construir un nuevo modelo de manejo ambiental, a través del cual se promuevan responsabilidades para alcanzar y ejecutar decisiones sobre el uso de recursos naturales. Con este proyecto, se está dando apoyo a las reglamentaciones del turismo, de residuos sólidos, de cuarentena y de pesca. En otro ámbito, se han logrado acuerdos con la

Marina para garantizar el cumplimiento del patrullaje de la Reserva Marina en coordinación con la autoridades del Parque Nacional Galápagos.

Otros proyectos son: Apoyo al Fortalecimiento Institucional del Área Protegida Galápagos, La Junta de Manejo Participativo de la Reserva Marina y de los Municipios de Galápagos; Control de Especies Introducidas en el Archipiélago de Galápagos; Fortalecimiento Institucional de los Municipios de Galápagos; Proyecto Integral Galápagos - Programa Araucaria.

POLITICAS E INICIATIVAS RELEVANTES EN CALIDAD AMBIENTAL

En las actividades que tienen relación con las competencias del MAE, se pueden identificar algunos procesos relevantes, entre ellos los siguientes:

Actualización de normas legales y técnicas

La aprobación de la Constitución y la posterior expedición de la Ley de Gestión Ambiental produjeron la necesidad de reformar y actualizar varios cuerpos legales, entre ellos la Ley de Prevención y Control de la Contaminación. En la actualidad el MAE está en proceso de actualizar estas normas legales, así como las normas técnicas sobre manejo de agua, de aire, de desechos sólidos, de ruido y de agua residuales.

Sistema de evaluación descentralizada de estudios de impacto y otorgamiento de licencias.

La creación de un régimen único que permita la calificación de estudios de impacto ambiental (que deben ser presentados como requisito previo para la aprobación de actividades productivas) es un instrumento de fundamental importancia para consolidar la gestión de calidad ambiental

en el país. Han existido desde algunos años varios intentos para lograr establecer este mecanismo, que permitiría tener una estructura jerárquica para que los Municipios, los Consejos Provinciales y las instituciones nacionales, procedan a la calificación y aprobación de los EIA y al otorgamiento de las respectivas licencias.

Existen dificultades técnicas y legales para estructurar este mecanismo, pues se requiere de un sistema nacional de laboratorios, de procedimientos unificados de evaluación y de capacidades técnicas instaladas en los distintos niveles institucionales encargados de cumplir estas funciones. Pero además existen dificultades legales que se desprenden de las competencias que por Ley se han otorgado a varias instituciones que tienen competencia en la gestión ambiental, como se advirtió anteriormente.

Actualmente existe una propuesta elaborada por el MAE para la expedición de un Reglamento del Sistema Único de Manejo Ambiental⁹ que está en estudio en la Presidencia de la República. De aprobarse, este Reglamento será un

⁹ Ver anexo 3

poderoso instrumento para organizar la expedición nacional de licencias ambientales desde una política descentralizada; contribuyendo de esta manera a consolidar los procesos de descentralización.

Manejo de productos químicos peligrosos

Es otro de los temas fundamentales en el país, ya que tienen relación con la seguridad en el manejo de productos peligrosos que son usados en las industrias y también en la agricultura. El desarrollo de la institucionalidad nacional es todavía débil respecto al manejo de productos peligrosos, en parte ello se debe nuevamente a la dispersión institucional de la gestión ambiental y a la propia debilidad del MAE en este aspecto. Sin embargo, se han realizado algunos avances en la toma de medidas de coordinación institucional para el control del manejo de este tipo de productos y para respuestas a emergencias químicas con los Municipios en donde existe una mayor concentración industrial.

Uno de los temas que demanda de medidas urgentes en este campo, aunque es de la de mayores complejidades, es el control de la comercialización y utilización de insumos agrícolas (fertilizantes, pesticidas, fungicidas, etc.) que tienen altos niveles de toxicidad. Sobre estos productos existe control en las importaciones, pero es muy débil la institucionalidad nacional encargada de su control (MAG, MSP), así

como débiles son las propuestas de investigación agrícola que promuevan el uso de variedades agrícolas alternativas.

Mecanismo de desarrollo limpio

Este campo de intervención también es nuevo y está relacionado a las políticas nacionales para disminuir los factores que contribuyen al cambio climático. Aunque el Ecuador no es un país que contribuya significativamente a emisiones que provocan el cambio climático, tiene responsabilidades para disminuir esas emisiones. Sobre todo, el Ecuador es un país que tiene potencial para generar iniciativas que permitan coadyuvar a la captura del carbono que está en exceso en la atmósfera y a la vez obtener recursos internacionales. Por ejemplo, a través de programas de reforestación con especies leñosas que fijan carbono en cantidades importantes. Estos mecanismos todavía están en estudio, pero representan una perspectiva muy importante de considerarse en la gestión ambiental.

Vinculado a este tema también están los estudios sobre los impactos que puede acarrear al país los cambios del clima a nivel planetario. En este aspecto el Ecuador está realizando algunos estudios sobre impactos posibles en la cuenca del Guayas. Se prevé su extensión a todo el litoral. Mantiene también un monitoreo de los glaciares. La constitución del Comité Nacional del Clima es un paso importante en el tratamiento institucional de este tema.

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION AMBIENTAL



CARLOS JUMBO

La Constitución y la Ley de Gestión Ambiental tienen, como se revisó en el capítulo segundo, una serie de disposiciones para garantizar y promover la participación social en la gestión ambiental. Estas disposiciones parten de la obligación del Estado de proteger los derechos ambientales -individuales y colectivos- como parte fundamental de la construcción democrática y de un desarrollo económico equitativo y sostenible. Pero también expresan una condición fundamental para el éxito de todo esfuerzo de gestión ambiental coherente, particularmente en países con gran riqueza natural pero que enfrentan problemas derivados de la concentración demográfica, del uso inadecuado de tecnologías productivas y de la debilidad institucional para la prevención y el control de las afectaciones ambientales.

Efectivamente, en países como el nuestro, una adecuada gestión ambiental será inviable si no cuenta con la participación de la sociedad. Esta participación se concreta en el monitoreo de los procesos productivos, en el control sobre la calidad de los servicios, en las acciones de conservación, en la calificación de estudios de impacto ambiental, etc. Entre los principales aspectos en los que se viabiliza la participación social ambiental, se pueden indicar los siguientes:

- ☐ Participación en los procesos de Consulta Previa en todas aquellas actividades relacionadas con la extracción de recursos no renovables (hidrocarburos, minería), instalaciones sanitarias, obras de infraestructura u otras, que pudieran causar impactos ambientales. En estos casos las

instituciones públicas están en la obligación de consultar a la población local su opinión e incorporar estos criterios a sus decisiones. El art. 28 de la Ley de Gestión Ambiental garantiza el derecho de “toda persona natural o jurídica a participar en la gestión ambiental”, concede “acción popular a quienes violen esta garantía” e indica que el incumplimiento del “proceso de consulta al que se refiere el artículo 88 de la Constitución Política de la República tornará inejecutable la actividad de que se trate y será causal de nulidad de los contratos respectivos”.

Es importante indicar que en el país se han dado pasos importantes en hacer respetar este derecho de consulta previa, particularmente en el caso de pueblos indígenas en donde se deben cumplir las disposiciones de consulta contenidas en el Convenio 169 de la OIT. Tal fue el caso de la pretendida explotación petrolera en territorio shuar de FIPSE, en el cual el Tribunal Constitucional suspendió la autorización de exploración de petróleo por no observar estas normas de consulta.

- El derecho a ser informado de manera “oportuna y suficientemente sobre cualquier actividad de las instituciones del Estado que (...) pueda producir impactos ambientales”, a través de peticiones de carácter individual o colectivo a las autoridades competentes (art. 29 LGA). El acceso a la información transparente es un derecho que todos tenemos

y constituye un factor básico para desarrollar y desplegar una participación efectiva y objetiva en la gestión de los recursos naturales.

- La concesión de “acción pública a las personas naturales, jurídicas o grupo humano para denunciar las violaciones de las normas de medio ambiente” (art. 41 LGA) y el derecho de participar en los procesos penales, civiles o administrativos que se instauren por infracciones de carácter ambiental.
- La participación social que se debe considerar en el monitoreo del cumplimiento de los Estudios de Impacto Ambiental y de los Planes de Mitigación.

Existe un amplio marco legal para favorecer la participación social. De hecho, el país ha tenido avances significativos en este sentido, particularmente en la formulación de propuestas de desarrollo local y en la formulación y ejecución de proyectos en los cuales la participación social se ha ido institucionalizando.

Sin embargo, la participación social choca muchas veces con la falta de respuesta de las instituciones públicas a las demandas planteadas. Por ejemplo, la contaminación industrial en zonas urbanas, la contaminación por actividades mineras e hidrocarbúferas o la falta de seriedad de algunas empresas en la realización de estudios de impacto ambiental. En muchos de estos casos la participación social, canalizada a través de la denuncia, no tiene una respuesta adecuada de las autoridades nacionales

o locales y ello termina por debilitar o en otros casos por radicalizar la participación social.

La participación social en la gestión ambiental y en todo proceso de desarrollo es parte de un proceso de construcción de ciudadanía. En este sentido, son importantes las normas jurídicas pero quizá tiene mayor peso el desarrollo de una *cultura y una práctica* de participación, que

haga uso de los derechos de la población y que incorpore la observancia de sus responsabilidades en el manejo de los recursos naturales. Es por ello que, en esta perspectiva, el desarrollo de una *cultura y de capacidades institucionales* que pueda responder a la demanda social, es un elemento básico para que la participación no se trunque o para que tenga canales apropiados de expresión.

PARA REFLEXIONAR

- ¿Existen contradicciones entre los principales documentos de política ambiental del Estado ecuatoriano?
- ¿Cuáles serían a su juicio las principales dificultades para la aplicación efectiva de las políticas definidas por el Ministerio del Ambiente?
- ¿Cuál podría ser el papel de la participación ciudadana en la gestión ambiental pública?



UNIDAD 4

La descentralización y la gestión ambiental local

Jorge Albán, Miguel Carvajal (Ambiente y Sociedad)
Carlos Jumbo (Ministerio del Ambiente)

INTRODUCCION

La presente Unidad busca profundizar una de las principales políticas para la gestión ambiental pública en el Ecuador: la descentralización. Tal política ha sido afirmada recientemente y forma parte de un proceso más amplio de transformación general del Estado ecuatoriano destinado a democratizarlo y volverlo más eficiente en el cumplimiento de sus tareas. Aunque existen

pocas experiencias prácticas de descentralización, se exponen los principales principios y procedimientos definidos por el Ministerio del Ambiente para la transferencia de competencias a las provincias y municipios. La Unidad finaliza con un balance provisional de los riesgos y las potencialidades de la descentralización en la gestión ambiental pública.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Terminada la Cuarta Unidad, los participantes podrán:

1. Conocer las principales orientaciones y procedimientos existentes para manejar el proceso de descentralización de competencias ambientales del Ministerio del Ambiente.
2. Identificar las principales fortalezas y debilidades de una política de descentralización en este tema.

ASPECTOS CONCEPTUALES

La Constitución Política de la República del Ecuador define que el estado ecuatoriano debe organizar su desarrollo sobre la base de procesos de descentralización y desconcentración. El Art. 225, textualmente indica que

“El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.”

1.1. QUÉ ES LA DESCENTRALIZACIÓN

Es una de las características fundamentales del proceso de reforma del estado, por el cual el Ejecutivo transfiere, competencias, es decir funciones y atribuciones, con sus respectivos recursos, a los gobiernos seccionales (consejos provinciales, municipios, juntas parroquiales).

Entre las características de la descentralización, se pueden mencionar las siguientes:

- Es obligatoria para las instituciones del Ejecutivo, pero es opcional para los gobiernos seccionales. Es decir un gobierno seccional no está obligado a solicitar la descentralización de ninguna competencia que le permita la Constitución, pero el Ejecutivo si tiene la obligación de transferir las competencias solicitadas.
- Sin embargo de que es obligatoria, el Ejecutivo tiene la facultad de *calificar la capacidad técnica* del gobierno seccional que solicite una transferencia de competencias. Obviamente ésta es una necesaria protección del estado ecuatoriano para garantizar cierta racionalidad de la gestión, pero le otorga al Ejecutivo un amplio campo de maniobra.
- A este campo de maniobra se agrega la facultad del Ejecutivo de decidir cuáles competencias se descentralizan y con qué prioridad. No obstante, la Constitución define las competencias que no son sujetas de descentralización: *“la defensa nacional y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan”*.¹⁰

¹⁰ Constitución Política, art. 226

La descentralización es un proceso de transferencia *definitiva*, que seguramente es una de las características que limitan -del lado de los gobiernos seccionales y del Ejecutivo- la velocidad de las transferencias.¹¹

En la legislación ecuatoriana está claro que la descentralización es un proceso hacia los gobiernos seccionales, sin embargo los ámbitos de competencia de estos gobiernos seccionales no son del todo claros en el campo de la

gestión ambiental. Esta situación ha llevado a algunas superposiciones de interés entre consejos provinciales y municipios y, eventualmente, pueden existir algunas diferencias también con la juntas parroquiales y posteriormente con las circunscripciones territoriales. Pues todos ellos tienen competencias ambientales. Tal como está diseñado el proceso de descentralización, el órgano del Ejecutivo debe definir las competencias, atribuciones y funciones que va a transferir a los gobiernos seccionales.



FRANCE RONDE

¹¹ La Ley Especial de Descentralización y Participación Social, en su Art. 3, define a la descentralización del estado como la *“transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales”*.

LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

En el caso del Ministerio del Ambiente existen tres momentos y tres instrumentos que organizan su proceso de descentralización:

- El primero es el Acuerdo 007 de marzo del 2000 que hace viable la descentralización del manejo y de la administración de bosques protectores a los municipios y consejos provinciales, así como permite la delegación por un período de tiempo (máximo 10 años, renovables) del manejo de áreas protegidas a los municipios o consejos provinciales. Al amparo de esta regulación se otorgó el manejo del Parque Nacional Cajas al Municipio de Cuenca.
- El segundo es el Acuerdo 055 de septiembre del 2001 que amplía los criterios de descentralización para promover la formación de mancomunidades municipales y provinciales para el manejo de áreas protegidas e incorpora algunos temas de calidad ambiental.
- El tercero es el Convenio Marco firmado entre el CONCOPE, el Ministerio del Ambiente y el CONAM (Diciembre 2001). Este Convenio promueve la creación de mancomunidades para el manejo ambiental, pero obliga a que los procesos de descentralización pasen necesariamente por la aprobación de los consejos provinciales, generando las obvias resistencias políticas de varios municipios. Esta decisión que está siendo ejecutada en varias provincias del país, ha dinamizado sin duda el proceso de descentralización ambiental, pero de alguna manera no logra superar un nivel formal de compromisos y, por otra parte, no deja de expresar contradicciones con procesos del propio MAE orientado a una descentralización directa con los Municipios, a través de Convenios de delegación firmados desde 1997 e incluso en 2003, por ejemplo con el Municipio de Guayaquil.

Antes de revisar los principales instrumentos que se están utilizando en el proceso de descentralización ambiental, conviene recalcar que muchas de las competencias ambientales son parte de las competencias tradicionales de los municipios. Por ejemplo manejo de desechos sólido, manejo de aguas residuales domésticas e industriales,

co - participación en el manejo de la calidad del aire, entre otras. En este caso no se puede hablar en rigor de descentralización, puesto que estas competencias siempre han sido parte de los gobiernos locales. Esto explica por qué es restringida la lista de competencias descentralizables en algunos temas como calidad ambiental.

2.1. LAS COMPETENCIAS DESCENTRALIZABLES

Las siguientes son las competencias que están en proceso de

descentralización, de acuerdo a lo definido por el Ministerio del Ambiente¹² y el CONAM, con apoyo de la GTZ¹³.

MATRÍZ DE COMPETENCIAS - A.- CAPITAL NATURAL: MANEJO DE BOSQUES, PLANTACIONES FORESTALES, FLORA Y FAUNA SILVESTRES.

COMPETENCIAS	FUNCIONES BÁSICAS PARA OPERAR LAS COMPETENCIAS
1 Formular políticas en concordancia con las políticas nacionales	<p>Establecer la política forestal y biodiversidad en concordancia con la política nacional</p> <p>Establecer incentivos y des - incentivos para el manejo sustentable de bosques y la reforestación</p>
2 Elaborar, ejecutar y avalar estrategias, programas y proyectos de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal y de la biodiversidad	<p>Aprobar programas y proyectos locales</p> <p>Elaboración y ejecución de estrategias y programas de desarrollo forestal</p> <p>Impulsar programas y proyectos de reforestación, uso sustentable y conservación de los bosques nativos y de biodiversidad</p> <p>Promover el desarrollo comunitario en las zonas de influencia de áreas naturales (bosques protectores), propiciando la ejecución de proyectos</p> <p>Orientar y apoyar la elaboración de proyectos y programas de uso sustentable y conservación del recurso forestal y de la biodiversidad orientados hacia el ecodesarrollo</p> <p>Restauración y recuperación de ecosistemas y especies</p> <p>Promover y apoyar el establecimiento de zoo - criaderos, viveros, jardines de plantas silvestres y estaciones de investigación para la reproducción y fomento de la flora y fauna silvestres</p> <p>Introducir programas alternativos que disminuyan la presión sobre los recursos biológicos</p>
3 Emitir normas forestales de plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y vedas, en coordinación con el Ministerio del Ambiente de acuerdo a la legislación ambiental.	<p>Crear y actualizar la base legal provincial forestal y de biodiversidad</p> <p>Establecer normas técnicas para la planificación, manejo, aprovechamiento, administración, control e inventarios forestales</p> <p>Definir criterios e indicadores de manejo forestal sustentable</p> <p>Regular el aprovechamiento de la fauna y flora silvestres fuera del patrimonio de áreas naturales del Estado</p> <p>Establecimiento de vedas para la caza, pesca y recolección de especies animales y vegetales</p>
4 Declarar bosques protectores y otorgar certificados de afectación de bosques protectores	Declaración de Bosques Protectores y afectación de bosques
5 Prevenir y controlar desastres y amenazas al recurso forestal	Prevenir, controlar y educar sobre incendios, plagas y enfermedades que afectan a bosques y vegetación natural
6 Declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción	<p>Identificar y delimitar usos de áreas forestales</p> <p>Crear, determinar y delimitar áreas protegidas dentro de su jurisdicción</p>

¹² Ver el anexo 4, sobre el Acuerdo 055

¹³ Convenio Marco de Transferencia de Competencias Ambientales entre el CONCOPE, CO-NAM, y el Ministerio del Ambiente, suscrito el 27 de diciembre de 2001.

