



CONCERTACIÓN

Ambiente, Política y Sociedad

Notas para Reconceptualizar la Gestión Ambiental¹

Introducción.

La gestión responsable del ambiente y de los recursos naturales es un pilar fundamental para el progreso social y material de las naciones. En países como el Ecuador, uno de los más biodiversos del mundo, el manejo del ambiente requiere del concurso ciudadano, así como de la aplicación de principios y técnicas que permitan proyectar los procesos de desarrollo hacia la consecución de seguridad humana, sustentabilidad y equidad. Esto supone un proceso de gestión ambiental y de los recursos naturales plenamente articulado a los derechos humanos, a la planificación, a la productividad y a la economía, fundamentales todos para el desarrollo y bienestar del país.



Si bien el país ha experimentado importantes avances a partir de la Cumbre de Río de 1992, la gestión del ambiente ha debido enfrentar incertidumbres políticas, incompreensión de los ritmos de recuperación natural, falsas promesas de desarrollo basados en la aceleración extractiva, aislamiento de procesos sociales, entre otros, que han dado como resultados un persistente deterioro de áreas protegidas, degradación de las cuencas hídricas, destrucción de los páramos y pérdida de la cobertura vegetal; así como se evidencia formas extractivas y usos indebido de los recursos naturales renovables y no renovables.

Las distorsiones a las que han estado sujetas las prácticas de gestión ambiental durante los ejercicios gubernamentales a partir de los años 1970s, han tenido su origen en un vacío conceptual que no ha permitido a los gobiernos erigir un modelo de interacción sociedad-naturaleza que oriente el desarrollo sustentable y la gestión integrada de la economía y ecología del país. Así, la gestión ambiental y de los recursos naturales ha sido desarticulada en la práctica administrativa del Estado que se ha caracterizado por promover políticas extractivistas, privilegiando intereses económicos de corto plazo. Esta tendencia no se ha logrado superar no obstante el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, consagrados en la Constitución de 2008, que sin una conceptualización alternativa de la relación sociedad-naturaleza, no pasan de ser una formalidad político - discursiva.

¹ En la elaboración de este documento han participado Alfredo Carrasco Valdivieso, Sigrid Vásconez, Laura Altamirano y Byron Real.

Fue precisamente en ese el marco de predominio extractivista del último medio siglo, que en la década pasada gran parte de la riqueza petrolera fue pre-venta. Y, en esa misma tendencia, se han otorgado concesiones mineras en áreas de alta sensibilidad social, ambiental e hídrica. Esas decisiones han contribuido a exacerbar el ambiente social en las zonas afectadas, así como a acelerar el deterioro del capital natural.

Lo expresado obliga a que en el presente período de gobierno se evidencie un compromiso serio para reorganizar la economía y la ecología del país, buscando un máximo de eficiencia, procurando que entre las dos exista una articulación y un apoyo mutuo en el marco de la gestión y conservación responsable del capital natural.



El ámbito urbano es uno de los frentes en los que la gestión ambiental ha sido subestimada. La recolección y disposición de desechos sólidos, el tratamiento de las aguas residuales, las emanaciones de la combustión del parque automotor, las urbanizaciones clandestinas, las construcciones en zonas de riesgo, el incumplimiento estándares antisísmicos, la falta de áreas verdes en barriadas pobres, entre otros problemas, no ha merecido una apropiada atención de los diferentes niveles de

gobierno. Esta situación incrementa la vulnerabilidad de los habitantes de las ciudades, en particular aquellos de las zonas populares que son las que generalmente se encuentran mayormente expuestos. En este contexto de deterioro ambiental y de inseguridad territorial, quienes sufren en mayor medida la vulnerabilidad resultante, son las mujeres, los niños y ancianos.

En términos económicos, no se ha logrado una diversificación que permita manejar mejor los riesgos, continuando el país atado y posiblemente aún más al sector primario. Se ha evidenciado un interés marginal por abordar la crisis y consolidar un futuro en serio para el Ecuador, incorporando al modelo económico del país el real aporte del medio natural como la biodiversidad, los recursos hídricos, el paisaje. No es factible planificar un país próspero sin mejorar la gestión de su territorio, sus cuencas hidrográficas, sus bosques y todo el aparato socioeconómico que en ellos existe y está relacionado. Estos constituyen un conjunto indisoluble que no puede ser soslayado.

