

**Serie**

INVESTIGACIÓN y  
SISTEMATIZACIÓN

**06**

# SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE INCIDENCIA POLÍTICA DE LAS ORGANIZACIONES AMBIENTALES EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



**Programa Regional para la Gestión Social de  
Ecosistemas Forestales Andinos ECOBONA**





**Sistematización de la experiencia de incidencia política de las organizaciones ambientales en el proceso de elaboración de la Constitución de la República del Ecuador**



## PROGRAMA REGIONAL ECOBONA-INTERCOOPERATION

### “Sistematización de la experiencia de incidencia política de las organizaciones ambientales en el proceso de elaboración de la Constitución de la República del Ecuador”

**Autor:** Manolo Morales

Este documento se encuentra basado en el libro: *Propuesta para una Sociedad Equitativa y Sostenible de la Asamblea Nacional Ambiental*, 2008. Asamblea Nacional Ambiental. Quito.

**Comité Editorial:** Juan Carlos Romero, Galo Medina, María de los Angeles Barrionuevo

**Fotografías:** Archivos ECOBONA. Jan Baiker, Juan Carlos Romero, Luis Yaguache, Marco Guaicha, Ramiro López, Rebeca Dumet, María de los Angeles Barrionuevo, Philippe de Rham, Blanca Salazar / Naturaleza y Cultura Internacional.

**Edición:** La Caracola

**Diagramación:** Verónica Ávila @ Activa Diseño Editorial

**Tiraje:** 500 ejemplares

**ISBN:** 978-9942-9966-1-9

Reproducción autorizada si se cita la fuente. Este libro deberá ser citado de la siguiente manera:  
Morales, M. 2009. “Sistematización de la experiencia de incidencia política de las organizaciones ambientales en el proceso de elaboración de la nueva Constitución de la República del Ecuador”. Serie Investigación y Sistematización No. 6. Programa Regional ECOBONA-INTERCOOPERATION. Quito.

Quito, diciembre 2009

ECOBONA es un Programa Regional Andino de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación Internacional (COSUDE), implementado en Bolivia, Ecuador y Perú por la Fundación Suiza para el Desarrollo y la Cooperación Internacional (INTERCOOPERATION).

Trabaja para que las autoridades y la sociedad conozcan y valoren la importancia y potencialidad que tienen los *Ecosistemas Forestales Andinos* para el desarrollo económico y social.

El objetivo que persigue el ECOBONA es lograr que actores de nivel local, nacional y regional andino apliquen políticas, normas e instrumentos de gestión social de los recursos de Ecosistemas Forestales Andinos en las áreas geográficas priorizadas en cada país.

## Tabla de contenido

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>ORGANIZACIÓN DEL PROCESO DE INCIDENCIA POLÍTICA</b>	<b>11</b>
Elaboración de la propuesta	11
El modelo de desarrollo	
Hacia una sociedad equitativa y sostenible	
Proceso promovido por la CEDENMA	
Proceso promovido por la ANA	
Definición de contenidos	19
Preámbulo	
Principios fundamentales	
Deberes, derechos y garantías	
Sistema económico	
Biodiversidad y tierra	
Bosques, manglares y recursos marino-costeros	
Recursos hídricos	
Recursos no renovables	
Organización institucional	
Régimen político territorial	
Palabras finales	
<b>PRESENTACIÓN Y CABILDEO DE LA PROPUESTA</b>	<b>43</b>
<b>RESULTADOS DEL PROCESO DE INCIDENCIA</b>	<b>45</b>
<b>LECCIONES APRENDIDAS</b>	<b>47</b>

## PRESENTACIÓN

Este documento contiene una reseña del proceso de construcción social de una propuesta ambiental para incidir en la organización y estructuración del Estado, a propósito del establecimiento de la Asamblea Constituyente.

La historia del país está llena de ejemplos en los cuales se ha intentado regular desde distintas concepciones el manejo de los recursos naturales. Esto ha sucedido con las disposiciones constitucionales, políticas ambientales, leyes y reglamentos, e incluso ordenanzas y decisiones administrativas, sin embargo los impactos ambientales, las consecuencias sociales, la pérdida de biodiversidad, así como la amenaza sobre las comunidades locales y sus territorios, continúan. Esta premisa es lo que impulsó a las organizaciones ambientalistas a delinear estrategias para promover una sociedad que reconozca la importancia de la naturaleza y sus ecosistemas, e impulsar cambios profundos en el modelo de desarrollo que tradicionalmente se ha basado en una sobreexplotación de recursos naturales.

En este marco, las organizaciones ambientales agrupadas bajo la Asamblea Nacional Ambiental (ANA), promovieron un proceso para reflexionar y formular una propuesta política que guíe a los asambleístas, así como a las autoridades nacionales y locales, hacia una sociedad equitativa y sostenible. La coyuntura política, señaló al mismo tiempo, la necesidad de transitar el camino de incidencia, para socializar en todos los espacios públicos y hacia la sociedad, una propuesta construida socialmente desde las bases de organizaciones locales, regionales y nacionales que sufren las consecuencias del extractivismo y del modelo de desarrollo.