MATRÍZ DE COMPETENCIAS - A.- CAPITAL NATURAL: MANEJO DE BOSQUES, PLANTACIONES FORESTALES, FLORA Y FAUNA SILVESTRES.

COMPETENCIAS		FUNCIONES BÁSICAS PARA OPERAR LAS COMPETENCIAS
7	Capacitar, informar y realizar la extensión forestal y sobre biodiversidad	Prevenir, controlar y educar sobre incendios, plagas y enfermedades que afectan a bosques y vegetación natural
		Capacitar sobre uso sustentable y conservación de bosque nativo y de biodiversidad
		Ejecutar campañas de concienciación y programas de capacitación para la prevención del tráfico ilegal de vida silvestre
8	Autorizar y controlar el aprovechamiento, la comercialización interna y la tenencia de la flora y fauna silvestres (excluye productos maderables)	Autorizar el aprovechamiento comercial de productos forestales diferentes a la madera
		Otorgar licencias de caza y pesca y de actividades de recolección de especies y elementos de la vida silvestre
		Proteger las especies nativas de flora y fauna
		Vigilar la producción, tenencia, aprovechamiento y comercialización de materias primas forestales (excluye productos maderables) y la tenencia de flora y fauna silvestre, especialmente de especies amenazadas o en peligro de extinción.
9	Elaborar y ejecutar planes de Ordenamiento Territorial sobre la base de la política y las normas nacionales establecidas en esta materia	Identificar y delimitar usos de áreas forestales
		Clasificación de usos de áreas forestales
		Elaborar planes de ordenamiento territorial provincial
10	Administrar el registro forestal y otorgamiento de patentes de funcionamiento de establecimientos forestales	Inscripción en el Registro Forestal y otorgar la patente forestal
		Registrar actividades forestales (bases de datos)
11	Concesionar el uso tradicional de manglares y humedales a comunidades locales	Concesión del uso a comunidades locales para el aprovechamiento sustentable de manglares y humedales

MATRÍZ DE COMPETENCIAS - B.- CALIDAD AMBIENTAL

COMPETENCIAS		FUNCIONES BÁSICAS PARA OPERAR LAS COMPETENCIAS
1	Formular políticas en concordancia con las políticas nacionales	Formular políticas y estrategias ambientales con sujeción a la Constitución y a la Ley de Gestión Ambiental
2	Emitir normas jurídica y técnicas previa coordinación con el Ministerio del Ambiente, conforme a la Ley de Gestión Ambiental	Crear y mantener la base legal sobre control y prevención ambiental
		Emitir y aplicar normas técnicas, manuales y parámetros de protección ambiental aplicables en el ámbito provincial en coordinación con el Ministerio del Ambiente
		Establecer normas técnicas de calidad ambiental y niveles máximos de contaminación
		Emitir la normativa sobre la protección de agua, aire y suelo
		Regular el establecimiento de incentivos relacionados con el mejoramiento tecnológico que asegure la óptima calidad ambiental
		Fomentar la utilización de procesos industriales que generen menor carga contaminante (producción limpia)
		Establecer mecanismos de recuperación de costos de contaminación (contaminador-pagador)
		Fomentar la utilización de procesos agroindustriales que generen menor carga contaminante (producción limpia)
3	Sanccionar de acuerdo con las normas y regulaciones en calidad Ambiental	
4	Establecer mecanismos para prevenir, controlar, sancionar y corregir acciones que contaminen o contravengan las normas vigentes	Mantener registros actualizados sobre agentes contaminantes; publicar listas de sustancias contaminantes y; normar su uso
		Consolidar los registros sobre agentes contaminantes, publicación de listas de sustancias contaminantes.

MATRÍZ DE COMPETENCIAS - B.- CALIDAD AMBIENTAL

COMPETENCIAS		FUNCIONES BÁSICAS PARA OPERAR LAS COMPETENCIAS
		Prevención y promoción de la calidad ambiental Mantener registros sobre información relacionada con la prevención y el control ambiental Declaración de alertas y emergencias por contaminación y adopción de medidas emergentes Participar en las acciones para la atención de emergencias ambientales Establecer y operar sistemas de permisos de funcionamiento de actividades industriales y de servicios Establecer y operar sistemas de permisos de funcionamiento actividades agroindustriales y de servicios Prevención y control de descargas y contaminantes Control ambiental (normas, estándares y calidad del agua, aire, suelo, etc.) Controlar la incineración de residuos patológicos e industriales Controlar la emisión de fuentes móviles Controlar depósitos y almacenamiento de material contaminante Controlar depósitos y almacenamiento de material contaminante altamente peligroso Controlar emanaciones, vertidos, disposición y uso arbitrario de contaminantes Intervenir en la ejecución de programas especiales para la atención de zonas críticas
5	Realizar auditorías ambientales dirigidas a las actividades productivas o que puedan causar daños ambientales	Realizar auditorías ambientales y control de la contaminación derivados de la ejecución de planes nacionales y regionales
6	Formular sistemas de evaluación de impactos ambientales	Aprobar estudios de impacto y planes de manejo ambiental para obras, proyectos y actividades de conformidad con la ley Determinar obras, proyectos e inversiones que requieren estudios de impactos ambientales
7	Formular y ejecutar el plan de prevención y control de calidad ambiental provincial o cantonal, así como los indicadores de su gestión	Evaluar y desarrollar planes y programas de prevención y control de la contaminación Planificar y ejecutar acciones para el control ecológico y ambiental provincial Elaborar, aprobar y ejecutar el plan ambiental en su jurisdicción
8	Promover la participación social relativas al mantenimiento y mejoramiento de la calidad ambiental, el uso y operación de tecnologías ambientales sustentables	Promover la participación de la comunidad en la prevención y control de la calidad ambiental
9	Dar asistencia técnica a través de programas y proyectos a organismos públicos y privados en el control y aplicación de estándares específicos de calidad ambiental	Ejecución de programas y proyectos de asistencia técnica a industrias (incluido la aplicación de estándares de calidad ambiental) Ejecución de programas y proyectos de asistencia técnica a agroindustrias (incluido la aplicación de estándares de calidad ambiental)
10	Capacitar	Elaborar y ejecutar planes, campañas y otras actividades tendientes a la educación y difusión de la problemática de la contaminación ambiental
11	Manejar la información ambiental dentro de su jurisdicción	Mantener un sistema de información provincial (banco de datos)

2.2. CRITERIOS GENERALES PARA LA TRANSFERENCIA DE LAS COMPETENCIAS

El Convenio establece el siguiente esquema para transferir competencias del Ministerio del Ambiente:

- a. A las provincias, cuyos consejos provinciales hubieren llegado a un acuerdo con la totalidad de sus municipios.
- b. A los consejos provinciales y a los municipios con los cuales hubiere acordado la demanda.
- c. A los consejos provinciales que solicitaren individualmente de acuerdo al ámbito de su competencia.

Para los casos de los literales a) y b), los consejos provinciales transferirán de manera inmediata las competencias a los municipios que las solicitaren de acuerdo con el ámbito de su competencia y los consejos provinciales podrán asumir subsidiariamente las competencias que correspondan a las municipalidades mientras se fortalece la capacidad operativa de éstas. El acuerdo de subsidiaridad deberá ser presentado al Ministerio del Ambiente junto con la solicitud de transferencia.

Los recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos, de origen nacional y extranjero de que es titular el Ministerio del Ambiente, que se transferirán con las competencias, corresponderán a aquellos existentes, utilizados por el Ministerio para el ejercicio de las competencias mencionadas.

El otorgamiento de licencias ambientales para actividades de bajo impacto ambiental definidas

por el Ministerio del Ambiente, será transferido en forma inmediata a los gobiernos seccionales. El otorgamiento de licencias para actividades de moderado impacto ambiental definidas por el Ministerio del Ambiente, será delegado por el Ministerio a los gobiernos seccionales durante dos años, contados a partir de la fecha de suscripción de los respectivos convenios específicos de transferencia, luego de lo cual, la competencia será transferida con cargo al proceso de descentralización. Esta transferencia se dará dentro de los términos del Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA).

La competencia relacionada con la autorización y control del aprovechamiento forestal y la movilización de productos forestales, mediante el otorgamiento de guías de circulación, será ejercida por el Ministerio del Ambiente, quien coordinará con el CONCOPE la tercerización del Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal hasta el 31 de diciembre del año 2002. A partir del 1 de enero del año 2003, la responsabilidad de la supervisión de la operación del mismo Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal, será manejada concurrentemente entre el Ministerio del Ambiente y los consejos provinciales de acuerdo con su jurisdicción, asegurando la continuidad de dicho sistema.

El manejo de un área protegida del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en sujeción a las políticas nacionales emitidas por el Ministerio del Ambiente, se delegará a una mancomunidad que se constituya entre los gobiernos seccionales, en cuyas jurisdicciones se encuentre el área protegida objeto de la delegación.

2.3. ESTRATEGIA AMBIENTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

A raíz de la suscripción del Convenio marco de transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente hacia los gobiernos seccionales se inicia el proceso de difusión de los resultados de éste y además prepara condiciones favorables para iniciar las negociaciones al nivel provincial. En esta oportunidad, el Ministerio del Ambiente deliberadamente actúa en calidad de observador y apoyo técnico solo si es requerido, a fin de que los gobiernos seccionales, por sí solos, lleguen libremente a los primeros acuerdos respecto de la predisposición para iniciar los procesos de negociación.

Vale destacar que la estrategia de conducir la descentralización al nivel provincial con acuerdo de todos los municipios y el Consejo Provincial correspondiente, tiene por objeto evitar que se llegue a demandar las mismas competencias ambientales en iguales jurisdicciones por diferentes gobiernos seccionales.

Lejos de esperar que las demandas de competencias sean en función de toda la matriz acordada, lo que se espera es que exista el acuerdo entre los gobiernos seccionales. Luego se negociaría los paquetes provinciales de competencias que según la Ley serían de en función de las capacidades locales y la

descentralización entraría en una dinámica continua y progresiva.

Actualmente se está desarrollando un amplio proceso de consultas y negociaciones, con los consejos provinciales y municipios de las provincias de Imbabura, Pastaza, Los Ríos, El Oro, Manabí, Loja, Azuay, Tungurahua, Sucumbios, Orellana, Morona Santiago y Zamora. Simultáneamente se está avanzando en precisar los recursos financieros que demanda asumir las competencias solicitadas por los gobiernos seccionales (que no necesariamente deben ser las 22 definidas por el MAE) y los procesos administrativos para ejecutar la transferencia.



FRANCE RONDE

UNA REVISION DE LOS PROCESOS RELEVANTES DE DESCENTRALIZACION Y GESTION AMBIENTAL LOCAL

Siendo un proceso que está en marcha, no existen demasiados ejemplos de descentralización. Sin embargo, se procurará indicar algunos ejemplos:

3.1. EXPERIENCIAS SOBRE MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS

☞ Existe, hasta ahora, un único acuerdo para el manejo “descentralizado” de una área protegida, que es la transferencia de competencias para el manejo del Parque Nacional Cajas (abril 2000) del Ministerio del Ambiente al Municipio de Cuenca a través de su Empresa de Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado (ETAPA). Este es un acuerdo de delegación por cuanto no es indefinido y tiene la posibilidad de retornar a los ámbitos administrativos del Ministerio del Ambiente. El tiempo del acuerdo es de diez años y su cumplimiento está sujeto a auditorias financieras y técnicas del MAE, de tal manera de posibilitar su “retorno” en caso de mal manejo o incumplimiento de los objetivos de conservación del Parque Nacional¹⁴.

☞ Entre los procesos actuales de negociación, probablemente el más relevante es el de la Reserva El Angel en Carchi. En este caso se ha avanzado de manera importante en la suscripción de acuerdos de mancomunidad entre los Municipios que comparten el área protegida (Espejo y Tulcán), los Municipios que se benefician del agua que produce la Reserva (además de los anteriores, Mira y Bolívar) y el Consejo Provincial. La formación de mancomunidades tiende a encontrar mecanismos que fortalezcan la capacidad de gestión local para el manejo de un área protegida. Sin embargo es un requisito adicional que puede entorpecer el proceso, puesto que incorpora acuerdos políticos de gobiernos locales que muchas veces tienen diferencias. De hecho cabe preguntarse acerca de la conveniencia de la mancomunidad en todos los casos, por ejemplo entre gobiernos locales que tienen sedes muy distantes, sin ninguna relación entre ellos y en relación a ecosistemas muy diferentes en una misma área protegida. Tal es el caso de

¹⁴ Sobre este caso, existe una sistematización de la experiencia en este mismo texto.

los municipios y consejos provinciales que están en relación con la Reserva Cotacachi - Cayapas, en cuyo caso -además- debe considerarse la situación de las comunidades indígenas cuyos territorios están dentro o colindantes con la Reserva.

3.2. EXPERIENCIAS EN CALIDAD AMBIENTAL

- ▣ Varios Municipios del país han firmado convenios con el Ministerio del Ambiente para asumir responsabilidades en esta área que no son propias de su competencia. Entre ellos cabe mencionar a los Municipios de Guayaquil, Quito, Cuenca, Manta que han asumido competencias en el control del aire y en el control de efluentes industriales, entre otros. En la mayoría de estos casos, las competencias son manejadas por iniciativa de los municipios y dependen de su voluntad política antes que de procesos de descentralización. Ello es claro en las iniciativas locales ambientales que han surgido y se desarrollan de manera autónoma en varios municipios del país.

3.3. EXPERIENCIAS DE INICIATIVAS LOCALES DE GESTIÓN AMBIENTAL

Aparte de los procesos de descentralización y no necesariamente ligadas, existen en el país una multiplicidad de experiencias locales de gestión ambiental, que incluyen niveles de participación en la planificación del manejo territorial, agendas ambientales, iniciativas para el manejo de cuencas y micro - cuencas, ordenanzas para el manejo de

bosques protectores locales, manejo de desechos sólidos, manejo de aguas residuales, entre otras. Estas iniciativas han tenido mucha fuerza desde inicios de la década del noventa, sin embargo se han desplegado con gran velocidad en los últimos cinco años.

Desde el desarrollo de iniciativas locales, evidentemente las experiencias son más ricas y numerosas. Se pueden identificar algunas de ellas.

- ▣ *Pedro Moncayo*: Creación del Fondo Forestal para la conservación de fuentes de agua. Es parte de un esfuerzo del Municipio y de las comunidades locales para conservar las vertientes del Mojanda de las cuales proviene el agua potable de 19 comunidades y de la ciudad de Tabacundo. El proceso implica la conservación de un bosque protector de 4.000 has. por parte del Municipio (1998), acciones agroforestales en terrenos comunitarios y la creación de un fondo de USD 12.000 anuales para manejo del bosque. El fondo se nutriría del aporte de los usuarios y de contrapartes locales que se benefician del recurso. Procesos similares se han desarrollado en otros Municipios como Pimampiro y en la creación de fondos más grandes como el que opera en la ciudad de Quito.

- ▣ *Cuenca*: Que tiene una gestión ambiental bastante integral, siendo probablemente la ciudad con mayor desarrollo en la gestión ambiental. Entre los aspectos relevantes cabe destacar las propuestas de

planificación del desarrollo territorial, la construcción del relleno sanitario en Santa Ana en acuerdo con la comunidad local y el manejo de los desechos sólidos. Resalta también la recuperación de los cuatro ríos que atraviesan la ciudad (Yanuncay, Tarqui, Tomebamba, Cuenca) y el manejo de las aguas residuales domésticas e industriales a través de las piscinas de oxidación del Tomebamba y de los acuerdo con los industriales de la ciudad. Finalmente, el manejo del Cajas, que es parte de una concepción más integral del manejo de cuencas y que apunta a garantizar agua de calidad y en cantidades suficientes para la ciudad y su entorno regional.

🚗 *Loja:* Que de manera similar al caso de Cuenca ha dado pasos muy importantes en la gestión ambiental. Entre ellos se puede mencionar la construcción y operación del relleno sanitario con un sistema de recolección diferenciada de desechos sólidos; la recuperación de los dos ríos que atraviesan la ciudad (Malacatos y Zamora) y el proceso de construcción de piscinas de tratamiento de aguas residuales. Existe también una serie de iniciativas para la conservación del Parque Podocarpus que es compartido por las provincias de Loja y Zamora.

Además cabe mencionar un esfuerzo sostenido en varios cantones de la provincia (Macará, Zapotillo, Pindal,

Calvas, Espíndola, Quilanga, Puyango, Gonzanamá, Soloranga, Chaguarpamba, entre otros), en los cuales se están desarrollando iniciativas para el manejo de desechos sólidos, para conservación de vertientes y para manejo de aguas residuales. Se configura así un proceso regional de manejo ambiental que por ahora es uno de los de mayor envergadura a nivel nacional.

La dispersión de competencias ambientales en varias instituciones públicas, plantea problemas a la descentralización puesto que muchas competencias no están consideradas por el Ejecutivo como parte de estos procesos. Es el caso, por ejemplo, del control ambiental de las actividades mineras o hidrocarburíferas; del control del uso de agroquímicos; del control sobre el tránsito y las emisiones de vehículos, entre otros.

Sin embargo, una voluntad política de descentralización de los procesos de prevención y control de la contaminación por parte de los gobiernos seccionales, encontraría argumentos suficientes para asumir estas responsabilidades. Uno es la responsabilidad que tienen los municipios de precautelar y proteger la salud de su población. Un segundo es la predominancia que tiene la Ley de Régimen Municipal así como la de Régimen Provincial, por ser de carácter orgánico, sobre las llamadas leyes ordinarias.

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA DESCENTRALIZACION DE LA GESTION AMBIENTAL

Políticas como la descentralización o cualquier otra iniciativa de organización de las funciones y competencias espaciales dentro de la institucionalidad estatal, deben ser analizadas a partir de su conveniencia o inconveniencia en función del impacto que

pueden causar en la gestión pública de los recursos nacionales. Esto supone velar por su protección y su aprovechamiento democrático por parte de la sociedad actual y de las generaciones venideras. Veamos las posibilidades y los riesgos de este proceso.