En el escenario descrito es importante establecer medidas integrales en las que se promuevan políticas de conservación, gestión integrada de cuencas hidrográficas y recursos marino costeros, fortalecimiento de la gestión de las áreas protegidas, reactivación de la economía agraria, recuperación de bosques, reforestación, disminución de la contaminación urbana, impulso a la producción, generación de empleo, recuperación económica y estabilización del sistema financiero nacional. Todo esto es parte del mismo proceso ecológico-económico y más aún en Ecuador que no ha logrado salir de la visión extractivista o recolectora de productos primarios para ofertarlos en los mercados o promoviendo procesos con un nivel básico de transformación.

Ante la situación descrita, Concertación considera que la gestión ambiental debe ser concebida como parte de un concepto político y ético, que trascienda cualquier perspectiva de la política convencional partidista. En esta medida es participe de que se promuevan medidas legislativas y

administrativas para establecer un nuevo paradigma de relacionamiento sociedad-naturaleza, de uso sostenible del patrimonio natural asociado a la producción, y de generación y uso de energías renovables. En resumen, una puesta a un efectivo cambio de la matriz energética y productiva que incorpore la gestión sostenible y conservación de los recursos naturales. Para lo que propone las siguientes iniciativas:

1. **Enlazar a la gestión de la economía, la planificación, la obra pública y los recursos naturales a través de mecanismos obligatorios de articulación entre los organismos públicos, el sector privado y comunitario.** Para el efecto, se proponen medidas políticas y de legislación tendientes a:

Energía:

- En el diseño de proyectos hidro-energéticos se tenga presente el riesgo que representa el cambio climático y se incorporen medidas de mitigación y/o adaptación. Implicará, en términos del recurso hídrico p.e., asegurar, de manera obligatoria, el cálculo y conservación del caudal ecológico en las obras que utilicen y confinen este recurso, así como una gestión integral de la cuenca hídrica.
- Establecer la figura legal del “fraude ambiental”, para sancionar aquellas obras públicas realizadas sin consideraciones de seguridad ante el cambio climático, volcanismo, sismos y otros eventos naturales catastróficos; así como riesgos derivados de actividades antrópicas.
- Fiscalizar los proyectos hidroeléctricos como Toachi- Pilatón, Coca Codo Sinclair, entre otros, para determinar si su construcción consideró las alteraciones climáticas y reducciones sustanciales de caudales hídricos. Establecer las medidas correctivas, y responsabilidades de ser el caso por las omisiones que se deriven.
- Promover una política de respaldo eléctrico ante el declive periódico de generación eléctrica debido a las alteraciones climáticas;
- Establecer una política y legislación para promover las energías alternativas como las fotovoltaicas, térmico-solar, mareomotriz, entre otras. Esta política debe considerar el establecimiento de incentivos a la investigación y promover la articulación de las universidades, la industria y el sector público;
- Facilitar / incentivar la instalación de sistemas de captación de energías renovables en las edificaciones, sea ya para generación eléctrica como para calentamiento de agua.
- Fijar la obligatoriedad de mejorar de manera constante la calidad de los combustibles a fin de disminuir los niveles de contaminación móvil.



Movilidad:

- Establecer una política nacional orientada a establecer incentivos para alcanzar mecanismos de transporte limpio, seguro y ecológicamente responsable.;

- Aplicación de incentivos para que los municipios alcancen, anualmente, resultados tangibles de mejoramiento del transporte colectivo urbano, periurbano y urbano-rural, a fin de hacerlo amigable a toda la ciudadanía y así disminuir el uso de vehículos individuales;
- Establecimiento de desincentivos graduales al uso individual de automóviles. Esta política debe estar atada al mejoramiento de los sistemas colectivos de transporte;
- Fomentar / facilitar la accesibilidad a pié o en bicicleta a las áreas residenciales o laborales;
- Establecimiento de un registro anual de niveles promedios y específicos de contaminación en zonas urbanas. En base a estos registros, que constituirán una línea de base, se exigirá a los organismos públicos receptores de los impuestos para tal fin, que en cada período reduzcan la contaminación ambiental de los ríos y el que se genere por ruido.
- Implementar una política de aparcamientos orientada a desincentivar el uso desmedido del automóvil, implica establecer playas de estacionamiento en la periferia de los centros urbanos conectadas a estaciones de transporte público o a la red peatonal / ciclo rutas; esta acción esta asociada con la recuperación de espacios públicos que estén destinados al transporte privado;
- Creación de veedurías con participación de ciudadanos independientes y/o colegios profesionales, para verificar que los organismos públicos cumplan con sus funciones y competencias en materia ambiental.