Se procura recoger en este documento, el resultado de las discusiones y esfuerzos traducidos en una propuesta de artículos para la nueva Constitución, desde la sociedad civil involucrada en los temas ambientales.

Vale clarificar que, para complementar el alcance de este documento, se toma textualmente lo pertinente al modelo de desarrollo y a la definición de contenidos de la propuesta de ANA, como elemento decisor que orientó su propuesta.

Luego se narran las acciones para posicionar la propuesta, tanto ante las instancias públicas pertinentes, como ante la opinión pública, así como el cabildeo de la propuesta en el marco de la Asamblea Constituyente.

Al final se hace un balance de los resultados alcanzados y se anotan algunas lecciones aprendidas para que sirvan de insumos en procesos similares.

Con esta publicación, se espera que se pueda reflexionar sobre el importante papel de las organizaciones sociales en la construcción de una nueva arquitectura de lo público, especialmente en los temas relacionados al patrimonio natural, entendido no solamente como una fuente de desarrollo económico, sino también como el habitat, espacio y elemento fundamental de los pueblos, de la recreación de las culturas y que, por tanto, su conservación es responsabilidad y derechos de la sociedad en su conjunto.



## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, Ecuador había abogado por una Asamblea Constituyente debido, entre otras razones, al sinnúmero de engaños y falsas promesas de que había sido objeto por parte de los gobiernos de turno.

Ese hastío político tuvo sus momentos claves en los distintos episodios en los que la población, sin líderes claramente distinguibles, salió a las calles exigiendo respeto, lucha contra la corrupción y dignidad. Estos acontecimientos, en más de una ocasión, acabaron con la remoción de presidentes de la República. Sin embargo, al instaurarse un nuevo mandatario se volvía a rodear del mismo círculo de poder, para repetir la historia.

Esa situación de alta temperatura política, la vivió la sociedad ecuatoriana por más de una década. Durante este tiempo, la necesidad de contar con una Asamblea Constituyente pasó a ser una de las consignas principales de un sector importante de la sociedad, vinculado a la reflexión y propuesta de cómo debería estar mejor organizado el Estado. De hecho, desde los sectores políticos más radicales hasta aquellos de centro izquierda se empujó firmemente la idea de convocar a una Asamblea Constituyente. Entre lo que se aspiraba estaba la revisión del contexto en el cual se ejercen los derechos políticos, de una reorganización institucional y del marco legal.

Durante el gobierno de Alfredo Palacio, predecesor del actual presidente, esta idea no caló durante los dos años en los cuales gobernó. Fue este gobierno, autotitulado de la Revolución Ciudadana, el que asumió este sentir del pueblo ecuatoriano.

Se debe resaltar que el decantamiento de la Asamblea Constituyente no fue fácil. Se presentaron muchos obstáculos, fundamentalmente desde sectores políticos tradicionales, pero, a finales de 2007, se instauró la Asamblea Constituyente luego de lograr la aprobación de su convocatoria y la elección de asambleístas en sendas llamadas a elecciones generales, referendos o consultas populares.



Para ese momento, y ya desde 2005, las organizaciones ambientales habían logrado un nivel de organización nacional unitario, en el que se intentó promover un solo espacio de interacción y coordinación política. En éste, redes de carácter regional y nacional se integraron a un espacio mayor y plural, con la consigna de que cada red mantenía sus espacios y temas de intervención y, al mismo tiempo, se fortalecía una Asamblea Nacional. Así, en abril de 2005, la CEDENMA promovió la convocatoria amplia y democrática a distintos espacios ciudadanos que dio como resultado la constitución de la Asamblea Nacional Ambiental (ANA). Aquella constitución resultó en el ideal de un espacio plural, democrático y representativo del movimiento ambiental ecuatoriano, con una fuerte participación de sociedades locales.



Este espacio está integrado por la Coordinadora para la Defensa del Ecosistema Manglar (C-Condem), el Frente de Defensa de la Amazonía (FDA), el Foro de los Recursos Hídricos, la Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología (CEA), la Federación Plurinacional de Turismo comunitario del Ecuador (FEPTCE), la CEDENMA y la Coordinadora Zonal de INTAG. A este espacio, posteriormente, se han sumado otras organizaciones que cuestionan proyectos mineros a gran escala y organizaciones de mujeres y jóvenes.



## ORGANIZACIÓN DEL PROCESO DE INCIDENCIA POLÍTICA

### Elaboración de la propuesta

Mientras ocurrían los eventos políticos para organizar la Asamblea Constituyente, las organizaciones sociales en general, y las ambientales en particular, comenzaron un proceso de reflexión y discusión de propuestas para la nueva Constitución.