4.1. POSIBILIDADES

- a. Los gobiernos seccionales, principalmente los provinciales y municipales, ciertamente están en posibilidades de una relación más directa y permanente con las demandas y los procesos económicos de las sociedades locales. En tal circunstancia pueden conocer de mejor manera las necesidades y requerimientos demandados a la gestión de recursos naturales e hipotéticamente reaccionar de una manera más rápida y eficaz frente a estas necesidades o frente a actividades altamente destructivas de los recursos naturales.
- b. Dada la condición anotada anteriormente y el fuerte deterioro de los recursos renovables en el país los gobiernos seccionales pueden tomar -algunos lo han venido haciendo- decisiones en áreas no muy conflictivas que apuntan al mejoramiento de condiciones ambientales locales, principalmente vinculadas al manejo y conservación del agua. Estas condiciones, en las dimensiones percibidas localmente, muchas veces no son siquiera consideradas a nivel nacional. Entre ellas se puede mencionar el control o la capacidad de declarar áreas locales de conservación o medidas de protección de fuentes de captación y micro - cuencas.
- c. Los gobiernos locales tienen la capacidad jurídica de impulsar procesos que son absolutamente necesarios en el país como el ordenamiento y desarrollo territorial. El ejercicio de esta capacidad permitiría potencialmente la regulación de actividades productivas en relación con las condiciones de los distintos ecosistemas, así como la prevención y el control de actividades industriales contaminantes. Las políticas de desarrollo

territorial requieren revertir procesos de ocupación anárquicos y especulativos, que en muchas ocasiones han llevado a aumentar los riesgos y los costos sociales y económicos de los desastres naturales, al aprovechamiento inadecuado de recursos y a la destrucción del entorno.¹⁵

4.2. LIMITACIONES

- a. Si bien los gobiernos seccionales tienen condiciones para una reacción más cercana a los intereses de las sociedades locales, muchas veces no dejan de estar atrapados entre los intereses de grupos de poder local que se expresan a través del “caudillismo” o el “cacicazgo”. Muchos de esos grupos de poder local tienen también fuertes intereses económicos que en muchas ocasiones están vinculados a prácticas extractivas o a prácticas productivas que no observan necesarias regulaciones ambientales y sociales.

Se pueden citar varios casos que ejemplifican estas relaciones de “atrapamiento” de los gobiernos locales, con intereses mineros, bananeros, de acuacultores. Generalmente ocurren por el escaso desarrollo de la ciudadanía y de las institucionalidades políticas, y es una de las razones objetivas que cuestionan fuertemente una ecuación propagandizada desde los partidarios dogmáticos de la descentralización: a mayor capacidad de los gobiernos locales mayor democratización de la gestión. Esta es una relación que se queda en los aspectos formales de la reforma institucional y hace abstracción de las condiciones particulares de conformación de los intereses y de los innumerables espacios de poder que existen a nivel local.

- b. La debilidad institucional de los Municipios y de los Consejos Provinciales, que en muchas ocasiones impide disponer de los recursos financieros y técnicos necesarios para una adecuada gestión en sus territorios.
- c. El tema ambiental es novedoso y no está integrado de manera fuerte e integral, sino todavía dependiente de las tradicionales funciones de “higiene”, “planificación”, y hasta de “obras públicas”. Estas circunstancias, que se plantean a manera de algunas reflexiones necesarias para el debate colocan algunos puntos que deben considerarse para tener una evaluación objetiva de las políticas públicas sobre descentralización de la gestión ambiental. Es importante insistir, en este caso, que lo fundamental no es lograr la descentralización en sí misma y mucho menos acumular acuerdos firmados que no tengan viabilidad; lo importante es modificar la gestión para mejorar los impactos de las políticas ambientales, para mejorar la calidad de vida de la población y disminuir los altos niveles de deterioro de los recursos naturales que predominan en el país.

¹⁵ Ley Orgánica de Régimen Municipal, artículos 12, 19, 64, 211, 212.

-
- d. El tratamiento, en relación a la descentralización, de temas de carácter nacional por su valor estratégico para el país, como el manejo y administración de las áreas protegidas.

Si bien es cierto que hasta ahora no existe una política de descentralización total del manejo del SNAP, es conveniente que se mantenga una discusión mesurada y objetiva sobre la conveniencia de su descentralización, puesto que se trata de un sistema que debe ser manejado con criterios de integralidad y de unidad, y sobre los cuales debe expresarse una unívoca política de estado a la cual se atengan y se remitan las iniciativas locales de manejo.

PARA REFLEXIONAR

- ¿Son los criterios procedimientos para la descentralización de competencias ambientales suficientemente claros y viables?
- Aparte de las ventajas y desventajas señaladas en el documento, ¿qué otros riesgos y potencialidades encuentra usted en la descentralización de competencias ambientales a gobiernos locales?

A MANERA DE UNA SINTESIS FINAL

En este acápite se exponen algunos criterios que sintetizan los aspectos más relevantes que caracterizan la gestión pública de los recursos naturales en el Ecuador.

- a. Desde la década de los setenta el Ecuador ha desarrollado instrumentos jurídicos y un cuerpo institucional para el manejo ambiental. Sin embargo, estos esfuerzos tuvieron un impulso muy importante a partir de la Cumbre de Río, que desembocaron en la constitución de la Comisión Asesora Ambiental (1993) y luego del Ministerio del Ambiente (1996), en el desarrollo de los derechos colectivos -entre ellos los del ambiente- en la Constitución de 1998, y en la Ley de Gestión Ambiental (1999).
- b. De manera similar en los últimos cinco años se ha generado una importante cantidad de instrumentos para las políticas ambientales, tales como estrategias y reformas a los cuerpos legales y a las normas técnicas. Este es un proceso de modernización de la gestión ambiental, todavía inconcluso.
- c. A pesar de estas iniciativas, la autoridad ambiental se encuentra dispersa en múltiples instituciones públicas. Es necesario impulsar un proceso de fortalecimiento y concen-

tración institucional de las competencias ambientales que conciernen al Ejecutivo, en el Ministerio del Ambiente. Esta es una condición fundamental para mejorar la gestión ambiental en el país.

- d. En los últimos tres años también se han desarrollado esfuerzos importantes por actualizar procedimientos, innovar nuevos criterios de gestión y modernizar la institucionalidad del Ministerio del Ambiente. Ello es palpable tanto en el área de manejo de recursos forestales y de biodiversidad, como en el área de calidad ambiental. Sin embargo, estas iniciativas son todavía insuficientes para contrarrestar las tendencias de degradación de los recursos naturales en el país y no logran ser consolidadas como parte sustantiva de las políticas de estado. Esta circunstancia explica contradicciones coyunturales como la de intentar modernizar el control sobre la conservación del bosque nativo en Esmeraldas y la autorización presidencial para sembrar palma africana, destruyendo 20.000 has. de bosque nativo en esa provincia.
- e. La descentralización es una de las políticas más relevantes de la gestión ambiental. Su aplicación excluye algunos temas centrales como el control del manejo y movilización

forestal y las áreas protegidas, en cuyo caso funciona la figura de la delegación, con tiempos limitados y con la posibilidad de la revocatoria. Adicionalmente este proceso tiene la peculiaridad de impulsar acuerdos de los gobiernos seccionales a través de los consejos provinciales y de promover las relaciones de mancomunidad (entre municipios y consejos provinciales) como un requisito para acceder al manejo de áreas protegidas.

f. Finalmente, cabe indicar que un rasgo relevante de la gestión pública ambiental en los últimos diez años, es el proceso de creciente incorporación de estos temas en las agendas de desarrollo de los gobiernos municipales y provinciales. También el despliegue de múltiples iniciativas de estos gobiernos para el manejo de desechos sólidos y líquidos, así como para la conservación de sus recursos naturales renovables.



SISTEMATIZACION

La gestión integral del agua Cuenca - Ecuador

Sistematización de la experiencia del
Municipio de Cuenca, a través de su empresa
municipal - ETAPA, para la protección
de las fuentes hídricas de consumo humano

Jaime Dominguez Durán
ETAPA

INTRODUCCION

Según la Ordenanza que regula la organización y funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca -ETAPA-, al ámbito ambiental le corresponde:

- ▣ “Controlar y proteger las fuentes de agua y sus cursos de utilización actual y potencial, así como de los cuerpos receptores naturales y artificiales, enmarcándose en las disposiciones legales para el efecto”
- ▣ “Ejecutar políticas ambientales y programas de acción, dirigidos a proteger y cuidar los recursos hídricos y las fuentes de abastecimiento de agua del Cantón e impulsar programas de saneamiento ambiental”.

Toda esta gestión ambiental paralela a la prestación de servicio de agua potable y alcantarillado ha sido considerada por ETAPA como una inversión presente para garantizar, en la medida de lo posible, la existencia del recurso a futuro, pensando además, en el incremento de la demanda de abastecimiento de agua exigido

por el crecimiento poblacional, sin sobre - explotar ni poner en riesgo el recurso hídrico en la zona.

A lo largo de este documento el lector podrá conocer a breves rasgos las experiencias de ETAPA, como empresa municipal responsable del servicio de agua potable y saneamiento ambiental del cantón Cuenca, en sus esfuerzos para afianzar internamente una “cultura de conservación” como estrategia para incluir la protección de las fuentes hídricas en el servicio público de dotación de agua potable. Esto parte de la premisa que el modo prudente de juzgar la efectividad de una acción es mediante la evaluación de su impacto sobre el funcionamiento del sistema como un todo y es aquí donde, a mi parecer, se deben apuntar los esfuerzos.

La siguiente sistematización muestra la historia, los pasos, metodologías, acciones de coordinación, aprendizajes y esfuerzos de fortalecimiento institucional que se han implementado en la gestión ambiental local, particularmente, en lo referente al cuidado del agua.

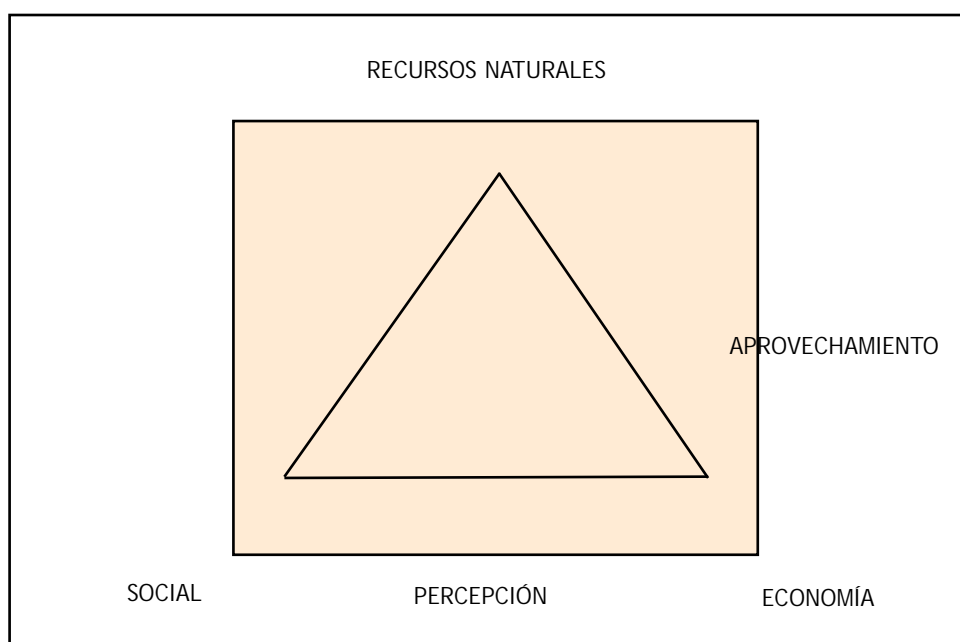
ANTECEDENTES

La humanidad ha emprendido una nueva actitud frente a los problemas ambientales. El deterioro de la naturaleza es alarmante. Hay quienes opinan que ha llegado a niveles irreversibles. La solución no va por el camino de mantener los recursos naturales sin tocar sino establecer una relación de armonía entre los seres humanos y la naturaleza, entre la economía y la protección del ambiente como base de un desarrollo humano.

Varios autores definen el Desarrollo Sustentable como un triángulo donde en cada uno de sus vértices están representados

lo social, lo económico y los recursos naturales. Como sabemos el triángulo es la figura más simple en dos dimensiones cuya propiedad principal es que una vez fusionados sus lados, sin importar la longitud de cada uno de ellos, no puede ser deformado sea cual sea la presión que reciba en sus vértices. El equilibrio que se pueda lograr en la longitud de cada uno de sus lados a través de un aprovechamiento racional, una percepción integral de la realidad y una conciencia social y ambiental coherente, nos permitirá crear un espacio de vida justo y digno como seres humanos.

FIGURA 1
INTERPRETACIÓN GRÁFICA DEL DESARROLLO SUSTENTABLE



Fuente: Modificada por el autor desde "Toward a sustainable cement industry, BATELLE 2001" Elaboración propia.

El Municipio de Cuenca, a través de su Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ETAPA), tiene la responsabilidad de dotar del servicio de agua potable al Cantón Cuenca, para lo cual en el área urbana cuenta con dos plantas de agua potable: Tixán y el Cebollar. Estas procesan en la actualidad aproximadamente 1.500 litros de agua por segundo para el área urbana. Adicionalmente, ETAPA ha trabajado arduamente en más de 200 sistemas rurales de agua. En esta perspectiva ETAPA como responsable de la dotación del Agua Potable en el Cantón Cuenca¹ se esfuerza por brindar el mejor servicio público que garantice cobertura, continuidad, calidad, cantidad y frecuencia, aspectos técnicos claves para entregar un buen servicio. Es la suya *una concepción integral y respetuosa de todo el ciclo del agua con una visión a largo plazo*, en la cual se considera a ésta desde su nacimiento, durante su tratamiento, su utilización y su devolución a la naturaleza.

Convencidos de que el agua es un recurso limitado, potencialmente vulnerable y amenazado, ETAPA definió cinco estrategias para la gestión de los recursos naturales, orientadas a la protección de las fuentes hídricas como alternativa para garantizar la cantidad y calidad del agua, que en un 95% es de origen superficial. Estas estrategias son:

1. Adquisición de 4 predios estratégicos contiguos en la

cuenca del río Mazán, afluente directo del río Tomebamba (8.759 has. de propiedad de ETAPA y por ende de la ciudad), que se los ha destinado como áreas de conservación (Llaviuco y Hato Chocar) y de preservación (Mazán y Llulluchas). Cabe señalar que desde esta cuenca se abastece la planta de el Cebollar, que potabiliza cerca del 50% del agua para la ciudad. El manejo de estas áreas está encaminado a la conservación estricta del páramo considerado como la esponja natural más importante para la conservación y regulación del recurso hídrico y la producción de otros servicios ambientales como la fijación de carbono, mantenimiento de la biodiversidad, sitios de recreación e interpretación ambiental, etc.

2. Manejo Comunitario de Recursos Naturales desde la participación comunitaria: a partir del año 1994 ETAPA mantiene un convenio que con el Proyecto Desarrollo Forestal Comunal de la FAO (DFC) en coordinación con las Juntas de Agua Potable para la protección comunitaria de las fuentes hídricas. Al momento se lleva a cabo esta propuesta en las parroquias Santa Ana, Sidcay, Octavio Cordero, Narancay; en las cuencas de los ríos Machángara y Culebrillas; y en los biocorredores de los ríos Yanuncay, Tomebamba y Miguir. En el anexo No. 6 se puede observar los sitios de intervención del programa.

¹ El cantón Cuenca cuenta con un espacio físico de 312.880 hectáreas y 418.445 habitantes, cuya capital es la ciudad de Cuenca (273.000 habitantes y Patrimonio Cultural de la Humanidad). En el cantón están además 21 parroquias rurales.

3. La gestión y manejo sobre la base de unidades biofísicas como son las cuencas, sub - cuencas y micro - cuencas, para lo cual ETAPA a partir de 1998 lidera y conforma el "Consejo de la Cuenca del río Santiago con aplicación a la micro - cuenca del Machángara". Este Consejo está constituido por ocho instituciones² y tiene como objetivo lograr una efectiva coordinación entre las instituciones participantes y los usuarios de la cuenca orientados hacia el desarrollo sustentable. Tiene como eje transversal fomentar y desarrollar una gestión integral de los recursos hídricos a partir de un organismo de cuenca. De igual forma, desde febrero del 2003 es miembro fundador del Comité Consultivo para la gestión del Biocorredor Yanuncay.³

4. Educación ambiental, con énfasis en el agua, con los niños y niñas de las escuelas de la ciudad de Cuenca. Por quinto año consecutivo se realiza con todo éxito el programa "Casona de Ucubamba" con la presencia en promedio

anual de 4300 niños de 45 escuelas del cantón, un total de 120 profesores capacitados en 10 talleres específicos. El programa se extendió además a las escuelas de las comunidades rurales de Miguir, Río Blanco, Cochapamba, San Antonio y San Gabriel de Chauca y Soldados, vecinas del Parque Nacional Cajas. Durante el 2003 el programa se complementará con educación sanitaria rural dirigida a administradores y operadores de sistemas rurales de agua potable, un programa piloto de "capacitación virtual" dirigido a las 21 parroquias rurales a través de sus Juntas Parroquiales y con el apoyo de una unidad móvil de educación ambiental que actualmente está siendo gestionada.

5. El manejo y gestión descentralizada del Parque Nacional Cajas (a partir del año 2000) como primer proyecto piloto a nivel nacional de administración de un área protegida a cargo de un ente municipal.

La gestión integral del agua en Cuenca, con visión a largo plazo,

² Estas ocho instituciones son: ETAPA (Empresa Municipal de Agua Potable); ELECAUSTRO (Empresa Generadora de Electricidad); Universidad de Cuenca; Consejo Provincial del Azuay (Gobierno provincial); Ministerio del Ambiente; CREA (Organismo estatal regional de desarrollo); CNRH (Consejo Nacional de Recursos Hídricos); y, Junta de Regantes del Canal Machangara (4.500 familias que utilizan el canal de riego)

³ Conformado por la Preasociación de Turismo Yanuncay, I. Municipio de Cuenca, Consejo de Programación de Obras de Emergencia de la cuenca del Paute COPOE, Desarrollo Forestal Comunal DFC, Honorable Consejo Provincial del Azuay, Ministerio de Turismo, Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca ETAPA, Fundación INKA, Ministerio del Ambiente y Junta Parroquial de San Joaquín.

⁴ El Parque Nacional Cajas es un sistema lacustre de más de 300 lagunas, se encuentra en la cuenca alta del río Tomebamba. Su extensión es de 30.000 hectáreas y desde el año 2000 se encuentra administrado por ETAPA como programa piloto de administración descentralizada de un área protegida a un Municipio, que históricamente era potestad del Estado central.

Cuenca; la recolección selectiva de aceites minerales quemados y pilas usadas; sistema de información geográfica ambiental; el tratamiento de las aguas residuales urbanas a través de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Ucubamba y 17 sistemas alternativos de depuración en sectores rurales.