Industria:

- En coordinación con gremios productivos, establecimiento de un ordenamiento industrial a nivel nacional, fijando plazos y acciones progresivas tendientes a ubicar las industrias en áreas cercanas a la obtención de su materia prima. De esta manera se activarán las economías locales, se evitará la transportación de materia prima, se logrará eficiencia productiva y ambiental; y, se disminuirá el tráfico pesado en las carreteras.
- Creación de incentivos a las empresas que inviertan en investigación y desarrollo, innovación tecnológica, eficiencia ecológica y ambiental a partir de alianzas estratégicas con universidades y empleo de estudiantes para llevar adelante esos programas.

Extracción de recursos naturales:

- Establecimiento de normas legales tendientes a la prohibición total de actividades extractivas en áreas protegidas y supresión progresiva de los proyectos ya existentes en dichas áreas. Especial protección se debe dar al Parque Nacional Yasuní para garantizar los espacios de vida de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y/o contacto inicial (PIAVCI).
- Previa evaluación de su estatus jurídico, impulsar la prohibición de la ampliación de la frontera extractivista así como control estricto a la actividad petrolera en el Parque Nacional Yasuni; y, de las concesiones mineras en Intag, Quimsacocha, Cóndor-Mirador y otras áreas ecológicamente sensibles. Para el efecto, establecer normas legales que otorguen un estatus de veedores autorizados a las comunidades locales y/o colegios profesionales de la rama.
- Establecimiento de la obligatoriedad de que en todo proyecto nuevo de extracción de recursos naturales renovables y no renovables se realicen análisis de costo-

beneficio, en el que se cuantifiquen económicamente el costo de remediar los impactos socioambientales y los pasivos ambientales. La viabilidad de la ejecución estará en función de si el costo beneficio es ambiental, social y financieramente positivo.

- Creación de cadenas de custodia y mecanismos de trazabilidad de los productos forestales maderables y no maderables, así como de los crustáceos, y otros recursos silvestres a fin de asegurar la movilización de los volúmenes y especies autorizados.
- Mediante registros, autorizaciones, vedas y prohibiciones, establecer medidas para lograr que la actividad pesquera sea una actividad sostenible, evitando que sea un recurso de libre e ilimitado acceso como es en la actualidad.

Planificación:

- La SENPLADES, como instancia técnica de coordinación de planificación entre los ministerios, asegurará en el tema ambiental forme parte integral de los procesos de planificación. Establecerá parámetros de medición y cumplimiento de los objetivos e indicadores.
 - Mejoramiento conceptual y orgánico de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT), para que se conviertan en la guía obligatoria oficial de acción de los gobiernos autónomos descentralizados.
 - Las propuestas de acción de los planes de ordenamiento territorial deberán considerar la vocación del suelo, los efectos del cambio climático, la recuperación de los bosques, la conservación de las áreas críticas de las cuencas hidrográficas. Entre las medidas de prevención y adaptación a los efectos del cambio climáticos establecer la prohibición y/o regulación de construcciones en zonas costeras, inundables; la implementación de sistemas de alerta temprana específicos para eventos naturales predecibles; el monitoreo local comunitario del cambio climático para generar información adecuado local para la planificación y toma de decisiones;
2. **Promover que todas las áreas protegidas y ciertas áreas naturales y ecosistemas de ecología y sensibilidad excepcional, sean declaradas zonas de seguridad y no puedan ser alteradas ni intervenidas por decisiones de funcionarios públicos.** Para el efecto, se propondrán medidas políticas y de legislación tendientes a lo siguiente:
- Reforma del artículo 407 de la Constitución² y del Código Orgánico Ambiental (COA) para evitar el uso extractivo de las áreas protegidas por pedido del Presidente de la República, así como su modificación por la simple vía administrativa.
 - Establecimiento de una competencia institucional autónoma para la gestión de las áreas protegidas y que estas puedan ser administradas y controladas en coordinación con comunidades y gobiernos locales del área de influencia;
 - Promover la conectividad de áreas protegidas, incluidas las marino-costeras, y los ecosistemas excepcionales para prevenir procesos de erosión genética. Se

² Concertación promueve la instalación de una Asamblea Constituyente para crear un nuevo instrumento constitucional que suprima el excesivo centralismo, control de las funciones del Estado por el Poder Ejecutivo y el autoritarismo. No obstante, de no existir condiciones para implementar esta medida, se promoverá la reforma de artículos seleccionados de la Constitución, como es el caso del artículo 407.

promoverá además la creación de redes gestión de áreas protegidas a fin de mejorar su administración y control.