Dentro de los primeros pasos que la ANA y sus redes promovieron, estuvo el análisis crítico del modelo de desarrollo, cuyas conclusiones fueron el eje conductor de las propuestas elaboradas.

Estas conclusiones resultaron en elementos de un discurso de propuesta que consideraba el modelo de desarrollo y la equidad en la sociedad.

### El modelo de desarrollo

El modelo actual de organización política en Ecuador tiene su base de desarrollo en la explotación extractivista de los recursos naturales. Esto ha convertido al patrimonio natural nacional en una mercancía cuyo comercio no ha beneficiado ampliamente a la sociedad. No se puede dejar de mencionar algunas constataciones tales como la acelerada pérdida de los bosques; la extracción petrolera y sus negativas consecuencias para los territorios indígenas, las comunidades y las áreas protegidas; la industria minera con su altísimo grado de contaminación; la expansión incontrolada de monocultivos que impulsa la deforestación y el desplazamiento de comunidades rurales; la contaminación de los ríos; entre otros.

Bajo este modelo, el Estado, en su conjunto, ha recibido muy pocos beneficios; en consecuencia, la mayoría de la población no ha mejorado sus condiciones de vida. Empeora esta situación la no reinversión en el país de los capitales surgidos de tal explotación. No es raro encontrar, por tanto, que, junto a los centros de explotación petrolera o áreas de extracción forestal o

minera, existan altos niveles de necesidades básicas insatisfechas y pérdida de calidad ambiental.

Este modelo asegura que la riqueza se distribuya de manera injusta e inequitativa<sup>1</sup>; promueve la uniformización de la economía y de las culturas —un efecto del fenómeno globalizador—, destruyendo la riqueza cultural y natural. Al final, el país se convierte en un generador periférico de bienes y servicios para los países del norte.

También empuja la exclusión y acceso a servicios públicos —pues no es amigable con el «gasto» social— y privilegia la construcción de infraestructura vinculada a intereses privados, reduciendo la integración regional a la construcción de megaproyectos, que promoverán más el extractivismo<sup>2</sup>.

Esta forma de organización pretende poner la biodiversidad al servicio del crecimiento económico y no la economía al servicio del desarrollo sostenible —lo que implica la conservación de la biodiversidad y el cuidado ambiental—. Es evidente que esto se da porque se necesitan los recursos naturales para sostener tal organización. Esta es una de las razones por las que, día a día, se identifican áreas dónde actuar en nombre del «desarrollo»<sup>3</sup>.

Así mismo, ha conducido a una sociedad con elevados niveles de pobreza, inequidad y deterioro ambiental.

Surge la pregunta: ¿cuál es la opción?, puesto que cualquier tendencia ideológica y cualquier gobierno ven en la naturaleza sólo la oportunidad económica que representa y no hay una reflexión técnico-política que considere que la salud de los ecosistemas determina la salud de las personas y su calidad de vida. No se considera que el bosque está íntimamente relacionado con la

dinámica del agua y que sólo si se cuenta con una naturaleza sana se tendrán poblaciones humanas sanas.

No hay análisis del costo-beneficio de economía y ecología necesario, más aún si se considera que será más costosa la reparación y restauración ambiental que el prescindir de ingresos que solo serán alivios transitorios. Bajo la lógica actual de administración de los recursos naturales, a largo plazo, pueden desaparecer fuentes de agua, suelos fértiles, la biodiversidad y seguramente se deberán importar alimentos y madera.

Desde esta visión, no se puede poner la biodiversidad al servicio de un patrón de desarrollo consumista y depredador de los recursos naturales.

### Hacia una sociedad equitativa y sostenible

De todas formas, el modelo y su organización empiezan a tambalear porque el soporte que les brindan los recursos naturales también lo hace. Frente a esto, la sociedad se ha organizado para generar cambios y la ANA es el ejemplo más conspicuo.

La realidad de deterioro ambiental y la urgencia de respuestas han llevado a plasmar compromisos internacionales por la conservación del ambiente. Ecuador ha suscrito varios compromisos para mantener sus áreas protegidas, para tomar medidas precautelatorias en favor de la naturaleza, para conservar la biodiversidad, para defender a los pueblos en aislamiento voluntario, así como a todos los pueblos y nacionalidades, y promover la participación de la sociedad civil en la definición de la política ambiental.

Pero, ¿qué de esto se cumple?, ¿qué de esto se aplica? En el escenario actual, es débil la consulta a la sociedad civil para la regulación de las actividades extractivas y el uso de los recursos naturales. De ahí que es urgente construir una sociedad equitativa y sustentable con fuerte sentido político, económico, social y ambiental.

1 A partir de la base de datos del INEC, se puede concluir que, para diciembre de 2007, el coeficiente de Gini en el Ecuador fue de 0,52.

2 Es un ejemplo el eje multimodal Manta-Manaos, aún frente a argumentos presentados de la inviabilidad económica y técnica del proyecto.