La figura No. 2 es una representación de las cuatro sub - cuencas y los respectivos ríos que atraviesan la ciudad de Cuenca, y cuyo objetivo es el de recuperar su calidad así como también el de gestionarlo con el fin de que garanticen el abastecimiento de agua potable para la ciudad.

NIVELES DE METAS DE CALIDAD

- NIVEL I TRAMOS ALTOS
- NIVEL II TRAMOS MEDIOS
- NIVEL III TRAMOS BAJOS

SIMBOLOGIA

- Límite de microcuencia
- Límite de área metropolitana
- Límite de área urbana
- Río

BREVE RESEÑA HISTORICA DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE DE CUENCA

El Ilustre Concejo Municipal de Cuenca, amparado en la Ley de Régimen Municipal que faculta a las municipalidades a construir empresas públicas cuando con venga a sus intereses y garantice mayor eficiencia y mejor prestación de servicios públicos, expidió la Ordenanza de creación de la empresa pública de Teléfonos, Agua Potable y Alcantarillado - ETAPA - el 2 de enero de 1968. Es a partir de esa fecha que la Empresa comenzó su existencia legal con las obligaciones, atribuciones, funciones, autonomía financiera y personería jurídica establecida en el órgano legal de su creación.

En 1969, mediante contrato con el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, se ejecutan los primeros Planes Maestros de Agua y Alcantarillado para la ciudad de Cuenca. En 1970 se construyen las obras planificadas, con préstamo del BID concedido al Gobierno Ecuatoriano. La construcción estuvo a cargo de un Consorcio Colombiano - Ecuatoriano - ISEC-, con la fiscalización de ETAPA.

Entre 1983 y 1985, el Consorcio Brasileño - Ecuatoriano - HIDRO-SERVICE - INAM - OTECO -, realiza los estudios de factibilidad de los Planes Maestros de Agua Potable y Alcantarillado para el Área Metropolitana de Cuenca (Primera Etapa de los Planes Maestros).

Entre 1988 a 1990, se realizan los estudios y diseños definitivos de la Primera Etapa de los Planes Maestros, a cargo de firmas consultoras nacionales: INAM - OTECO, ACSAM y varios consultores individuales. Entre 1990 a 1993 se realizan las gestiones de financiamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. De 1993 a 1999 se construyen las obras de la Primera Etapa de los Planes Maestros, con el financiamiento del BID de US \$ 50 millones y una contraparte de ETAPA de US \$ 23 millones.

En marzo de 1998 y para desarrollar políticas de gestión ambiental y programas de acción dirigidos a proteger y cuidar los recursos hídricos y las fuentes de abastecimiento de agua del cantón Cuenca e impulsar programas de saneamiento ambiental, se crea la Dirección de Gestión Ambiental, mediante una Reforma a la Ordenanza de creación de la Empresa..

Concluida la ejecución de la Primera Etapa de los Planes Maestros de Agua Potable y Alcantarillado, ETAPA emprendió, a partir de 1995, la planificación de la Segunda Etapa de este proyecto. El propósito era el de incrementar la cobertura, y garantizar la permanencia y la eficiencia de los servicios que presta tanto en el aspecto técnico

como en el administrativo - financiero. Ello forma parte de los lineamientos trazados por el nuevo "Plan de Ordenamiento Territorial para la Ciudad de Cuenca" aprobado por la I. Municipalidad en el año 1998, y teniendo en cuenta la preservación de los recursos hídricos y con un horizonte de proyecto hasta el año 2030.

En este Plan de Ordenamiento Territorial, el área urbana se incrementa con su nueva delimitación en 2.436 has. respecto de la Ordenanza de 1983, base para la elaboración de los estudios de la I Etapa, incorporándose zonas con características rurales y que se ubican fuera del área de influencia de la primera fase. Adicionalmente, en los últimos años se ha producido un cambio de uso del suelo con un desarrollo cada vez más acelerado del urbanismo, produciéndose un crecimiento de tipo horizontal, apareciendo nuevos sectores residenciales con serias deficiencias o carencia total de servicios básicos.

Gracias al prestigio alcanzado por ETAPA ante organismos nacionales e internacionales, el Banco Interamericano de Desarrollo BID, a través de Convenios de Cooperación Técnica le ha otorgado varios créditos no reembolsables para el financiamiento de los Estudios de la II Etapa de los Planes Maestros. Se han concluido los estudios de factibilidad técnica, económica, financiera y ambiental de la II Etapa de los Planes Maestros de Agua Potable y Saneamiento de Cuenca. A partir de mayo del 2003 se ejecutarán sus diseños definitivos.

Desde enero de 1999 a la fecha, el consorcio norteamericano Hazen and Sawyer - Louis Berger, ejecuta los Estudios de Factibilidad de la II Etapa de los Planes Maestros de Agua Potable, Alcantarillado y Depuración de Agua Residual. Se cuenta con el financiamiento del BID y un aporte de ETAPA. La consultora italiana CESEN, ejecuta los Estudios de Impacto Ambiental.

En junio del 2000, la consultora española INYPSA, realizó los Estudios y Diseños Definitivos del Sistema de Abastecimiento de Agua Potable "Yanuncay". El BID se encuentra en proceso de selección de la compañía consultora que ejecutará los Estudios y Diseños Definitivos de Agua Potable, Alcantarillado y Depuración de Agua Residual de todos los componentes de la II Etapa de los Planes Maestros (2000-2030).

La I Etapa de los Planes Maestros, tiene un área de Influencia de 6.537 Ha. (2000-2015). El área de influencia de la II Etapa es de 23.900 Has., con un periodo de diseño hasta el año 2030.

Frente al crecimiento y desarrollo poblacional, las nuevas tecnologías y requerimientos sociales y de mercado, la Ordenanza inicial sufría desactualización permanentemente. Por ello ETAPA, consciente de las limitaciones y dificultades que presentaba, se ha visto en la necesidad de ir modificando dicha Ordenanza de acuerdo a sus requerimientos, pero siempre manteniendo los criterios y objetivos originales con los que fue creada.

A lo largo de 35 años ETAPA ha cumplido con sus funciones de

servicio público de forma satisfactoria, colocando al Cantón Cuenca en un lugar destacado en el contexto nacional por los niveles de cobertura y calidad

alcanzados en la prestación de los servicios que ofrece y que benefician actualmente a casi la totalidad de la población.

CUADRO No. 1
BREVES ESTADÍSTICAS DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y
ALCANTARILLADO DE ETAPA EN EL CANTÓN

CUENCA

ETAPA: ÍNDICES DE GESTIÓN EMPRESARIAL 1994 - 2001						
9. PRESTACIÓN DE SERVICIOS						
1.1. POBLACIÓN (1)	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1.1.1. CANTÓN CUENCA	401,839	410,552	419,548	428,644	437,901	442,481
1.1.2. CUENCA URBANO (%)	268,399	276,633	285,125	293,539	302,781	273,417
1.1.3. CUENCA RURAL	133,440	133,899	134,423	135,099	135,120	139,064
1.2. AGUA POR RED PÚBLICA	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1.2.1. CANTÓN CUENCA						131
- POBLACIÓN SERVIDA	317,675	327,558	333,985	372,512	386,412	397,060
- %	79.1%	81.2%	84.4%	86.9%	88.2%	89.6%
1.2.2. CUENCA URBANO						
- POBLACIÓN SERVIDA	243,848	246,412	275,170	291,479	302,948	271,092
- %	90.9%	94.1%	95.3%	99.3%	99.1%	99.1%
1.2.3. CUENCA RURAL						
- POBLACIÓN SERVIDA	73,827	77,136	78,815	81,033	83,464	85,968
- %	55.4%	57.6%	58.8%	60.3%	63.2%	61.8%
1.3. ALCANTARILLADO Y EFERTIZACIÓN	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1.3.1. CANTÓN CUENCA						131
- POBLACIÓN SERVIDA ALCANTARILLADO	257,537	275,086	292,006	308,430	320,264	293,158
- %	64.1%	67.0%	69.7%	72.0%	73.1%	71.1%
1.3.2. CUENCA URBANO						
- POBLACIÓN SERVIDA ALCANTARILLADO	231,341	246,968	263,898	276,030	286,892	258,785
- %	96.2%	99.3%	97.6%	94.3%	93.8%	94.6%
1.3.3. CUENCA RURAL						
- POBLACIÓN SERVIDA ALCANTARILLADO	26,296	28,118	28,708	32,400	33,372	34,373
- %	18.7%	21.0%	21.3%	24.0%	25.3%	24.7%
1.3.4. EFERTIZACIÓN						
- CUENCA RURAL	48,688	48,772	49,413	50,772	54,870	56,516
- %	25.0%	34.0%	36.8%	39.4%	41.5%	40.6%

CUADRO No. 2
COSTOS DE REFERENCIA DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE

	INVERSIÓN	OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO	TOTAL
Manejo de cuencas hidrográficas	0.01	0.04	0.05
Captación y conducción de agua cruda	0.04	0.00	0.04
Tratamiento y distribución	0.23	0.13	0.36
TOTAL	0.28	0.17	0.45

LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL AGUA EN EL CANTÓN CUENCA A TRAVEZ DE ETAPA

“Cuenca es sin duda, el cantón donde se ha logrado una gestión destacada sobre el manejo del agua, siendo la experiencia más desarrollada del país. Ha ejecutado de manera programada una serie de acciones para cuidar este recurso.”⁵ Tal vez con esta afirmación se puede iniciar un recorrido de la concepción global de la gestión ambiental del agua impuesta en Cuenca por su municipio a través de su Empresa Municipal ETAPA. Esta gestión data, en el aspecto ambiental, de hace más de 15 años y es muy bien resumida y analizada por José Rivadeneira y Borys Gualsaquí en el documento “Gestión ambiental en el biocorredor del río Tomebamba” realizado como la sistematización del proyecto financiado por el programa PATRA del Ministerio del Ambiente.

En 1984 se formulan los Planes Maestros de Alcantarillado y Agua Potable. ETAPA empieza a concebir de manera más global el manejo del agua, pues, su preocupación anterior, como lo sigue siendo hasta la actualidad para muchos municipios, era la dotación del recurso, sin considerar de donde viene y en

que condiciones vuelve a los ríos. Dirige su preocupación hacia la protección de las fuentes de agua y adquiere la reserva del bosque Mazán. En los años siguientes inicia el monitoreo de la calidad del agua y la caracterización de los efluentes líquidos industriales.

A partir de 1994 se construye la primera fase del plan maestro de agua potable, alcantarillado y control de la contaminación con un crédito BID. Esta fase comprende la construcción de la planta de agua potable Tixán que produce 840 l/s, ampliación y cambio de redes de agua potable y alcantarillado, construcción de interceptores que recolectan las aguas residuales del área urbana y construcción de la planta de aguas residuales.

Desde 1994 hasta la presente fecha, ETAPA realiza una alianza estratégica con el proyecto Desarrollo Forestal Campesino -DFC-, para realizar la protección comunitaria de las fuentes de agua en el Cantón Cuenca.

⁵ Rivadeneira y Gualsaquí en: Sistematización de la experiencia del Proyecto “Gestión ambiental en el biocorredor del río Tomebamba”; Ministerio del Ambiente, mayo 2001

En 1996 ETAPA adquiere las tierras de la Reserva de Surrucucho colindantes con la Reserva Mazán.

En 1997 adopta una política de inversión para el cuidado de las áreas protegidas, destinando un máximo del 10 % del valor del cobro de las tarifas para invertir a este fin.

En 1998 ETAPA compra la reserva Llulluchas contigua a la reserva Surrucucho.

En 1998 se constituye el Consejo de Cuenca del Machángara. Período en el que se manejan las márgenes de los ríos que atraviesan la ciudad.

En 1999 termina la construcción de las lagunas de oxidación y opera el sistema. El funcionamiento de la planta de tratamiento de aguas residuales entraña varias condiciones. Alcantarillado mixto, interceptores para conducir las aguas hacia las lagunas de oxidación donde se tratan las aguas que se descargan hacia el río.⁶ Aspectos inherentes al funcionamiento del sistema son el tratamiento de las aguas negras industriales, el manejo de los aceites y derivados del petróleo mediante la

recolección hacia un depósito, el manejo de la basura, entre los principales.

Desde el 2000 ETAPA se plantea nuevas estrategias para su desarrollo institucional, para lograr una mayor vinculación con las poblaciones para el manejo de las micro - cuencas y protección de los ríos y para consolidar alianzas estratégicas para el manejo de las cuencas. Progresivamente incorpora conceptos de economía ambiental y de mayor eficiencia económica desde el criterio de administración de la industria del agua⁷

En el cantón Cuenca se ha desarrollado una modalidad de gestión ambiental local que combina una búsqueda de mayor participación social y un nivel más alto de institucionalización. El Municipio, en el marco del proceso de descentralización y desde la perspectiva de configuración de gobierno local, a la vez que ha asumido responsabilidades en el ámbito de la gestión ambiental, ha empujado la constitución de instancias en las que exista representación de otras instituciones y de organizaciones sociales. Producto de esto, y luego de la firma de varios convenios y delegaciones, define que a ETAPA le

⁶ Las lagunas de estabilización se encuentran ubicadas en Ucubamba, en las afueras de la ciudad. Allí también se encuentra un gran depósito donde se almacena el aceite de las lubricadoras. Anteriormente se pensaba construir una planta de re-refinamiento de los aceites pero supone un alto costo. En la actualidad ETAPA entrega el aceite a una fundación adscrita a la Cemento Nacional.

⁷ Esta breve caracterización del proceso de gestión de ETAPA sobre el recurso agua, fue posible construirla desde las entrevistas realizadas a Pablo Lloret, ex funcionario de ETAPA, Jaime Domínguez, Director de Gestión Ambiental y Sandra Barros, técnica de esta Dirección y responsable de la ejecución del proyecto "Gestión ambiental del biocorredor del río Tomebamba".

corresponde también la gestión ambiental relacionada con los servicios que presta la Empresa en el marco de las políticas y estrategias dictadas por la Municipalidad de Cuenca.

Según la Ordenanza que regula la organización y funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento⁸ "A ETAPA le corresponde también la gestión ambiental relacionada con los servicios que presta la Empresa en el marco de las políticas y estrategias dictadas por la Municipalidad de Cuenca....." y está

entre sus funciones:

- ▣ *"Controlar y proteger las fuentes de agua y sus cursos de utilización actual y potencial, así como de los cuerpos receptores naturales y artificiales, enmarcándose en las disposiciones legales para el efecto"*
- ▣ *"Ejecutar políticas ambientales y programas de acción, dirigidos a proteger y cuidar los recursos hídricos y las fuentes de abastecimiento de agua del Cantón e impulsar programas de saneamiento ambiental".*

⁸ Aprobada por el I. Concejo Cantonal de Cuenca en febrero del 2002.

LA EXPERIENCIA

ETAPA al asumir la responsabilidad entregada por el Concejo Municipal de proveer el servicio de dotación de agua potable a la ciudad, definió que en la prestación del servicio se consideren todos los aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos, ambientales y sociales (FOCASA, por sus siglas) para “alcanzar los más altos niveles de satisfacción del cliente, eficacia operativa, eficiencia financiera y calidad, mediante el desarrollo de proyectos y normas que garanticen la satisfacción de las necesidades insatisfechas, en busca del máximo beneficio para sus clientes y para el País”⁹.

Para cumplir con esta visión, y siendo el agua la principal materia prima del proceso, es indispensable asegurar tenerla en cantidad y calidad suficiente. Para lo cual la Empresa define sus preceptos de protección y conservación de las fuentes hídricas que con el tiempo van tomando fuerza como estrategias de actuación. Estas estrategias, conceptualmente, se han mantenido a lo largo del tiempo en función de su filosofía y objetivo principal, pero han ido sufriendo cambios continuamente y adaptándose al contexto del entorno y a las realidades y capacidades de la propia Empresa y del país.

A continuación se presenta un breve resumen de las principales actividades realizadas dentro de cada una de las estrategias de Protección de Fuentes Hídricas establecidas por ETAPA:

4.1. ADQUISICIÓN DE PREDIOS EN SITIOS ESTRATÉGICOS

Como ya se dijo anteriormente más del 95% del agua que se consume en la ciudad es de origen superficial. Si relacionamos que la disponibilidad de agua superficial es directamente proporcional a la capacidad de los ecosistemas boscosos para captarla, una de las estrategias principales tenía que ir dirigida a su conservación. Es por esto que se consigue la adquisición de los sitios de la zona de Mazán, que alimentan directamente al río del mismo nombre y que colabora con cerca del 35% del caudal del río Tomebamba, de donde se capta el agua para la Planta Potabilizadora de el Cebollar que abastece a cerca del 50% de los habitantes de la ciudad de Cuenca.

La adquisición de predios estratégicos se inicia en el año de 1984 con 3.623 hectáreas del bosque de Mazán, que se considera entre los bosques primarios mejor conservados del sur del país y con una biodiversidad

⁹ Extracto de la Visión de ETAPA, producto de su Plan Estratégico.

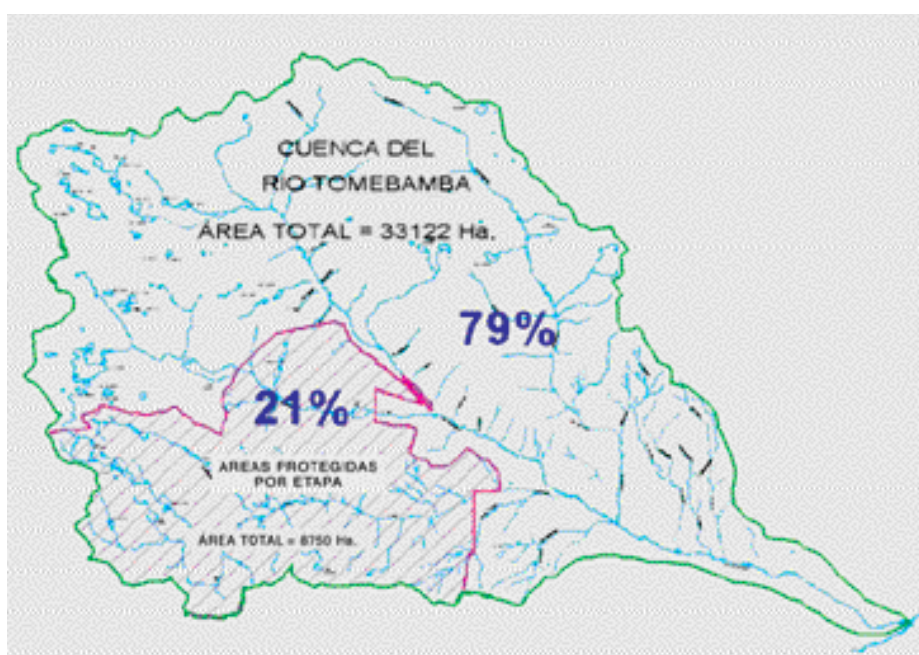
de flora y fauna realmente excepcional. Este ha sido designado como zona exclusiva de preservación, y desde el año de 1997, ETAPA ha restringido totalmente el ingreso.