- Marco regulatorio para promover una integración de las comunidades en el manejo las áreas protegidas y ecosistemas sensibles, a través de actividades compatibles a la conservación como el ecoturismo, el desarrollo de iniciativas gastronómicas, deportivas, artísticas, entre otras.
 - Legislación especial para proteger los últimos relictos del bosque andino, existentes en zonas rurales y aún en urbanas como Quito y otras ciudades de la serranía. Estos bosques que constituyen el hábitat de especies de aves y mamíferos en peligro de extinción y generalmente protegen el suelo de quebradas y otros cauces naturales.
 - Impulsar la aprobación de la Ley de conservación del Ecosistema Manglar, orientada a su protección, restauración, conservación y manejo de este ecosistema sensible, promoviendo la participación, junto con el Estado, de las comunidades y organizaciones locales asociadas a dicho ecosistema.
 - Creación de senderos ecológicos que atraviesen áreas de páramos, bosques naturales o plantados, cordilleras y zonas de bellezas escénicas. Estos senderos tendrán el estatus de vía pública y serán utilizadas exclusivamente para caminatas, cabalgatas o por bicicletas y otros vehículos no motorizados. Este enfoque contribuirá a promover la apertura de un nuevo tipo de turismo e incentivará el civismo ambiental. La normativa estará asociada con el impulso y fortalecimiento del desarrollo de emprendimientos a nivel comunal y microempresas en las áreas rurales. En lo posible, estos senderos tendrán como arteria central al Camino del Inca o Kapakñan.
 - Crear el Fondo Nacional de Áreas Protegidas, que se financiará con un porcentaje de las producción hidroeléctrica, de cada barril de petróleo extraído, de las tasas provenientes del agua para consumo humano, de la cooperación internacional, de donaciones, etc.
3. **Potenciar la actividad científica para mejorar la conexión entre investigación y el medio natural (biodiversidad): básica y aplicada.** Para el efecto, se propondrán medidas políticas y de legislación tendientes a lo siguiente:

- Marco normativo que incentive las investigaciones acordadas participativamente y que provoquen beneficios tanto a favor del ambiente y de la economía.
- Establecimiento de programas de economía del conocimiento y desarrollo sustentable que articulen iniciativas privadas y comunitarias, centros académicos y entes públicos, para promover la investigación y producción en torno a la etnomedicina, biotecnología y bioinformática, contribuyendo a la valoración y aplicación de la biodiversidad. Especial atención se dará a la investigación en innovación, a la respuesta a la adaptación y mitigación del cambio climático.



- Promover políticas de investigación científica del capital natural y cultural y creación de una economía basada en la conservación y desarrollo sostenible, orientadas a la bioenergía, bioproducción (plataformas biológicas de producción), el urbanismo, la ecología industrial, calidad ambiental, medicina, fibras, cosmética, entre otras áreas.
 - Apoyo a la investigación científica sobre la biodiversidad existente en el territorio nacional, promoviendo alianzas estratégicas con pueblos indígenas respetando los protocolos bio-comunitarios.
4. **Mejorar el ambiente, la estética, la seguridad y el paisaje urbano para lograr que las ciudades y áreas pobladas menores sean más vivibles, asequibles a grupos vulnerables y eleven el bienestar de sus habitantes.** Para el efecto, se propondrán medidas políticas y de legislación tendientes a lo siguiente:
- Recuperar áreas urbanas deterioradas y controlar la expansión urbanística;
 - Establecer sistemas integrados de manejo ambiental de carácter descentralizado y con la participación de todos los niveles de gobiernos autónomos. Para este fin se eliminará el sistema de acreditación controlado por el Ministerio del Ambiente, respetándose las competencias que cada tipo de gobierno autónomo descentralizado tiene en materia de gestión ambiental.
 - Obligación para implementar planes progresivos para que en plazos acordados conforme a la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado, se sotierren todas las redes eléctricas existentes;
 - Implementar normativas para establecer planes progresivos para separar a las aguas servidas y a las de lluvia en las alcantarillas, así como construir plantas de tratamiento y así evitar el vertido directo de esas aguas en quebradas, ríos, esteros y estuarios en todo el país.
 - Normativa para establecer planes progresivos para la recuperación de los ríos que han sido afectados por disposición de las aguas servidas. Conforme a la factibilidad técnica y económica, se establecerá un plazo nacional para que los ríos del país hayan sido recuperados biológicamente.
 - Establecimiento de planes progresivos para el tratamiento ecológicamente apropiado de los desechos sólidos y líquidos;
 - Como política y norma jurídica nacional, crear de brigadas comunitarias en la Policía Nacional, para que en coordinación con grupos de vecinos establezcan programas *ad hoc* de seguridad ciudadana y ambiental para cada barrio o zonas de las ciudades.
5. **Promover medidas de adaptación al cambio climático y de eficiencia energética en todos los ámbitos de la economía y la sociedad.** Para el efecto, se propondrán medidas políticas y de legislación tendientes a lo siguiente:
- Promoción / financiamiento de la reforestación, restauración de bosques, y estricta regulación a la extracción de maderera de bosques naturales en especial aquellos localizados en áreas sensibles. Apoyo al establecimiento de plantaciones forestales solo en aquellas zonas cuya vocación haya sido debidamente evaluada.
 - En acuerdo con las organizaciones gremiales madereras y artesanales correspondientes, fijación de un plazo para que a partir del mismo toda la madera

que se utilice en las industrias y otras actividades económicas, provengan de bosques plantados y manejados sustentablemente y tengan la debida certificación.



- Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero buscándose obtener los pagos, créditos, y otros beneficios previstos en los convenios y otros instrumentos internacionales;
 - Incorporar en todo el ciclo de la planificación para el desarrollo (obra pública, fomento productivo, ordenación territorial) la variable de cambio climático, estableciéndose las correspondientes medidas de adaptación y mitigación a los riesgos derivados de los efectos negativos del cambio climático. Dar preferencia a grupos vulnerables, partiéndose de análisis de género y de búsqueda de la seguridad alimentaria a nivel comunitario, regional y nacional.
 - Mejora constante de la eficiencia energética a través del diseño de sistemas mecánicos, de materiales, modelos de construcción, entre otros, que requieran de menor empleo de combustibles para su funcionamiento;
 - Promoción de investigaciones aplicadas a la prevención y mitigación de riesgos naturales y antrópicos derivados del cambio climático y de enfermedades y plagas asociadas a los cambios de temperatura y de regímenes climático.
 - Creación de un Fondo Nacional de adaptación a los efectos negativos del cambio climático. Este fondo deberá alimentarse de aportes estatales, tributación a actividades promotoras de efecto invernadero y de las fuentes internaciones previstas en los acuerdos y protocolos de los que el Ecuador es parte.
6. **Política de reconversión agropecuaria basada en el uso eficiente del suelo y orientada a superar la pobreza rural, elevar la productividad agrícola y garantizar la seguridad alimentaria nacional.** Para el efecto, se propondrán medidas políticas y de legislación tendientes a lo siguiente:
- Acceso de los campesinos a los recursos productivos del agro: tierra, agua, crédito, bienes de capital e insumos.
 - Fortalecimiento de las organizaciones campesinas y del asociativismo de pequeños y medianos productores, reconociéndolos como interlocutores válidos del Estado.
 - Impulso a programas de desarrollo rural centrados en potenciar las capacidades de la unidad productiva campesina.
 - Dinamización de alternativas agroindustriales que permitan hacer uso de nuestras ventajas comparativas y acceder a mercados nacionales y extranjeros con productos tradicionales, no tradicionales, orgánicos y con certificaciones específicas.
 - Creación de unidades agroindustriales de economía mixta, con emprendedores del sector privado, social y solidario. Integración de la familia campesina a los

procesos productivos de la agroindustria a fin de generar ingresos adicionales que complementen los ingresos de la producción agrícola.

- Conformación de alianzas con las asociaciones agrícolas a fin de establecer vínculos directos entre los productores y los consumidores urbanos, elevando los ingresos de los campesinos, mejorando los precios para el consumidor y reduciendo el impacto en los precios que provocan los intermediarios.
- Establecimiento de mecanismos adecuados para forjar redes locales de acopio de productos agropecuarios, las que eleven los ingresos de las familias campesinas reduciendo los eslabones de la cadena de comercialización.
- Ejecución de programas de capacitación y acompañamiento al campesino. o Impulso a la industria maderera, guardando los más altos estándares ambientales.
- Liberación de tasas impositivas la importación de semillas, fertilizantes y demás insumos agrícolas que no afecten el ambiente.
- Ratificación de la declaración del Ecuador como país libre de semillas transgénicas y veto a la importación de pesticidas prohibidos por la Organización Mundial de la Salud y otros organismos internacionales.
- Adhesión a los estándares internacionales más exigentes en cuanto al uso de pesticidas.

A manera de Conclusión

La presente propuesta surge desde un estamento político como es el Movimiento Concertación, sin embargo en su formulación se ha buscado eliminar toda referencia a perspectivas clasistas, partidistas o incluso desarrollistas. El objetivo que se busca a través de esta iniciativa es el de promover un debate poli-ético, es decir una construcción colectiva de nuevos paradigmas de desarrollo, gestión ambiental y ordenación territorial, que aseguren un país que se relaciona con su entorno natural en términos de progreso y evolución complementarios y no de avance del uno a costa de la reducción, deterioro o destrucción de la base natural. Esto implica incorporar valores éticos a la política ambiental.

Quito, junio de 2017