3 Eso desemboca en la pretendida actividad minera en la cordillera del Cóndor o en la zona de Íntag.



Se precisa, entonces, redefinir la sustentabilidad<sup>4</sup>, pensando en una sociedad que cuente con un plan de vida, en el cual la política, la institucionalidad y la legislación se adecuen en una visión incluyente y democrática que no socave sus sistemas de apoyo, tanto ecológicos como sociales.

Con este antecedente, varias organizaciones no gubernamentales y comunitarias se unieron bajo la idea de un «movimiento ambiental» en un esfuerzo por estructurar una propuesta conjunta y llevarla a la opinión pública y a los espacios de poder, articulando, desde las bases sociales, propuestas argumentadas y basadas en la experiencia y en la técnica que debían ser consideradas en la elaboración de la nueva Constitución de la República.



© Ramiro López

### Proceso promovido por la CEDENMA

La CEDENMA es un organismo de asociación y representación política de las organizaciones civiles sin fines de lucro dedicadas a la defensa de la naturaleza y el medio ambiente y a la promoción del desarrollo sostenible. Es una entidad de estructura nacional, de tercer grado, que agrupa a organizaciones no-gubernamentales y a redes de organizaciones no-gubernamentales (ONG). La CEDENMA, por voluntad de las ONG ecuatorianas, se constituye en un foro, en un espacio de coordinación y de representación política de las asociaciones civiles ecológicas sin fines de lucro, y de apoyo a las organizaciones sociales y comunidades que luchan por el ambiente y por elevar la calidad de vida de la sociedad ecuatoriana.

Como se ha dicho, la coyuntura política del país en torno a la construcción de una nueva carta política del Estado fue un hecho histórico y una oportunidad para canalizar las aspiraciones del movimiento ambiental en torno a la defensa y el manejo sostenible de los recursos naturales del país. En este sentido, la CEDENMA, a partir del mes de abril de 2007, inició un proceso de discusión y reflexión con actores, comunidades y organizaciones ambientales y sociales, a fin de debatir las posibilidades de intervención, participación, incidencia política y construcción de una propuesta ambiental que pase por el análisis de un nuevo modelo de desarrollo equitativo y sostenible para las generaciones presentes y futuras.

Esta iniciativa estuvo orientada a promover y canalizar la participación desde la experiencia de las comunidades locales del país. Aquellas sufren especial afectación por proyectos o programas de explotación y exploración de recursos no renovables que no consideran la historia, conocimientos y derechos de los pueblos ancestrales y de las poblaciones locales.

Para este efecto, la CEDENMA conformó un grupo de trabajo acerca de la Asamblea Constituyente. Estuvo integrado por abogados especialistas en derecho ambiental, y profesionales de las más variadas disciplinas vinculadas al desarrollo, la conservación y la investigación, quienes lograron dar forma a planteamientos que distintos sectores y actores sociales habían propuesto

en los últimos años respecto al modelo de desarrollo y al uso sustentable de recursos naturales renovables, entre los que se encuentra la biodiversidad, considerada por los gobiernos y el movimiento ambiental como «recurso estratégico» para el país.

Para nutrir de información a este grupo de trabajo, se conformó un foro de discusión y recopilación de propuestas, a través de la web de la CEDENMA. También se realizaron asambleas de reflexión sobre experiencias locales con las redes y otros actores de la sociedad civil. Eso fue motivado por la necesidad sentida desde los diversos sectores tales como ONG, asociaciones, grupos profesionales, entre otros.

Respecto de las propuestas que la CEDENMA recibió, mediante su página web, constan aquellas provenientes de estudiantes de distintas partes del país, de ONG, de organismos de cooperación, así como de grupos de trabajo en temas ambientales, entre estos, los de bosques, de prevención de la biopiratería, de minería, de recursos marino-costeros, de descentralización y otros.

Respecto de asambleas de reflexión, se promovieron talleres regionales en ciudades como Machala, Guayaquil, Ibarra y Tena. Estos espacios fueron apoyados por las ONG locales, así como por organizaciones sociales que vieron en este proceso un camino para hacer sentir su voz.

El grupo de trabajo condensó las propuestas recibidas en un solo documento y formuló un nuevo texto basado en los consensos y en los principios que la CEDENMA promueve. Este borrador fue difundido y presentado en el taller nacional que la CEDENMA organizó en Quito, el 19 de noviembre de 2007, al que asistieron amplios sectores sociales: ONG, representantes de universidades, estudiantes, ecólogos, profesionales de distintas ramas, representantes de organizaciones de mujeres y barrios urbano-marginales, así como representantes de los talleres provinciales.

De este proceso se obtuvieron importantes recomendaciones que fueron la base para la definición del documento conceptual que la CEDENMA presentó en la ANA para su discusión con las otras redes ambientales.