Con el fin de ampliar su zona de conservación, en 1996 ETAPA hace las gestiones necesarias para la adquisición de la sub - cuenca del río Llaviuco, contigua a la micro - cuenca del río Mazán, en una extensión de 1.628 hectáreas. Este predio tenía la particularidad que la laguna del mismo nombre, donde nace el río Llaviuco, estaba concesionada a una empresa particular que se dedicaba a la piscicultura a gran escala, actividad que fue suspendida por un amparo constitucional entablado por el municipio luego de demostrar el impacto ambiental de la piscifactoría.

En el año de 1 998 se logra un acuerdo con la asociación de comuneros "Hato Chocar" quienes venden 3.131 hectáreas de las partes altas de los ríos Mazán y Llaviuco. Al ser esta una zona que había sido intervenida por los seres humanos (básicamente dedicada al pastoreo de ganado vacuno) pasa en la actualidad a zona de conservación y de regeneración.

Finalmente, en 1999 se adquieren 377 hectáreas en el sector denominado Llulluchas, que contiene el bosque nativo no intervenido paralelo al río Llaviuco y que complementa la posesión de ETAPA en el área. La figura No. 3 representa las 8.957 hectáreas de propiedad de ETAPA que se ubican en la sub - cuenca del río Tomebamba. Cabe señalar que el 21% del territorio de la sub - cuenca es de propiedad de ETAPA.

FIGURA No. 3
ÁREAS DE PROPIEDAD DE ETAPA DEDICADAS A CONSERVACIÓN
EN LA SUB - CUENCA DEL RÍO TOMBAMBA



4.2. BIOCORREDOR DEL RÍO TOMBAMBA

La sub - cuenca del río Tombamba comprende un territorio de 331 km² que incorpora las micro - cuencas de los páramos del Cajas que dan origen a los ríos que confluyen hacia el Tombamba hasta el valle donde se encuentra la ciudad de Cuenca. Gran parte de la superficie de esta sub - cuenca la conforman áreas bajo un régimen de protección. ETAPA decidió hace algunos años comprar las tierras que conforman la Reserva Mazán, posteriormente, adquirió las tierras que constituyen la Reserva Zurrocucho y la Reserva Llulluchas, que en conjunto suman 87 km². Con el traspaso de las atribuciones para la gestión y manejo del Parque Nacional Cajas¹⁰, se conforma una unidad territorial protegida bajo responsabilidad de ETAPA de 157 km², aproximadamente el 50% del área total de la sub - cuenca.

En julio de 1998, el Municipio, expidió la "Ordenanza de Control de la sub - cuenca del río Tombamba relativa a la captación de agua para la Planta de El Cebollar", cuyas regulaciones relevantes son:

- ☐ En este territorio se permitirá excepcionalmente la sub - división del suelo.
- ☐ Se declararán como usos incompatibles en esta zona, el aprovechamiento de canteras, explotaciones mineras, implantación de industrias.

☐ Solamente se permitirá la construcción de edificaciones en aquellos predios en explotación con actividades agrícolas y pecuarias, siempre y cuando estén destinadas a usos complementarios a tales actividades.

☐ La edificación deberá contar con un sistema de disposición de excretas aprobado por ETAPA.

☐ Los propietarios de predios que colindan con ríos o cualquier cuerpo de agua, deben respetar 50 m de cada lado de estos cuerpos de agua.

☐ Se prohíbe la tala o incendio de bosque nativo, chaparro o pajonal en toda el área

☐ Se prohíbe el uso de pesticidas y biocidas.

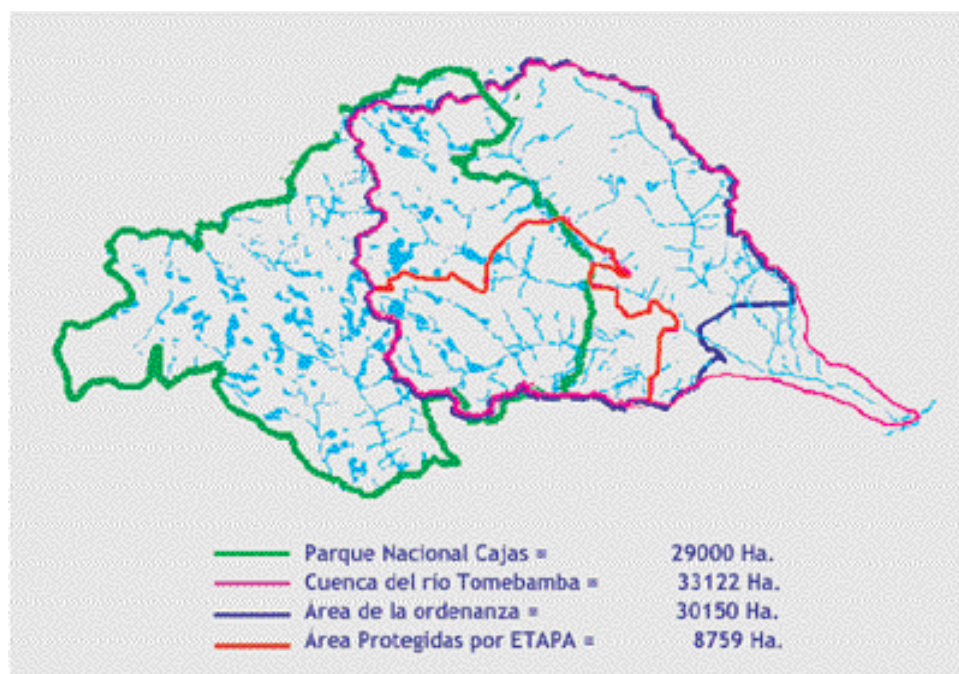
☐ Se reglamentarán las características de los vehículos que podrán circular por la zona y los flujos de tránsito.

☐ Se prohíbe la conducción, por cualquier medio, de derivados de petróleo y el tránsito de vehículos que transporten combustibles, lubricantes, agroquímicos, materiales radioactivos, pesticidas, biocidas o productos tóxicos y peligrosos.

El área protegida por la ordenanza, tanto la sección del Parque Nacional que se encuentra en la sub - cuenca como lo que pertenece a ETAPA, incluye 302 km², es decir, más del 90% del área total. El 10% de la superficie restante comprende el área de expansión urbana, parte del área metropolitana.

¹⁰ La superficie del Parque Nacional Cajas supera las 30.000 Ha. Lo que se encuentra dentro de la subcuenca es de alrededor de 7.000 Ha.

FIGURA No. 6
CUENCA DEL RIO TOMBAMBA Y
PARQUE NACIONAL CAJAS



ETAPA tiene la responsabilidad de dotar del servicio de agua potable en el Cantón Cuenca, para lo cual cuenta, entre otras, con la planta de agua potable de el Cebollar, que se alimenta de las aguas del río Tomebamba. Los tres afluentes principales de este río son el Mazán, el Llaviucu y el Llullugchas; el primero aporta con el 30% del caudal del río Tomebamba, el río Llaviucu con el 15% y el río Llullugchas con el 35%. El río Tomebamba abastece con aproximadamente el 60 % del caudal que se consume en la ciudad de Cuenca, razón por la cual es muy importante esta cuenca hidrográfica para la ciudad.

Para poder conservar esta cuenca, el Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca, expidió la "Ordenanza de Control de la sub - cuenca del río Tomebamba relativa a la captación de agua para la Planta

de el Cebollar" en julio de 1998, pues periódicamente se vive en todo el Ecuador críticas situaciones en lo referente a las necesidades de agua potable que superan a la capacidad de las fuentes, específicamente en períodos de estiaje. Las razones son conocidas por todos: deforestación, quemas, erosión, construcción de vías, etc.

Se ha implementado un proyecto a lo largo de todo este bio - corredor, en el cual se han definido las siguientes actividades:

- ☞ Diagnóstico rural participativo, a través del cual se consiguió un acercamiento positivo con los habitantes asentados en el bio - corredor, para trabajar conjuntamente en la conservación de los recursos naturales de una manera consensual. La misma comunidad

logró establecer sus necesidades y las alternativas a los problemas existentes en la zona.

■ A partir de este diagnóstico se trabajó con la comunidad en la implementación de unidades básicas sanitarias y capacitación en actividades productivas armónicas con el medio ambiente.

■ Se ha elaborado en conjunto, un programa de capacitación teórico - práctico para la comunidad. La participación de los estudiantes del Colegio Javeriano situado cerca del bio - corredor es fundamental en el seguimiento de los proyectos que se ejecuten por parte de la comunidad; así como también la ordenanza de control de la sub - cuenca del río Tomebamba relativa a la captación de agua para la planta de El Cebollar.

■ Conjuntamente con el Municipio se elaboraron los estudios de Ordenamiento Territorial.

■ Como parte del diagnóstico de la zona y para poder evaluar a futuro las obras de

reforestación se ha contratado la realización de un inventario de la flora existente en el bio - corredor.

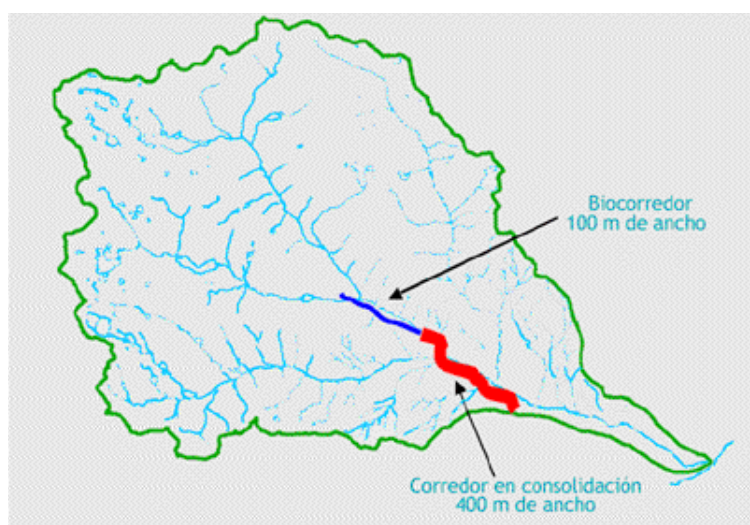
■ Se realizó la caracterización del tráfico vehicular en la vía Cuenca - Guayaquil.

■ Los mensajes para la señalización han sido elaborados e instalados de acuerdo a las necesidades de las comunidades asentadas a lo largo del bio - corredor.

■ Se suscribió un convenio con la empresa de Aseo de Cuenca para la limpieza de las márgenes del río Tomebamba en el área urbana de la ciudad.

■ Reforestación de las márgenes de los ríos y de las partes altas de la micro - cuenca. Previa a esta actividad se realizó una campaña de sensibilización a los propietarios de los predios para asegurar que la reforestación tenga un 90% de sobre - vivencia.

■ Programa de promoción para el cambio del uso de la gallinaza por humus.



4.3. PROTECCIÓN DE FUENTES HÍDRICAS CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Una de las estrategias que ETAPA, en convenio con el proyecto DFC¹¹, viene desarrollando para la protección de las fuentes de agua es el manejo comunitario de recursos naturales renovables a través de la participación de las Juntas o Comités de agua. El involucramiento de las comuni-

dades e instituciones de desarrollo local, nacional e internacional como una de sus estrategias está construyendo procesos de red que implican conectar sus capacidades entre y con otros procesos capaces, para que las iniciativas focales vayan adquiriendo pesos de cobertura mayor en miras de las micro - cuencas, regiones y país. Esta red denominada "Red de fuentes de agua" está liderada por ETAPA.

¹¹ DFC siglas del Programa Desarrollo Forestal Comunal auspiciado por la FAO, la Embajada de los Países Bajos y el Ministerio del Ambiente, que desde 1994 se implementa en la ciudad de Cuenca y que ha sido asumido mediante convenio desde el inicio por ETAPA.



La promoción de la propuesta de Manejo Comunitario de los Recursos Naturales Renovables para la Protección de Fuentes Hídricas con los Comités o Juntas de Agua significa una cobertura de aproximadamente 54 comunidades de base organizadas en 4 Juntas de Agua, 1 Junta General de Usuarios del Canal de Riego Machángara, una ONG (CEDIR) y 2 Bio - corredores, con la participación de alrededor de 5.000 familias beneficiarias.

El proyecto incluye un sistema de capacitación diferenciada acorde con los requerimientos de las organizaciones y actores dentro de la Red de Protección de Fuentes de Agua, y con las nuevas organizaciones con las que este año se iniciará la propuesta de protección de sus fuentes y cursos de agua. Se apoya al fortalecimiento organizacional y se impulsa la gestión local de las Juntas Parroquiales y Juntas o Comités de Agua dentro de sus propias Redes Locales, con las cuales se coordina actividades de manejo sostenible de los recursos naturales, gestión y fortalecimiento de su estructura organizacional.

Tanto en las comunidades que se viene trabajando como en las nuevas, se identifican promotores, quienes son capacitados de manera intensiva para que lideren procesos y asuman responsabilidades con su organización y/o comunidad en la gestión y liderazgo.

Tanto en las comunidades nuevas como en las que se viene ejecutando la propuesta de protección de fuentes hídricas, se realiza la formulación y evalua-

ción de los planes comunales, en los que se definirá las especies y el número de plantas a producir en los viveros comunales de acuerdo a las necesidades de la comunidad tanto para agro - forestería, como para la protección de las fuentes, y las estrategias para lograr los objetivos planteados.

De la producción de los viveros comunales, el 60% es para protección de las fuentes y cursos de agua en áreas de captaciones, el 40% para establecer prácticas agroforestales, fortalecimiento de las obras de conservación de suelos en las parcelas y huertos familiares de la parte media y baja de la micro - cuenca, con el objeto de incrementar la producción y productividad de las parcelas de los usuarios del agua, lo que está dirigido a disminuir la intervención sobre la vegetación nativa de la parte alta de la micro - cuenca.

Una estrategia adicional para la gestión adecuada de los recursos naturales es el involucramiento de los centros educativos a los cuales se apoya en educación ambiental. El aporte comunitario se hace mediante la producción de especies forestales y la plantación para protección de fuentes y cursos de agua. Materiales del lugar como abonos, semillas, madera, etc.; espacios y escenarios de capacitación contruidos por los campesinos que sirven para otros grupos y/o organizaciones que están entrando en el proceso; y, la infraestructura comunitaria que es utilizada para eventos de capacitación y la experiencia campesina para la construcción del diálogo de saberes de campesino a campesino.

4.4. MANEJO INTEGRADO DE LA CUENCA DEL RÍO MACHÁNGARA

En la cuenca hidrográfica del río Machángara hay una variedad de actores, beneficiarios y usos estratégicos que impulsaron a que ETAPA invente una nueva visión de gestión y manejo. En esta cuenca se encuentran 2 plantas hidro - generadoras de 28 y 16 MW, 2 represas artificiales de 17 y 57 Hm³, 1 planta potabilizadora de agua con un caudal actual de 800 lts/seg, un canal de riego para 4000 familias y usos del agua para industrias ubicadas en sus orillas.

En julio de 1998 se firma el convenio de cooperación interinstitucional para la gestión y manejo integral de la cuenca hidrográfica

del río Santiago con aplicación a la micro - cuenca del río Machángara entre ocho instituciones públicas y privadas: ETAPA; ELECAUSTRO S.A. (generadora de electricidad); CNRH (Consejo Nacional de Recursos Hídricos); CREA (Organismo de desarrollo regional); Universidad de Cuenca; Junta General de Usuarios del Canal Machángara; Consejo Provincial del Azuay (Gobierno provincial) y el Ministerio del Ambiente. En octubre de 1998 se elabora el "Reglamento del Comité Técnico de Gestión". Sus objetivos son el lograr una efectiva coordinación entre las Instituciones participantes y los usuarios de la cuenca y el desarrollo sustentable del sistema hidrográfico.

FIGURA No. 8

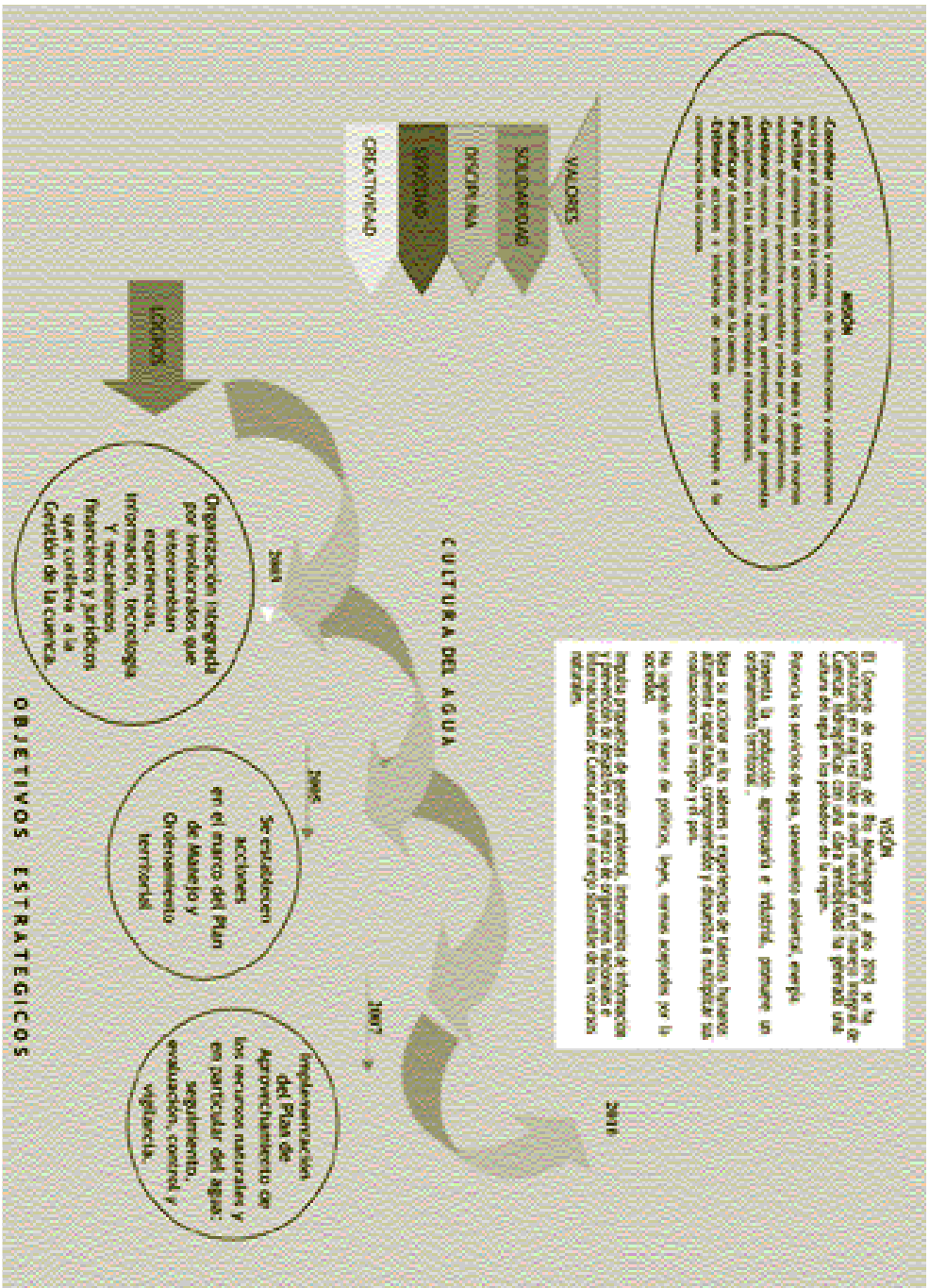


FIGURA No. 9



Al momento se tiene elaborado el Plan de Desarrollo de la cuenca y su Planificación estratégica, la misma que apunta hacia 7 ejes transversales:

1.- Gestión Ambiental

- 1.1. Ordenamiento territorial.
- 1.2. Construcción de redes.
- 1.3. Monitoreo, control, vigilancia.
- 1.4. Normatividad, asesoría.
- 1.5. Prevención de riesgos.