### Proceso promovido por la ANA

Las redes de la ANA mantuvieron similares procesos de discusión para la definición de los temas que representa cada una de las redes, entre los cuales están: manglares, territorio y recursos marino-costeros, agua, agricultura y agroecología, comunidades y petróleo, comunidades y minería, turismo comunitario, entre otros.

La ANA promovió, entre sus redes, la generación de propuestas y, durante el mes de noviembre de 2007, se convocó a las redes para iniciar el proceso de definición de la propuesta ambiental.

Con el apoyo de un equipo técnico jurídico de la CEDENMA, los representantes de la ANA consensuaron una propuesta de principios, criterios y conceptos, que más tarde fueron traducidos a artículos constitucionales.

El resultado de esta experiencia ha sido un esfuerzo de trabajo conjunto que aunó diversos enfoques y posiciones, con el objetivo de contar con un marco jurídico en favor del ambiente, considerando que es una oportunidad para insertar propuestas ambientales a nivel constitucional y una responsabilidad histórica de participación política del movimiento ambiental.

La propuesta recoge esencialmente cinco ejes: *Principios fundamentales; Deberes, derechos y garantías; Régimen económico; Institucionalidad estatal; y, Administración territorial*, los cuales se los explica más adelante.

Esta propuesta se publicó en enero de 2008, antes de su presentación ante la Asamblea Constituyente.



### Definición de contenidos<sup>5</sup>

En la propuesta de contenidos que se presenta a continuación se explican las recomendaciones que sustentan la definición del nuevo modelo de desarrollo y de una sociedad, que se fundamenta en la equidad y en la sostenibilidad

La propuesta es coherente con la realidad social y con las características ecológicas del país. Busca profundizar y completar los derechos individuales y colectivos ambientales, ya establecidos en la Constitución Política de 1998. Además incursiona en otros aspectos de la organización del Estado y de la gestión pública, fundamentales para la instauración de políticas para un desarrollo humano sostenible.

Los contenidos propuestos van más allá del ámbito de la dogmática constitucional, para ocuparse de temas ambientales relacionados con los cinco ejes antes anotados: Principios fundamentales; Deberes, derechos y garantías; Régimen económico; Institucionalidad estatal; y, Administración territorial.

En la presentación de los fundamentos jurídicos de la propuesta, se sigue el orden de los ejes que estructurarían el articulado para facilitar su lectura y comprensión. En consecuencia, esta parte tiene un carácter complementario a la propuesta de articulado y puede leerse paralelamente.

### Preámbulo

La propuesta incorpora, en su inicio, una sección considerativa, en la que se expresa, de manera sintética, la visión de la problemática ambiental y del desarrollo sostenible que le sirve de base y de antecedente.

Todas estas ideas que se expresan como antecedentes de la propuesta, por su extensión y diversidad temática, no se incorporan directamente en el preámbulo de la propuesta de la Constitución. Se formulan elementos que recogen

<sup>5</sup> *Propuesta para una sociedad equitativa y sostenible de la Asamblea Nacional Ambiental*, 2008. Asamblea Nacional Ambiental. Quito.

los rasgos más destacados relativos a la conservación de la naturaleza y a los recursos naturales.

El desarrollo humano sostenible parte de una visión sistémica, responsable con la naturaleza y con las futuras generaciones, caracterizada por propugnar un desarrollo solidario, justo, equitativo, soberano, democrático, que genere riqueza social, sobre la base de procesos productivos sostenibles, no únicamente extractivistas ni depredadores.

Desde este punto de partida, la defensa del derecho al desarrollo humano sostenible y del derecho humano y fundamental a un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, junto con los derechos colectivos ambientales y de pueblos y nacionalidades ancestrales, constituyen una de las primeras condiciones para eliminar la exclusión y la inequidad en las relaciones sociales, así como para reivindicar el mejoramiento en las condiciones de vida, deterioradas por el uso inadecuado de los recursos naturales, por factores climáticos, por la pérdida de la biodiversidad y por las dificultades en el acceso a los recursos naturales vitales.

Ecuador cuenta con una enorme riqueza de recursos naturales, siendo la megabiodiversidad y su alto nivel de endemismo su mayor patrimonio natural. Garantizar la permanencia, uso sostenible y acceso equitativo reafirman la necesidad de la propiedad del Estado sobre estos recursos y de una gestión compartida con la sociedad.

De esta manera, la temática ambiental del desarrollo humano sostenible y la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales está presente desde el primer párrafo del texto constitucional.

La incorporación, en el preámbulo, de algunos de los más destacados rasgos de la dimensión ambiental incidió en el conjunto del texto constitucional, sobre todo por su carácter ideológico y declarativo.

## Principios fundamentales

El núcleo de la parte dogmática de toda constitución política ha sido establecido tradicionalmente mediante definiciones de principio que identifican las características del Estado y la forma de gobierno que el pueblo, titular de la soberanía, se da a sí mismo. Estas definiciones presuponen una decisión eminentemente política de los representantes del poder soberano, que deben adoptar la forma de norma para incorporarse en el texto constitucional.