2.- Aprovechamiento armónico

- 2.1. Plan de Manejo.
- 2.2. Cultura del agua.
- 2.3. Cuantificación y proyección de la demanda de agua.

3.- Sensibilización ambiental

- 3.1. Organización, promoción comunitaria.
- 3.2. Capacitación.
- 3.3. Difusión.

4.- Manejo Integral

- 4.1. Técnicas agrícolas, forestales, pecuarias.
- 4.2. Conservación de suelo.
- 4.3. Técnicas de uso.
- 4.4. Regulación del uso del suelo.
- 4.5. Infraestructura, salud, educación.

5.- Formación de talentos humanos

- 5.1. Opciones de capacitación.
- 5.2. Evaluación de necesidades y capacidades.
- 5.3. Coordinación interinstitucional.

6.- Investigación y promoción

- 6.1. Organización de la información.
- 6.2. Investigación.
- 6.3. Acuerdos.
- 6.4. Publicaciones.

7.- Servicios

- 7.1. Agua potable.
- 7.2. Energía.
- 7.3. Riego.
- 7.4. Industrial.
- 7.5. Saneamiento ambiental.
- 7.6. Turismo.

4.5. INTERVENCIÓN EN LA CUENCA DEL RÍO YANUNCAY

La segunda etapa de los Planes Maestros de Agua Potable y Alcantarillado (período 2005-2030) define que para poder cerrar la cobertura de agua potable a la parte sur occidental de la ciudad de Cuenca se deberá construir una planta potabilizadora en la sub - cuenca del río Yanuncay.

Con miras a mantener las estrategias de intervención en la zona, se firma en abril del 2002 el Convenio por US\$ 90.000 entre ETAPA, COPOE, DFC y Preasociación de Turismo Yanuncay para el manejo comunitario de los recursos naturales. Este convenio incluye la planificación y gestión campesina, el seguimiento y evaluación de proyectos, la producción de plantas, las plantaciones agroforestales, la conservación de suelos, los huertos agroforestales familiares, el manejo forestal y la formación de micro - empresas turísticas.

Para dar continuidad al convenio, en febrero del 2003 se firma el acuerdo de cooperación para la gestión del bio - corredor del Yanuncay entre la Preasociación de Turismo Yanuncay, el I. Municipio de Cuenca, el Consejo de Programación de Obras de Emergencia de la cuenca del Paute -COPOE-, el Desarrollo Forestal Comunal -DFC-, el Honorable Consejo Provincial del Azuay, el Ministerio de Turismo, la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca -ETAPA-, Fundación INKA, Ministerio del Ambiente y Junta Parroquial de San Joaquín. El objetivo general es generar un espacio de coordinación entre los actores e instituciones locales firmantes para coadyuvar a la gestión del bio - corredor y desde allí contribuir al Plan de Desarrollo Parroquial.

Por otro lado, tiene los siguientes objetivos específicos:

1. Constituir un espacio de coordinación para la mejor interacción entre las comunidades e instituciones en favor del desarrollo local.

2. Fortalecer los procesos asociativos y de relaciones de los actores locales en función de sus intereses y del manejo y gestión del bio - corredor del Yanuncay y de preservación del ambiente en general.
3. Potenciar al "Comité Operativo" en la jurisdicción motivo de este acuerdo, en la coordinación, gestión y operativización de las acciones necesarias para la gestión, conservación y futuro desarrollo del bio - corredor.
4. Coadyuvar al Plan de Desarrollo Parroquial y su gobierno local.

4.6. ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA DEL PARQUE NACIONAL CAJAS

El Parque Nacional Cajas es un área protegida perteneciente al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Un área protegida es un "área definida geográficamente que ha sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación."

El Parque Nacional Cajas, tiene el propósito de conservar los ecosistemas que pueden contribuir a mantener la diversidad biológica, sin descuidar el aprovechamiento de los recursos naturales de manera sustentable por parte de las diversas poblaciones humanas involucradas. Se estableció legalmente como Área Nacional de Recreación el 6 junio de 1977 mediante Acuerdo Interministerial N° 0203 y en julio de 1979 mediante Acuerdo Interministerial N° 0322 se ratificaron sus límites. En noviembre de 1996 mediante resolución 057 se lo declara Parque Nacional y

se establecen sus límites, sin embargo en la práctica no se expropiaron propiedades ni se negoció con las comunidades para la ocupación de zonas del Parque.

El 16 de marzo del 2000, el Ministerio de Turismo y Ambiente suscribió con la Ilustre Municipalidad de Cuenca, un convenio de descentralización para el manejo del Parque Nacional Cajas. El objeto del convenio es el de traspasar del Ministerio del Ambiente a la Ilustre Municipalidad de Cuenca, las atribuciones para la gestión y el manejo del Parque Nacional Cajas y fortalecer la institucionalidad municipal para que asuma las responsabilidades de controlar, preservar, defender el medio ambiente y garantizar la conservación inalterable de los elementos bióticos y abióticos, así como el mantenimiento de la calidad y la cantidad de los recursos hídricos necesarios para el abastecimiento de agua a los centros poblados del Cantón Cuenca.

El convenio dispone que para la gestión y el manejo del Parque Nacional Cajas, la I. Municipalidad de Cuenca cumplirá las obligaciones asumidas a través de las dependencias municipales y de ETAPA. Para tal efecto, en sesión del Ilustre Concejo Municipal celebrada el 5 de abril del 2000, se resolvió transferir a dicha Empresa las obligaciones y responsabilidades derivadas del convenio en mención.

El reto asumido por el Municipio de Cuenca y su Empresa ETAPA para la gestión y manejo del Parque Nacional Cajas fue de suma importancia. Varios aspectos, no

necesariamente técnicos, tenían que ser considerados, como son:

1. Primer proyecto de esta naturaleza que era descentralizado a nivel nacional, obligaba a tener más de un observador pendiente de las gestiones que sobre el área se realicen: la responsabilidad del Municipio de demostrar ante el Ministerio el porqué de la solicitud de descentralización y el requerimiento del Ministerio del Ambiente de una nueva conceptualización de manejo de las áreas protegidas.

2. Vencer las grandes expectativas que Cuenca y su cantón se habían puesto sobre la zona, en vista de la falta de gestión efectiva en las últimas administraciones del Parque.

Bajo estas perspectivas las actividades en el Parque Nacional Cajas desde marzo del 2000 se guiaron principalmente por los siguientes criterios generales:

- a. Cumplimiento de lo estipulado en el Convenio para la Descentralización entre el Ministerio de Turismo y Ambiente y la I. Municipalidad de Cuenca de la Gestión y Manejo del Parque Nacional Cajas. (Ver Anexo No. 7)
- b. Ejecución del Convenio GGO - ETAPA: Con la firma del Convenio celebrado el 3 de noviembre del año 2000, mediante el cual el MOP transfería en calidad de asignación no reembolsable a ETAPA la cantidad de US. 220.000 dólares para que sea ésta la que ejecute los trabajos para la mitigación de impactos ambientales negativos producidos por la

carretera Cuenca - Molleturo - Naranjal conforme el Plan de Mitigación Ambiental propuesto por el MOP. La acción de ETAPA se apuntó en cumplir este compromiso, para lo cual previamente y mientras corría el plazo del convenio, tuvo que efectuar todos los levantamientos topográficos, estudios y diseños necesarios que debían ser previamente aprobados por el MOP y la GGO.

- c. Preparar el Plan de Manejo Integral para el área: La gestión priorizó conseguir el financiamiento necesario, la elaboración y el consenso de varias instituciones para los términos de referencia previos a la contratación de esta herramienta tan necesaria.
- d. Al tratarse el manejo y la gestión del Parque Nacional de una actividad extra a las que normalmente venía realizando ETAPA, se necesitó definir los aspectos operativos, logísticos y de recursos necesarios para el cabal cumplimiento de la responsabilidad asumida.
- e. Factibilidad financiera: esta nueva función dentro del Parque Nacional, asumida por ETAPA, arrancó precisamente cuando la Empresa emprendió como estrategia a futuro el manejo de cada uno de sus áreas de servicios con visión de división de negocios, con autonomía financiera y contabilidad independiente. Esto obligó a definir un presupuesto de administración, operación y mantenimiento e inversión específico para el Parque de acuerdo a los recursos propios que genere y el de buscar

otras fuentes de ingreso que aseguren la sustentabilidad de la gestión.

- f. Para el manejo del Parque se introdujo una visión integral e innovadora que se preocupe, obviamente, por la conservación del área y de sus recursos naturales, pero a la vez que no se descuide de los aspectos financieros, administrativos, comerciales, legales e institucionales procurando forjar una sustentabilidad administrativa, ambiental y financiera.

Es importante destacar el proceso operativo que se llevó luego de la firma del convenio de descentralización de marzo del 2000, y que se desarrolló de la siguiente manera:

- El Municipio de Cuenca recibe en comodato los bienes del Ministerio del Ambiente el 12 de julio del 2000.
- El Ministerio del Ambiente entrega las especies valoradas para el cobro de tasas por ingreso en septiembre del 2000.
- Recién en el mes de octubre del 2000 el personal de guarda - parques del Ministerio del Ambiente pasa a ser trabajadores de ETAPA.
- El 3 de noviembre del 2000 se firma el convenio de mitigación de impactos ambientales producidos por la carretera Cuenca - Molleturo - Naranjal entre el Ministerio de Obras Públicas a través de la Gerencia General Operativa - GGO- y ETAPA.

CONSIDERACIONES FINALES

La concepción integral y respetuosa de todo el ciclo del agua con una visión a largo plazo, definida por ETAPA, es producto de una planificación general que se centró hace varios años con la decisión de arrancar con los planes maestros para la ciudad.

Con el tiempo, y en función de las características del momento, la implantación de estrategias de protección de fuentes hídricas se realizaron gracias a la definición de un ente ejecutor, que inicialmente arrancó con la formación de la sección de control de la contaminación, en 1991; en 1994 se creó la Unidad de Manejo Ambiental (que consiguió la delegación de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en agua, aire y suelo en Cuenca); y en 1998 se cambió a Dirección de Gestión Ambiental (Ordenanza 2 de marzo/98) cuyo objetivo es: "Garantizar la conservación integral del recurso agua, procurando su sustentabilidad, propendiendo al desarrollo armónico entre las actividades antropogénicas y la conservación de los recursos naturales, respetando la naturaleza en todas sus manifestaciones." ¹²

La intervención de ETAPA incluye un área superior al 27% del cantón. Si se consideran las 28.500

hectáreas del Parque Nacional Cajas y las 8.759 hectáreas de propiedad de ETAPA, vemos que más del 12% del cantón posee una reglamentación clara, definida y específica para protección y conservación de los recursos hídricos.

La experiencia de ETAPA es una más de las que se pueden conocer en el ámbito de la gestión pública, no creemos que resuelve los problemas a corto plazo, pero sí estamos convencidos que es un aporte mas para empezar a solucionarlos.

El éxito en la implantación de las diferentes estrategias de intervención ha dependido también de varios factores externos, como por ejemplo, en el caso de la adquisición de propiedades, de épocas de mejor estabilidad macroeconómica y la disponibilidad de flujo financiero suficientes. A mediados de la década de los noventa se hizo efectivo un préstamo del BID por 50 millones de dólares que le permitieron a ETAPA adquirir terrenos con sus propios ingresos.

El avance de la conciencia ambiental por parte de los diferentes actores, instituciones y comunidad en general así como también la realidad de que los recursos son muy limitados, ha permitido a ETAPA liderar y pro-

¹² Manual Orgánico Funcional de ETAPA, 2002

mover la gestión y el manejo de acuerdo a las nuevas tendencias de trabajo mancomunado que se desarrollan en el mundo. Se puede observar que con el paso de los años otras áreas y organizaciones se han sumado a la propuesta de protección de fuentes hídricas que han visto con buenos ojos las experiencias y los resultados adquiridos.

El relativo éxito de la gestión de ETAPA se ha mantenido en buena parte gracias a la permanencia y sostenibilidad que se ha dado a la propuesta. En la actualidad la gestión ambiental de ETAPA se financia con 5 centavos de dólar por cada metro cúbico de agua potable vendida y cobrada en la ciudad de Cuenca, lo que de una u otra manera permite dar la continuidad necesaria. Sin embargo, los recursos no son suficientes para el alcance que se quisiera dar a la propuesta. Sólo en el caso del Parque Nacional Cajas el gasto es diez veces mayor a los ingresos por especies valoradas de visitantes al Parque, de los cuales el 20% debe ser entregada, además, al Ministerio del Ambiente.

Otro factor importante que se debe considerar es la decisión

del Gobierno Local y sus autoridades de ejercer la descentralización y el poder público en sus actuaciones. Ejemplos como el del manejo del Parque Nacional Cajas, la oposición a la explotación de minas, la exigencia de cumplimiento de auditorias y estudios de impactos ambientales han colaborado para ir definiendo la cultura de conservación que se está sembrando. Estos esfuerzos han sido complementados con legislación local, resoluciones y ordenanzas que apoyan esta iniciativa (además de la Ordenanza de la sub - cuenca del río Tomebamba, se ha trabajado con la Ordenanza de Gestión del Parque Nacional Cajas, la resolución del pago por servicios ambientales del PNC, la Ordenanza del uso del suelo en el cantón, etc.)

Un dato importante que se debe tomar en cuenta es que el trabajo de conservación no arroja indicadores de gestión cuantificables que se pueden medir en el corto plazo; es decir, si el propósito es la conservación, es muy difícil definir si los esfuerzos realizados lograron conservar el 20 ó 30 ó 100% del área. Por ello, cualquier trabajo de conservación y preservación debe encaminarse por objetivos.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Borja, Jordi. 1988. Estado y Ciudad, descentralización política y democratización. Barcelona: PPU.
2001. Constitución Política de la República del Ecuador. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Carrión, Diego. 1996. Descentralización y Desarrollo Local. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- Carvajal, Miguel. 1999. La descentralización y la necesidad de un nuevo ordenamiento territorial. En Descentralización. Quito: Trama Social.
- CORDES. 1999. Descentralización y Desarrollo Local. Quito.
- Coraggio, José Luis. 1992. La propuesta descentralizadora: límites y posibilidades. Revista Ciudad Alternativa 10. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- 08 de octubre de 1997. Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social. Registro Oficial N° 169. Quito.
- 30 de julio de 1999. Ley de Gestión Ambiental. Registro Oficial N° 245. Quito.
- 31 de diciembre de 1993. Ley de Modernización del Estado. Registro Oficial N° 349. Quito.
- 24 de agosto de 1981. Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Registro Oficial N° 64. Quito.
- 18 de agosto de 2000. Ley para la Inversión y la Participación Ciudadana. Suplemento al Registro Oficial N° 144. Quito.
- Macleod, Morna. 1997. Poder Local, reflexiones sobre Guatemala. Guatemala: Oxfam.
- Ministerio del Ambiente. 2000. Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sostenible del Ecuador. Quito.
- Ministerio del Ambiente. 2000. Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador. Quito.
- Ministerio del Ambiente. 2000. Estrategia Nacional de Biodiversidad, Análisis de la Situación de la Biodiversidad y Áreas Protegidas. Quito.
- Ministerio del Ambiente. Acuerdo Ministerial N° 55.
- Ministerio del Ambiente. Acuerdos Ministeriales 007 y 052. Quito, 2000 y 2002.
- Muñoz, Francisco. 1999. Introducción. En Descentralización. Quito: Trama Social.
- PNUD. 2000. Informe de Desarrollo Humano. Quito: PNUD.
- Real, Byron. 1999. Descentralización y Participación Social. Quito: INEFAN, GTZ.
- 30 de julio de 1992. Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental al Recurso Suelo. Registro Oficial N° 989. Quito.
- 5 de junio de 1989. Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental al Recurso Agua. Registro Oficial N° 204. Quito.
- 12 de noviembre de 1999. Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por la Contaminación de Ruidos. Registro Oficial N° 560. Quito.
- 15 de julio de 1991. Reglamento que Establece las Normas de Calidad del Aire y sus métodos de Medición. Registro Oficial N° 726. Quito.



ANEXOS

ANEXO 1

DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO

La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Habiéndose reunido en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

Reafirmando la Declaración de la Conferencia de la naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, y tratando de basarse en ella, con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas.

Procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial. Reconociendo la naturaleza integral e independiente de la Tierra, nuestro hogar,

Proclama que:

PRINCIPIO 1

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

PRINCIPIO 2

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

PRINCIPIO 3

El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo ambiental de las generaciones presentes y futuras.