La propuesta de definición del Estado ecuatoriano, que incorpora el carácter de ecológico como uno de sus rasgos fundamentales, junto a la definición de Estado social y democrático de derecho, destaca el reconocimiento de un ordenamiento normativo que se orienta a regular la dimensión ecológica de la vida en sociedad, junto al orden institucional y normativo que garantiza los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En otras palabras, en un orden social y democrático de derecho, se hace visible la relación que éste tiene concretamente con el equilibrio ecológico, la conservación de la naturaleza y el uso sostenible de los recursos naturales.

Esta definición del Estado ecuatoriano, en tanto «Estado social y ecológico de derecho», incide directamente en la forma de gobierno que éste adopta, puesto que significa que el gobierno cuenta con las formas institucionales, instrumentos y mecanismos normativos para regular las relaciones que los ciudadanos establecen entre sí, respecto de los recursos naturales y de su entorno, en correspondencia con los fines que orientan la gestión estatal.

Se recalca la inclusión de los ecosistemas y sus recursos naturales como elementos esenciales del territorio, patrimonio natural sobre el que el Estado, a través de su gobierno, ejerce soberanía. Esto implica que su aprovechamiento sostenible se encuentra orientado a la satisfacción de las necesidades ciudadanas y al bienestar de todos los ecuatorianos, en el marco del desarrollo humano sostenible. En esta comprensión, no es posible que el aprovechamiento de los recursos naturales perjudique o sea contrario a los intereses ciudadanos, a escala local, regional o nacional. Así, por principio, se establece que la conservación del ambiente es una preocupación nacional, por lo que

prevalece sobre cualquier interés particular e incluso sobre aquellas pretensiones de los gobiernos de turno. Es decir, estos intereses se subordinan al objetivo de la conservación y la visión sistémica de la gestión ambiental, inherentes al desarrollo sostenible.

Se remarca también la necesidad de establecer un criterio general respecto a cómo debe administrarse el patrimonio natural, incorporado al manejo del territorio. Se dictamina que su administración corresponde al Estado, en cuanto se los define como bienes nacionales, sobre la base de los principios de conservación, sostenibilidad, consentimiento informado con derecho a veto y manejo participativo.



© Blanca Salazar / Naturaleza y Cultura Internacional

En conjunto, la propuesta, al incorporar la caracterización del Estado social de derecho también como ecológico, amplía el concepto de territorio más allá de su acepción político-administrativa como ámbito espacial y geográfico de ejercicio del poder y elemento fundamental del Estado. Se introduce el concepto de territorio que implica, de manera sustancial y explícita, a los recursos naturales existentes en él, comprendidos como patrimonio natural y, por lo tanto, también objeto de soberanía. La superioridad jerárquica del interés por la conservación de los recursos naturales, respecto de cualquier otro, en el marco del desarrollo humano sostenible, representa el rasgo jurídico inmediato que se propone imprimir a la estructura del Estado y su forma de gobierno.

### **Deberes, derechos y garantías**

Definido el Estado y su forma de gobierno, corresponde establecer las facultades que el ordenamiento constitucional en materia ambiental reconoce a las personas, individual y colectivamente; así como los deberes y obligaciones del Estado para garantizar el ejercicio de esas facultades y, a los ciudadanos, para alcanzar los fines que animan y orientan el ordenamiento jurídico.

#### **Deberes**

En primer lugar, vista la limitación de la Constitución Política promulgada en 1998, que considera como deber primordial del Estado respetar y hacer respetar los derechos humanos garantizados por la norma constitucional, la Nueva Constitución establece el mismo deber primordial, sin distinción alguna, a todos los derechos de las personas, sean humanos, civiles, económicos, sociales, culturales, colectivos y difusos. También amplía esta garantía a todos los derechos humanos reconocidos por instrumentos internacionales que hayan sido adoptados por el Estado ecuatoriano, aun si estos no han sido ratificados, en atención a la universalidad de los mismos. De manera complementaria, la propuesta así mismo establece como deber del Estado adoptar las políticas necesarias para mantener la condición básica para el ejercicio de tales derechos, como es la permanencia de un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. Tal responsabilidad también incumbe a los ciudadanos, en cuanto les corresponde, en primer lugar, cumplir y velar para que se

cumplan las políticas y normas orientadas a alcanzar el desarrollo humano sostenible; y, en segundo lugar, los deberes que la norma constitucional asigna a cada ciudadano en relación con el ambiente: cuidarlo y protegerlo, informar sobre daños ambientales y resarcir por los daños ambientales generados.

De esta manera, se amplían y profundizan los deberes del Estado y de los ciudadanos, respecto del ambiente.

### Derechos

En relación con los derechos, la propuesta, en primer lugar, precisa que el desarrollo humano sostenible y el vivir en un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, no solamente son derechos humanos. Sobre todo el segundo, además es un derecho civil, un derecho colectivo y un derecho difuso, que implica un conjunto de principios, acciones y políticas que incorporan condiciones para su ejercicio, como la conservación de la diversidad biológica; el manejo y uso sostenible de los ecosistemas y de los recursos naturales; la intangibilidad del patrimonio nacional de áreas naturales protegidas; la prevención y control de la contaminación ambiental; y la participación activa y permanente de la ciudadanía en la gestión ambiental.

Los titulares de este derecho son los ciudadanos y ciudadanas, comunidades, pueblos y nacionalidades ancestrales indígenas, afroecuatorianas y montubias, quienes lo ejercen individualmente, colectivamente o como parte del sistema de derechos colectivos de pueblos y nacionalidades que habitan el Ecuador. Se comprende que este derecho, por su naturaleza, no puede existir desligado de otros, ni su aplicación puede ser restringida a lo ambiental, sin considerar las relaciones existentes con el campo de los recursos naturales y el acceso a estos.

Para el ejercicio de este derecho, la propuesta profundiza lo establecido en la actual Constitución, de modo que la consulta previa informada incorpore el consentimiento obligatorio de los afectados, con derecho a veto, en cuatro situaciones determinadas en que una autoridad deba adoptar una decisión que implique riesgo ambiental y que las acciones previstas generen afectaciones ambientales, sociales o culturales.

Además, para asegurar el desarrollo humano sostenible, se garantiza un conjunto de derechos relacionados con el de consulta previa informada, como son el derecho a una calidad de vida digna y ambientalmente saludable; el derecho a iniciar las acciones legales para alcanzar la reparación, restauración, mitigación, indemnización y sanción por daños ambientales; la garantía de la propiedad privada, colectiva, comunitaria ancestral, siempre y cuando se precautelen la función social y el equilibrio ecológico; la educación ambiental como eje transversal del derecho a la educación; el derecho a preservar y recrear su cultura; el derecho a la soberanía alimentaria y las facultades que éste implica para los campesinos; y el derecho a disponer de bienes y servicios públicos, privados y comunitarios de óptima calidad. Finalmente, la propuesta establece la superioridad de los derechos colectivos que garantizan el desarrollo humano sostenible, sobre aquellos relativos al patrimonio individual.



© Jan Baiker

El reconocimiento jurídico a los pueblos y comunidades ancestrales alcanza a la propiedad colectiva de sus territorios, sin fraccionamiento, que les permita el ejercicio pleno de sus derechos, aún dentro de áreas protegidas.

En conjunto, se dimensionan y articulan los derechos, individuales y colectivos, al desarrollo humano sostenible y a vivir en un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación; así como el derecho a la consulta previa informada. Se profundizan en su respectivo alcance y se definen y hacen explícitas las interrelaciones con otros derechos y garantías constitucionales, de manera que se fortalezcan su vigencia y su aplicación.

#### Garantías

Por otra parte, dado que la definición de las garantías constitucionales actualmente vigentes respecto de los derechos en general y de los derechos ambientales en particular carece de vías de aplicación, la propuesta reformula algunas de las garantías constitucionales ya establecidas, pero aplicándolas de manera particular al ejercicio de los derechos ambientales. Así se garantiza de manera expresa: la protección del ambiente y el ejercicio de los derechos colectivos inherentes a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; la reparación, restauración, mitigación e indemnización de los daños ambientales; la gratuidad de la administración de justicia en demandas por daños y perjuicios causados por afectaciones al ambiente; el demandar la aplicación de las normas legales y decisiones administrativas sin requisito alguno; la aplicación del principio de precaución y sus implicaciones en el procedimiento de juzgamiento; y la aplicación de las políticas o normas ambientales, en el sentido más favorable a la conservación y a la vigencia de los derechos ambientales.

Además se establecen prohibiciones expresas para el ingreso, uso, experimentación y comercialización de organismos genéticamente modificados; el ingreso de contaminantes orgánicos persistentes y otros de impacto negativo (puesto que la prohibición de fabricar, importar, tener y usar armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción de residuos nucleares y tóxicos ya constan en la constitución vigente), y, en tanto garantía, se establece la obligación del Estado de promover y financiar la investigación

científica de la biodiversidad, orientada al interés público y la recuperación de los ecosistemas degradados.

También se declara como parte del patrimonio cultural la biodiversidad agrícola, así como los conocimientos tradicionales asociados a ésta; y se garantiza la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos y saberes ancestrales, estableciendo la obligación de prevenir la biopiratería y prohibir que se otorguen patentes sobre seres vivos y microorganismos.