PRINCIPIO 4

A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

PRINCIPIO 5

Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

PRINCIPIO 6

Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. En las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y de desarrollo también se deberán tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países.

PRINCIPIO 7

Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial.

Para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional de desarrollo sostenible, en vista de la presión que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

PRINCIPIO 8

Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

PRINCIPIO 9

Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desa-

rollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas e innovadoras.

PRINCIPIO 10

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilidad y la participación de la población poniendo la información a la disposición de todos.

Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

PRINCIPIO 11

Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación, las prioridades ambientales deberán reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países puedan resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

PRINCIPIO 12

Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevará al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada de comercio internacional se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.

PRINCIPIO 13

Los Estados deberían desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

PRINCIPIO 14

Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que

causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.

PRINCIPIO 15

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse con razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

PRINCIPIO 16

Las autoridades nacionales deberán procurar fomentar la internacionalización de los ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

PRINCIPIO 17

Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

PRINCIPIO 18

Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de

esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados.

PRINCIPIO 19

Los Estados deberán proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que pueden tener considerables efectos ambientales transfronterizados adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe.

PRINCIPIO 20

Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible.

PRINCIPIO 21

Debería movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos.

PRINCIPIO 22

Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental, en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

PRINCIPIO 23

Deben protegerse el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.

PRINCIPIO 24

La guerra es por definición, enemiga del desarrollo sostenible. En consecuencia, los Estados deberán respetar las disposiciones del derecho internacional que protegen al medio ambiente en épocas del conflicto armado, y cooperar en su ulterior desarrollo, según sea necesario.

PRINCIPIO 25

La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

PRINCIPIO 26

Los Estados, deberán resolver pacíficamente todas sus controversias sobre el medio ambiente por medios que corresponden con arreglo a la carta de la Naciones Unidas.

PRINCIPIO 27

Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.

ANEXO 2

POLÍTICAS AMBIENTALES BÁSICAS CAAM, 1.994

- **RECONOCIENDO QUE** el principio fundamental que debe trascender el conjunto de políticas es el compromiso de la sociedad de promover el desarrollo hacia la sustentabilidad:

La sociedad ecuatoriana deberá observar permanentemente el concepto de minimizar los riesgos e impactos negativos ambientales mientras se mantienen las oportunidades sociales y económicas del desarrollo sustentable.

- **RECONOCIENDO QUE** el desarrollo sustentable solo puede alcanzarse cuando sus tres elementos -lo social, lo económico y lo ambiental- son tratados armónica y equilibradamente en cada instante y para cada acción:

Todo habitante en el Ecuador y sus instituciones y organizaciones públicas y privadas deberán realizar cada acción, en cada instante, de manera que propenda en forma simultánea a ser socialmente justa, económicamente rentable y ambientalmente sustentable.

- **RECONOCIENDO QUE** la gestión ambiental corresponde a todos en cada instante de la vida y que nadie puede sustituir la responsabilidad de cada quien en esta gestión en su campo de actuación:

Mediante la coordinación a cargo de la Comisión Asesora

Ambiental de la Presidencia de la República (CAAM), a fin de asegurar la debida coherencia nacional, las entidades del sector público y del sector privado en el Ecuador, sin perjuicio de que cada una deberá atender el área específica que le corresponde, contribuirán, dentro del marco de las presentes políticas, a identificar, para cada caso, las políticas y estrategias específicas, las orientaciones y guías necesarias a fin de asegurar por parte de todos una adecuada gestión ambiental permanentemente dirigida a alcanzar el desarrollo sustentable, así como colaborarán en los aspectos necesarios para lograr que cada habitante del Ecuador adecue su conducta a este propósito.

- **RECONOCIENDO QUE** el ambiente tiene que ver con todo y está presente en cada acción humana:

Las consideraciones ambientales deben estar presentes, explícitamente, en todas las actividades humanas y en cada campo de actuación de las entidades públicas y privadas, particularmente como parte obligatoria e indisoluble de la toma de decisiones; considerando en ningún caso como sector independiente y separado de las consideraciones sociales, económicas, políticas, culturales y, en general de cualquier orden. Esto sin perjuicio de que por razones puramente metodológicas, deban hacerse análisis y capacitaciones sobre los llamados 2 temas ambientales.

▣ **RECONOCIENDO QUE** cada asunto relativo a la gestión ambiental tiene varios actores importantes, directamente vinculados o con particulares intereses en ellos:

La gestión ambiental en el Ecuador se fundamentará básicamente en la solidaridad, la corresponsabilidad, la cooperación y la coordinación entre todos los habitantes del Ecuador, dirigidas a garantizar el desarrollo sustentable, en base al equilibrio y la armonía entre lo social, lo económico y lo ambiental. Criterios similares guiarán al Ecuador en sus relaciones con los demás países y pueblos del mundo a fin de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción y competencia o fuera de ella no perjudiquen a otros Estados y zonas sin jurisdicción, ni tampoco que sea perjudicado por acciones de otros. Particular mención hace a su decisión de proteger a la cogestión racional y sostenible de recursos compartidos con otros países.

▣ **RECONOCIENDO QUE,** sin perjuicio de necesarios y aconsejables complementos y sistematizaciones jurídicos e institucionales, existen suficientes leyes e instituciones en el Ecuador para realizar y mantener una adecuada gestión ambiental, pero que las leyes y regulaciones se cumplen sólo parcialmente y que muchas instituciones atraviesan por crisis en varios órdenes.

Deberá efectuarse un especial esfuerzo nacional para aplicar efectiva y eficientemente las leyes y regulaciones existentes, así como para aprovechar las capacidades institucionales del país, procurando sistematizarlas y fortalecerlas. Todo esto tendiente a garantizar la adecuada gestión ambiental que el país requiere.

▣ **RECONOCIENDO QUE,** si bien es responsabilidad de cada habitante en el Ecuador efectuar permanentemente la gestión adecuada que le corresponde, es conveniente que se incentive aquello.

Estado Ecuatoriano propenderá al establecimiento de incentivos de varios órdenes para facilitar el cumplimiento de regulaciones o para la aplicación de iniciativas propias de los habitantes del Ecuador o de sus organizaciones, tendientes a lograr la adecuada gestión ambiental en el país, por ejemplo privilegiando actividades productivas y otras enmarcadas en tecnologías y procedimientos ambientalmente sustentables.

▣ **RECONOCIENDO QUE,** si bien la participación en apoyo a programas y proyectos de promoción y ayuda para la adecuada gestión ambiental en el país corresponde a todos los habitantes en el Ecuador, mediante una real participación democrática todo nivel, es necesario impulsar la presencia y efectiva participación de grupos humanos que,

por diversas razones históricas, no han sido actores muy directos de decisiones y acciones de interés nacional:

El Estado Ecuatoriano promoverá y privilegiará la participación, como ejecutores y beneficiarios, en programas y proyectos tendientes a lograr la adecuada gestión ambiental en el país de la sociedad nacional, a través de organizaciones no públicas, de grupos menos favorecidos, de la mujer, de los niños y los jóvenes, de organizaciones que representen a minorías, poblaciones indígenas y sus comunidades, trabajadores, sus sindicatos y organizaciones clasistas, empresarios y empresas y organismos, agricultores y trabajadores del campo, comunidad científica y tecnológica.

RECONOCIENDO QUE, es necesaria la promoción del conocimiento y de las experiencias sobre el medio ambiente, las ciencias y aspectos relacionados con él, así como respecto a su gestión:

El Estado Ecuatoriano asignará la más alta prioridad, como medios para gestión ambiental a: la educación y capacitación ambientales, como partes integradas a todas las fases, modalidades y asignaturas de la educación formal e informal y la capacitación generales; la información en todas sus modalidades; y aplicación de tecnologías, privilegiando la investigación y la aplicación de tecnologías endógenas y la adaptación conveniente de las provenientes del exterior. Así

mismo, impulsará el establecimiento territorial como herramienta necesaria para promover el desarrollo sustentable y, por lo tanto, para la gestión ambiental adecuada.

RECONOCIENDO QUE los asuntos ambientales y sus problemas tienen carácter global y que, por lo tanto, sólo la atención y trabajo mancomunado de todos los pueblos de la Tierra puede permitir afrontarlos y solucionarlos con éxito, sin alterar el principio de que los países tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su política ambiental:

El Ecuador mantendrá una permanente actitud de apertura para convenir con otros países, a niveles bilateral, subregional, regional o mundial, formas de cooperación y compromisos tendientes a lograr la gestión ambiental adecuada y asegurar los beneficios que se busquen en conjunto; asimismo, pondrá especial empeño y asignará muy alta prioridad al cumplimiento oportuno y eficiente de lo que establezcan convenios, tratados o cualquier forma de compromisos internacionales para el efecto, en los que el Ecuador participe.

RECONOCIENDO QUE el ambiente y sus regulaciones jurídicas deben afrontarse de forma integral, pero que es conveniente enfatizar en la prevención y control con la finalidad de evitar la ocurrencia de daños ambientales:

Sin perjuicio de afrontar los asuntos ambientales en forma integral, incluyendo sus regulaciones jurídicas, se dará especial prioridad a la prevención y control a fin de evitar daños ambientales provenientes de la degradación del ambiente y de la contaminación, poniendo atención en la obtención de permisos previos, límites de tolerancia para cada sustancia, ejercicio de la supervisión y control por parte del Estado en las actividades potencialmente degradantes y/o contaminante. La degradación y la contaminación como ilícitos (una vez que sobrepasen los límites de tolerancia) serán merecedoras de sanciones para los infractores, a la vez que su obligación de reparación de los daños causados y de restauración del medio ambiente o recurso afectado.

RECONOCIENDO QUE el deficiente mantenimiento de la calidad de los equipamientos y servicios y, en general, del hábitat humano, y la ineficiencia en actividades económicas y en servicios contribuyen en buena medida al deterioro ambiental y a la pérdida de la calidad de vida.

Las entidades públicas y privadas y los habitantes del Ecuador, en general, asignarán una prioridad especial al mantenimiento de la calidad de los equipamientos y servicios, así como de las condiciones generales del hábitat humano. De igual manera, eficiencia será un concepto predominante en todas las actividades productivas y servicios.

RECONOCIENDO QUE una herramienta efectiva para la prevención del daño ambiental es la obligación, por parte del interesado, el Estudio Impacto Ambiental (EIA) y de la propuesta de Programa de Mitigación Ambiental (PMA), para cada caso, acompañado a las solicitudes de autorización para realizar actividades susceptibles de degradar o contaminar al ambiente, que deben someterse a la revisión y decisión de las autoridades competentes:

El Estrado Ecuatoriano establece que como instrumento obligatorio previamente a la realización de actividades susceptibles de degradar o contaminar el ambiente, la preparación por parte de los interesados a efectuar estas actividades, de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y del respectivo Programa de Mitigación Ambiental (PMA) y la presentación de éstos junto a solicitudes de autorización ante las autoridades competentes, las cuales tienen la obligación de decidir al respecto y de controlar el cumplimiento de lo estipulado en dichos estudios y programas a fin de prevenir la degradación y la contaminación, asegurando además, la gestión ambiental adecuada y sostenible. El Estudio de Impacto Ambiental y el Programa de Mitigación Ambiental deberán basarse en el principio de lograr el nivel de actuación más adecuado al respectivo espacio o recurso a proteger, a través de la acción eficaz.

RECONOCIENDO QUE algunas compañías nacionales y extranjeras se han caracterizado por una doble moral en sus actividades en el Ecuador y por el uso de diferentes parámetros tecnológicos que afectan negativamente a la sociedad y al medio ambiente:

El Estado Ecuatoriano exigirá que las compañías extranjeras, nacionales subsidiarias de compañías transnacionales y nacionales en general observen en el Ecuador un comportamiento tecnológico en relación al medio ambiente, al menos con los más altos parámetros y requisitos de sus países de origen, para el caso compañías extranjeras y transnacionales, sin perjuicio del cumplimiento de las regulaciones nacionales pertinentes por parte de todas las compañías.

RECONOCIENDO QUE se han identificado los principales problemas ambientales a los cuales conviene dar una atención especial en la gestión ambiental, a través de soluciones oportunas y efectivas:

El Estado Ecuatoriano, sin perjuicio de atender todos los asuntos relativos a la gestión ambiental en el país, dará prioridad al tratamiento y solución de los siguientes aspectos reconocidos como problemas ambientales prioritarios del país:

- La pobreza (agravada por el alto crecimiento poblacional frente a la insuficiente capacidad del Estado para satisfacer sus requerimientos, principalmente empleo).

La erosión y desordenado uso de los suelos

La deforestación

La pérdida de la biodiversidad y recursos genéticos.

La desordenada e irracional explotación de recursos naturales en general.

La contaminación creciente del aire, agua y suelo.

La generación y manejo deficiente de desechos, incluyendo tóxicos y peligrosos.

El estancamiento y deterioro de las condiciones ambientales urbanas.

Los grandes problemas de salud nacional por contaminación y malnutrición.

El proceso de desertificación y agravamiento del fenómeno de sequías.

Los riesgos, desastres y emergencias naturales y ambientales.

RECONOCIENDO QUE se han identificado áreas geográficas en el Ecuador en las que existen problemas ambientales agudos, en las cuales es necesario concentrar esfuerzos para solucionar dichos problemas:

El Estado Ecuatoriano, sin perjuicio de atender todo el territorio nacional contribuyendo a solucionar problemas ambientales y procurando alcanzar la gestión adecuada que el país requiere, dará prioridad al tratamiento y

solución de los problemas ambientales que afectan o amenazan a las siguientes regiones geográficas:

Bosques de nor-occidente del país (prolongación del bosque Chocó, Esmeraldas).

Ecosistemas de manglares en la Costa ecuatoriana.

Bosques de las estribaciones exteriores de Los Andes ecuatorianos.

Selva amazónica ecuatoriana.

Región del Archipiélago de Galápagos.

Golfo de Guayaquil.

Ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Esmeraldas, Santo Domingo de los Colorados, Quevedo, Babahoyo, Machala, Portoviejo y Lago Agrio (Nueva Loja)

Zonas agrícolas andinas con importantes procesos erosivos.

Sistemas Lacustres.

RECONOCIENDO QUE todas las actividades productivas son susceptibles de degradar y / o contaminar y que, por lo tanto, requieren de acciones energéticas y oportunas para combatir y evitar la degradación y la contaminación, hay algunas que demandan de la especial atención nacional por los graves impactos que

están causando al ambiente nacional:

Sin perjuicio de propender a que todas las actividades productivas que se efectúen en territorio ecuatoriano y en las áreas marinas bajo su soberanía y control económico se realicen combatiendo y evitando la degradación y / o la contaminación ambiental, se dará especial atención con este propósito a las siguientes:

Todas las actividades hidrocarburíferas) explotación, producción, transporte, industrialización)

Todas las actividades mineras (particularmente respecto al oro)

Pesca

Agroindustrias grandes en medios ecológicos delicados (Amazonía y otros)

Producción agrícola con alta tecnología (uso de fertilizantes, pesticidas u químicos, en general)

Industrias generadoras de desechos peligrosos y tóxicos en las principales ciudades del país y en ciertos sectores rurales.

Industrias generadoras de emanaciones contaminantes y emanaciones que afectan a cambios climáticos y a la capa de ozono.

Sector transporte de servicio público y privado.

ANEXO 3

ESTRATEGIA AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

PRINCIPIOS BÁSICOS

Los principios que propone la Estrategia constan:

Valor intrínseco de la vida: Es decir el respeto a la vida para la preservación del equilibrio ecológico.

Función global de la dimensión ambiental: Aplicar el carácter transversal de la dimensión ambiental, involucrando todos los aspectos del desarrollo nacional.

Sostenibilidad ecológica: Aprovechar los recursos naturales y el manejo de los ecosistemas dentro de límites permisibles y con procedimientos que mantengan el potencial de los mismos a largo plazo.

Solidaridad: entre naciones por cuanto los principales problemas ambientales tienen dimensión global. Entre las distintas etnias, culturas y regiones que integran el Ecuador, porque la diversidad constituye una de las principales riquezas del país.

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

Equidad: Garantizar que los beneficios derivados del uso y el acceso a los recursos sean distribuidos de manera cada vez más equitativa entre todos los actores sociales.

Respeto de la diversidad cultural: El Estado ecuatoriano garantiza el reconocimiento, el respeto y el fortalecimiento de la identidad y de la diversidad cultural.

Consentimiento previo: Los acuerdos sobre la biodiversidad requieren de la consulta y el consentimiento previo y expreso de los actores involucrados y de la autoridad competente.

Precaución: Tener cautela en caso de existir presunción de riesgo sobre reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica, de la seguridad alimentaria o de la salud humana, animal o vegetal.

Prevención: Prevenir daños o amenazas a la biodiversidad y, en general, al ambiente, antes que optar por mecanismos de compensación o restauración de daños causados.

Responsabilidad internacional: Asegurar que las actividades que se desarrollen dentro de un territorio nacional, no perjudiquen al ambiente de otros Estados o de zonas adyacentes.

A los criterios anteriores se suman los criterios para la sostenibilidad, que constan:

Viabilidad económica: Los recursos naturales deben generar beneficios económicos que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de la población.

Visión de futuro: La producción de riqueza propenderá al bienestar de todos, mejorando las condiciones de vida de las presentes y futuras generaciones.

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

Descentralización: La gestión ambiental, para ser eficaz, debe contemplar la transferencia de competencias y capacidades a las instancias de los gobiernos

locales y a las organizaciones de la sociedad civil. El Estado propende a la consolidación de una institucionalidad novedosa, moderna y eficaz para la gestión ambiental.

Cooperación internacional: El Estado promueve la cooperación internacional, para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad.

ANEXO 4

SISTEMA ÚNICO DE MANEJO AMBIENTAL

El Reglamento Especial del Sistema Único de Manejo Ambiental, SUMA

(Síntesis)

El Ministerio del Ambiente, en el marco de una amplia participación de actores, está llegando a una concertación - en estado bien avanzado - respecto del Reglamento Especial del Sistema Único de Manejo Ambiental, que consta de 29 artículos, contenidos en 5 títulos denominados:

I.- Del marco institucional del SUMA, II.- De los mecanismos de coordinación interinstitucional del sistema único de manejo ambiental, III.- Del objetivo y los elementos principales del sub-sistema de evaluación de impacto ambiental, IV.- Del proceso de evaluación de impactos ambientales y, V.- De la impugnación, suspensión, revocatoria y registros de la licencia ambiental.

El propósito y ámbito (art. 1), hace referencia a: marco institucional, mecanismos de coordinación interinstitucional y los elementos del sub - sistema de evaluación de impacto ambiental, proceso de evaluación de impacto ambiental, así como los procedimientos de impugnación, suspensión, revocatoria y registro de licencias ambientales. Además establece y define el conjunto de elementos mínimos que constituyen un sub - sistema de evaluación de impactos ambientales a ser aplicados en las instituciones integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

Un sub-sistema de evaluación de impactos ambientales abarca el proceso de presentación, revisión, licenciamiento y seguimiento ambiental de una actividad o un proyecto propuesto.

Los principios del SUMA, (art. 2), son: mejoramiento, transparencia, agilidad, eficacia y eficiencia así como la coordinación interinstitucional de las decisiones relativas a actividades o proyectos propuestos con potencial impacto y/o riesgo ambiental, para impulsar el desarrollo sustentable del país mediante la inclusión explícita de consideraciones ambientales y de la participación ciudadana, desde las fases más tempranas del ciclo de vida de toda actividad o proyecto propuesto, en el marco de este reglamento.

TÍTULO I.- DEL MARCO INSTITUCIONAL DEL SUMA

El marco institucional del SUMA (art. 4), se basa en el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA), según el artículo 5 de la Ley de Gestión Ambiental.

La determinación de la competencia ambiental dentro del SNDGA, la tienen aquellas instituciones, nacionales, sectoriales o seccionales, que, según sus correspondientes leyes y reglamentos, cuentan con potestad para realizar actividades, de cualquier naturaleza relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental y uso, manejo y administración de los recursos naturales renovables y no renovables.

El art. 5 establece que las autoridades ambientales de aplicación

que cuentan con los elementos y cumplen con los requisitos mínimos de un sub - sistema de evaluación de impactos ambientales establecidos en este reglamento, podrán solicitar la correspondiente acreditación ante el SUMA a la autoridad ambiental nacional que es el Ministerio del Ambiente.

Para la acreditación ante el SUMA, la autoridad ambiental de aplicación deberá presentar ante la autoridad ambiental nacional la solicitud con los requisitos estipulados en el artículo 6. Esta última la aprueba, la observa o la rechaza a la solicitud dentro del plazo de 90 días (art. 7). La decisión sobre la solicitud de acreditación, cualquiera que sea, se emitirá mediante resolución motivada que se publicará en el Registro Oficial.

La acreditación ante el Sistema Único de Manejo Ambiental se otorgará para un periodo de tres (3) hasta seis (6) años (art. 8). El art. 9 establece mecanismos de seguimiento a la acreditación.

TÍTULO II: DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL DEL SUMA

Hace relación a la autoridad ambiental de aplicación responsable del proceso de evaluación de impactos ambientales, que es determinada en cumplimiento de los requisitos estipulados en el artículo 11. Las disposiciones especiales de coordinación interinstitucional constan en el artículo 12.

TÍTULO III: DEL OBJETIVO Y LOS ELEMENTOS PRINCIPALES DEL SUB - SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

El objetivo general de la evaluación de impactos ambientales dentro del SUMA es *garantizar el acceso de funcionarios públicos y la sociedad en general a la información ambiental relevante de una actividad o proyecto propuesto previo a la decisión sobre la implementación o ejecución de la actividad o proyecto (art. 13).*

Los elementos que debe contener un sub - sistema de evaluación de impactos ambientales, para que una institución integrante del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental pueda acreditarse ante el SUMA son descritos en el artículo 14; y los métodos y procedimientos para determinar un proceso de evaluación constan en el artículo 15.

Los artículos 16 y 17, dan cuenta del alcance o términos de referencia necesarios para un estudio de impacto ambiental, así como la realización del mismo.

El artículo 19, propone el seguimiento ambiental de una actividad o proyecto, mientras que las formas y mecanismos de participación ciudadana constan en el artículo 20.

TÍTULO IV: DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES

Hace relación al análisis institucional a fin de identificar a las autoridades ambientales de aplicación que deberán participar

en el proceso de evaluación de impactos ambientales (art. 21), al inicio y determinación de la necesidad de un proceso de evaluación de impactos ambientales (art. 22), los términos de referencia (art. 23), realización, revisión de los estudios de impacto ambiental.

TÍTULO V: DE LA IMPUGNACIÓN, SUSPENSIÓN, REVOCATORIA Y REGISTROS DE LA LICENCIA AMBIENTAL

Quienes se sintieren afectados, podrán presentar su respectiva impugnación contra los actos ad-

ministrativos expedidos por la respectiva autoridad ambiental de aplicación (art.26).

El artículo 27 determina los procedimientos de la suspensión de la licencia ambiental en el caso de no conformidades menores del Plan de Manejo Ambiental y/o de la normativa ambiental vigente. Mientras que el artículo 28, indica los casos de revocatoria de la licencia ambiental. El último artículo (29), dice relación con los registros de fichas y licencias forestales a ser llevados por la autoridad ambiental nacional.

ANEXO 5

ACUERDO MINISTERIAL 055

El 23 de octubre de 2000, con Acuerdo Ministerial No. 055, se emiten las regulaciones para la transferencia de competencias del Ministerio del Ambiente a los gobiernos seccionales, con el objeto de establecer los mecanismos para impulsar la transferencia de las competencias del Ministerio del Ambiente, bajo los principios de aprovechamiento sustentable, eficiencia, eficacia, transparencia, ordenamiento, flexibilidad, concertación, solidaridad, equidad, progresividad, concurrencia, participación ciudadana y subsidiariedad.

En el mismo Acuerdo se definen las políticas de descentralización de las competencias ambientales, a saber:

- a) Transferencia de competencias hacia los gobiernos seccionales en materia de manejo de bosques, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y de calidad ambiental;
- b) Uso de las diferentes modalidades de gestión establecidas por la legislación nacional, a fin de modernizar y manejar con eficiencia y eficacia los procesos a su cargo;
- c) Transferencia de competencias atendiendo la naturaleza de la competencia, la realidad local del gobierno seccional solicitante, en el marco de un proceso gradual y progresivo;
- d) Competencias a transferirse debidamente solicitadas, permitiendo la participación de los representantes de los gobiernos seccionales o sus delegados, y la concertación de acuerdos con antelación a la suscripción de convenios;
- e) El Ministerio del Ambiente ejercerá competencia sobre aquellas actividades, operaciones y proyectos de interés nacional;
- f) Los gobiernos seccionales en ejercicio de sus competencias emitirán sus políticas y normas técnicas en niveles iguales y/o superiores a los nacionales, previa coordinación y apoyo del Ministerio del Ambiente;
- g) Con la transferencia de competencias, se transferirá la potestad de emitir, recaudar y administrar tasas, la capacidad sancionadora, así como la facultad de cobro y recaudación tanto de tasas como de multas correspondientes;
- h) Las competencias transferidas se ejecutarán y desarrollarán de manera integral salvo las competencias exclusivas del ministerio;
- i) Se precautelará la integridad y unidad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas;
- j) El Ministerio del Ambiente mantendrá la responsabilidad exclusiva sobre las competencias de administración del patrimonio genético, de biose-

guridad y comercio internacional del recurso forestal;

- k) Los gobiernos seccionales no podrán otorgarse a sí mismos permisos, realizar el control y seguimiento de actividades que desarrollen y puedan generar impactos ambientales. El otorgamiento de esos permisos, estará a cargo del siguiente nivel de gobierno del Estado, a fin de garantizar la transparencia en los procesos; y,
- l) Cuando se vayan a desarrollar actividades o proyectos que por su envergadura puedan producir impactos ambientales en un solo cantón, el Municipio de este cantón será quien apruebe los estudios de impacto ambiental y realice el seguimiento respectivo; de producir impactos ambientales en más de un cantón, la aprobación de los estudios de impacto ambiental y seguimiento lo realizará el Consejo Provincial de esa provincia; de producir impactos ambientales en más de una provincia, esos proyectos o actividades se considerarán de carácter nacional, y la aprobación de estudios de impacto ambiental y seguimiento lo realizará el Ministerio del Ambiente.

Adicionalmente, se destacan los roles del Ministerio del Ambiente y gobiernos seccionales.

Determina las competencias a descentralizar:

A) CAPITAL NATURAL: MANEJO DE BOSQUES, PLANTACIONES

FORESTALES, FLORA Y FAUNA SILVESTRES:

Formulación de políticas.

1. Elaboración y ejecución de estrategias y programas de desarrollo y uso sustentable del recurso forestal.
2. Emisión de normas forestales, plantaciones forestales, flora y fauna silvestres y vedas, previa coordinación del Ministerio del Ambiente, de conformidad con lo establecido en el literal d) del artículo 12 de la Ley de Gestión Ambiental.
3. Autorización y control del aprovechamiento forestal y la movilización de productos forestales, mediante el otorgamiento de guías de circulación.
4. Declaración de bosques protectores y otorgamiento de certificados de afectación de bosques protectores.
5. Dar aval a los programas y proyectos propuestos localmente, enmarcados dentro de las estrategias y programas de desarrollo nacionales.
6. Resolver y juzgar infracciones en primera instancia dentro de su jurisdicción.
7. Prevenir y controlar desastres y amenazas al recurso forestal.
8. Declarar áreas protegidas dentro de su jurisdicción.

-
10. Capacitar, informar y realizar extensión forestal y sobre biodiversidad.
 11. Autorizar y controlar el aprovechamiento, la comercialización interna y la tenencia de la flora y fauna silvestres; y,

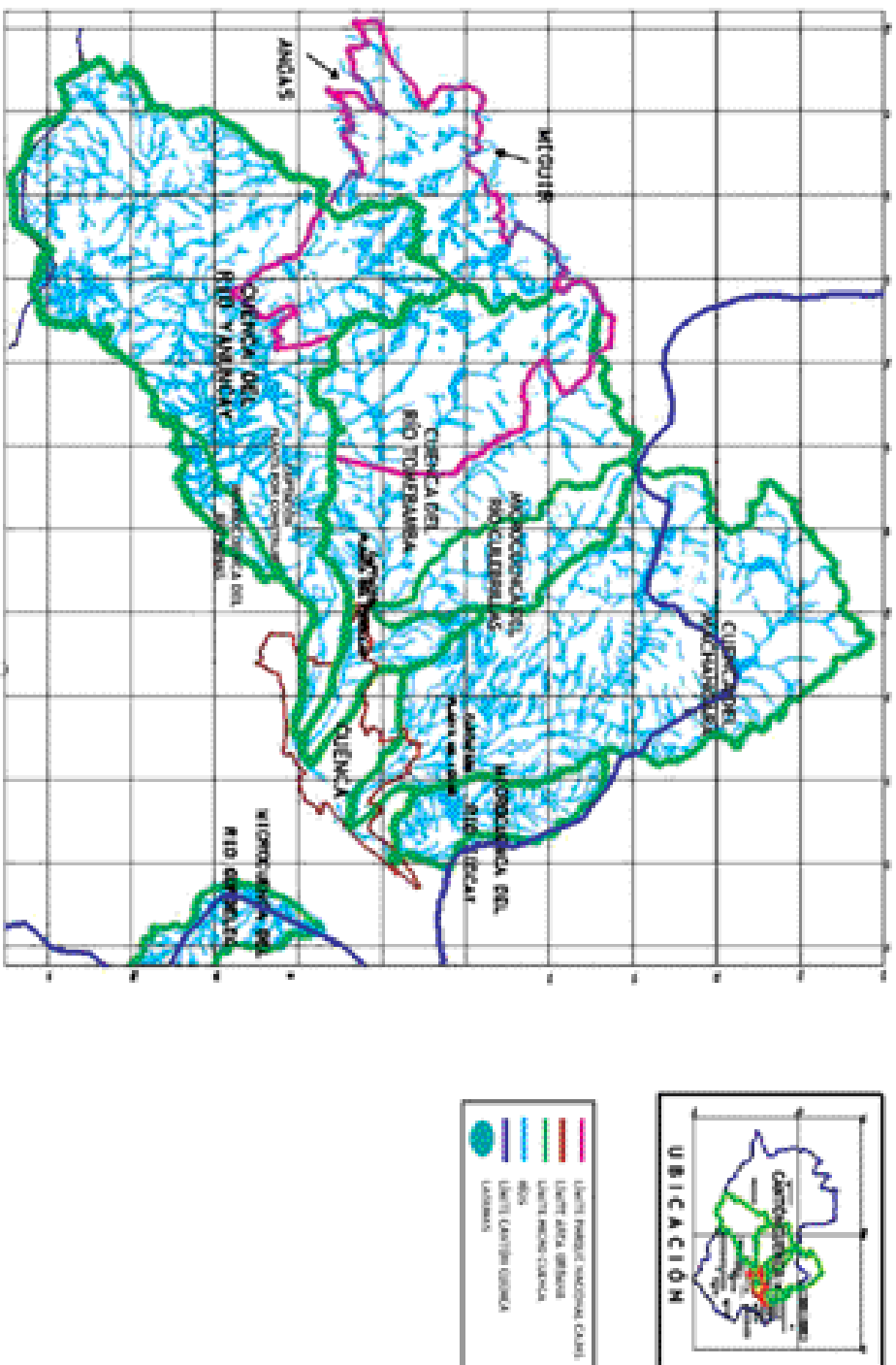
B) CALIDAD AMBIENTAL:

1. Formular políticas.
2. Emitir normas técnicas de acuerdo a las competencias transferidas y previa coordinación de este Ministerio, de conformidad con lo establecido en el literal d) del artículo 12 de la Ley de Gestión Ambiental.
3. Regular el establecimiento de incentivos relacionados con el mejoramiento tecnológico que asegure la óptima calidad ambiental.
4. Establecer tasas y sanciones de acuerdo con las normas y regulaciones vigentes.
5. Formular mecanismos para prevenir, controlar, sancionar y corregir acciones que contaminen o contravengan a las normas vigentes.
6. Aprobar estudios de impacto ambiental para el funcionamiento de industrias y actividades contaminantes, de conformidad con lo establecido en el Capítulo II de la evaluación de impacto ambiental y del control ambiental, del Título III de la Ley de Gestión Ambiental.
7. Determinar un sistema de evaluación de impactos ambientales para proyectos o actividades, que no sean consideradas de interés nacional y cuya competencia no pertenezca a otro sector del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental.
8. Controlar el cumplimiento de: normas, estándares de calidad ambiental, permisos ambientales para el funcionamiento de industrias y actividades contaminantes tanto públicas como privadas.
9. Realizar auditorías ambientales dirigidas a las actividades productivas o que puedan causar daños ambientales.
10. Formular y ejecutar el plan de prevención y control de calidad ambiental provincial o cantonal, así como los indicadores de su gestión.
11. Coordinar los sistemas de control para la verificación del cumplimiento de las normas de calidad ambiental referentes al aire, agua, suelo, ruido, desechos y agentes contaminantes, así como la aplicación de programas y proyectos de asistencia técnica a la industria y agroindustria y de servicios varios, incluyendo los de reconversión industrial.
12. Promover la participación de la iniciativa privada y comunitaria en las actividades relativas al mantenimiento y mejoramiento de la calidad

-
- ambiental, el uso y operación de tecnologías ambientalmente sustentables, en coordinación con entidades públicas y privadas.
13. Dar asistencia técnica a entidades y organismos públicos y privados en todo lo relacionado con el control y la aplicación de estándares específicos de calidad ambiental.
14. Desarrollar y financiar proyectos de control de calidad ambiental.
15. Capacitar e informar.
- El Acuerdo Ministerial 055, se complementa con disposiciones sobre la transferencia definitiva de competencias, sus procedimientos, instrumentos, convenios, control, fiscalización y, facultades y obligaciones.

ANEXO 6

MAPA DEL CANTÓN CUENCA Y SITIOS DE INTERVENCIÓN DE ETAPA EN LA GESTIÓN DEL RECURSO AGUA.



ANEXO 7

Obligaciones del Convenio de Descentralización para la Administración y Manejo del Parque Nacional Cajas

A continuación se definen los compromisos asumidos por el Municipio de Cuenca y ETAPA en el Convenio de Descentralización para el Manejo y Administración del Parque Nacional Cajas, firmado el 16 de marzo del 2000.

1. Realizar la delimitación física del Parque Nacional Cajas y determinar su superficie real.
2. Elaborar, implementar y ejecutar el Plan de Manejo del Parque Nacional Cajas.
3. Proteger y conservar las fuentes hídricas y los bosques y vegetación naturales existentes en el Parque Nacional Cajas.
4. Controlar y prevenir incendios forestales y de pajonales.
5. Empezar programas de forestación y reforestación con especies nativas de la zona
6. Realizar con otros organismos e instituciones un conjunto de programas de educación ambiental, investigación científica y otros.
7. Realizar con otros organismos e instituciones un conjunto de programas de educación ambiental, investigación científica y otros.
8. Regular la circulación y uso de las vías de influencia al Parque Nacional Cajas.

EL CONSORCIO CAMAREN

Es un sistema de capacitación para la gestión de los recursos naturales renovables, ejecutado a través de un consorcio de entidades públicas y privadas.

LA CAPACITACIÓN

La capacitación CAMAREN se basa en un proceso que parte de las experiencias y la práctica, reúne enfoques teóricos, nuevas propuestas metodológicas, tecnológicas y herramientas de gestión. Combina los conocimientos científicos y prácticas tradicionales, profesionales e institucionales y aspira a que las nuevas propuestas se inserten en el espacio institucional, para asegurar la sostenibilidad de la capacitación. Este proceso parte de una construcción colectiva, enriquecida por el procedimiento metodológico de validación, ejecución y retroalimentación.

FINALIDAD, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL CAMAREN

El Consorcio se propone contribuir la gestión sostenible y equitativa de los recursos naturales renovables en el país, en términos sociales, económicos, teóricos y ecológicos.

El objetivo central es consolidar un sistema interinstitucional de capacitación para la gestión de los recursos naturales renovables, dirigido a técnicos y promotores campesinos.

Los principios orientadores de los programas de capacitación incluyen la construcción colectiva, el diálogo de saberes y la búsqueda de equidad.

LOS MIEMBROS DEL CONSORCIO CAMAREN

- Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA)
- Centro de Capacitación del Campesino del Azuay (CECCA)
- Centro de Reconversión del Austro (CREA)
- Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola (CICDA)
- Cooperativa de Asistencia y Recursos al Exterior (CARE)
- Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP)
- Fundación para el Desarrollo y la Creación Productiva (FUNDES)
- Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (IEDECA)
- Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)
- Red Agroforestal Ecuatoriana (RAFE)
- Universidad de Cuenca
- Universidad Nacional de Loja (UNL)