Concluye la propuesta respecto de las garantías constitucionales, estableciendo la figura de proyectos de ley de urgencia ambiental, a semejanza de los proyectos de urgencia económica, con el propósito de establecer normas para regular situaciones ambientales críticas no previstas en las leyes. En consecuencia, se introduce también la facultad del Ejecutivo para declarar el estado de excepción de manera extraordinaria, frente a situaciones de grave riesgo



© Jan Baiker

ambiental, que comprometan las vidas de las personas y la pérdida del patrimonio natural. Facultades que se justifican ante la magnitud de los actuales riesgos ambientales que podrían alcanzar nivel regional y global.

La dimensión ambiental de los derechos, garantías y deberes establecidos constitucionalmente se profundiza y se completa, sin perder de vista las vías y mecanismos para su ejercicio y protección por parte de las autoridades. Se visualizan las interrelaciones de los derechos ambientales con otros derechos individuales y colectivos, fortaleciendo su consistencia jurídica e incrementando su alcance, en el marco del desarrollo humano sostenible, responsable con la naturaleza y con las futuras generaciones.



© Blanca Salazar / Naturaleza y Cultura Internacional

### Sistema económico

El modelo de desarrollo que se propone, en sus características de humano y sostenible, presupone un modelo económico, cuyos principios y características normativas e institucionales son parte del texto constitucional: solidario, justo, equitativo, soberano y democrático, en función del bienestar común y en base a procesos productivos no extractivistas y depredadores de los recursos naturales. La planificación del desarrollo humano sostenible y el ordenamiento territorial se darán en armonía con la capacidad de recuperación de los ecosistemas en tanto concreción de la definición del Estado como social de derecho y ecológico.

En la propuesta, se caracteriza la economía ecuatoriana estableciendo los principios que la organizan y rigen, los sectores que se reconocen en ella, así como el alcance de la función económica del Estado y un conjunto de criterios, respecto del uso sostenible de los recursos naturales, en especial los renovables.

En la perspectiva del modelo de desarrollo propuesto, el interés colectivo es el principio en función del cual se organiza la economía, la misma que funciona bajo los conceptos de equidad, diversidad, sostenibilidad y soberanía. Se privilegian las economías de pequeña escala y los principios de comunidad y solidaridad, al tiempo que se revaloriza el trabajo de las mujeres y se fortalecen los procesos de organización económica y las relaciones de intercambio justo. La generación de empleo y la distribución social y equitativa de la riqueza constituyen también objetivos del sistema económico. El desenvolvimiento de la economía presupone la coexistencia y concurrencia de los sectores público, privado y comunitario.

Se define la función del Estado respecto de la economía, en tanto planificador, regulador, promotor, director y controlador, asumiendo éste un papel rector y regulador.

En consecuencia, se prevé que la planificación económica se la realice de conformidad con los principios del desarrollo humano sostenible; por tanto, que el



sistema económico incluya el enfoque ecosistémico al tratar del uso sostenible de los recursos naturales, a los que se asigna una función social y ecológica que el Estado garantiza.

Se prevé también la inversión de un porcentaje del presupuesto estatal en conservación de la biodiversidad y restauración de ecosistemas, así como el establecimiento, mediante ley, de incentivos económicos y tributarios a los actores económicos que planifiquen, ejecuten y evalúen actividades de conservación, como una forma de promover la investigación científica y la conservación como actividades económicas ligadas a la producción.

El sistema económico comprende también las condiciones de uso y manejo de los recursos naturales, por lo cual se incluyen en éste los principios y criterios normativos relativos al uso sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables. El principio directriz del modelo económico es la sostenibilidad.

La significación del recurso agua para las actividades productivas y de conservación se refleja en la importancia que los integrantes de la ANA asignan a las definiciones y principios que, en detalle, se establecen en la propuesta, para el manejo sostenible del recurso. Además también se consideran, de manera complementaria, los principales aspectos relativos a los recursos tierra y biodiversidad. Así, de manera explícita, se incluye el marco jurídico a través del cual los ciudadanos acceden a los recursos naturales como parte del sistema económico.

### Biodiversidad y tierra

Sitúa a la biodiversidad intrínsecamente relacionada con la diversidad cultural y desarrollo de los pueblos. Establece que su acceso, uso y beneficio deben darse de manera equitativa y que su administración le corresponde al Estado de forma compartida con nacionalidades, pueblos y comunidades.

El principio que orienta la conservación de los recursos tierra y biodiversidad, considera la función social y ecológica que se asigna a la propiedad y al acceso, uso y manejo de los recursos naturales, para garantizar la soberanía



alimentaria, el bienestar de las comunidades y la conservación del patrimonio natural. En virtud de esta función social y ecológica, se proscriben la concentración de este recurso y se garantiza el acceso equitativo a la tierra; y la adquisición de tierras públicas o privadas debe hacerse bajo condición de establecer y aplicar un conjunto de criterios de manejo para su conservación y el uso sostenible de los recursos existentes en ellas. Así, la conservación como política pública se articula y concreta con la propiedad de la tierra, ampliando su alcance y vinculándose directamente a los procesos productivos inherentes a la función social. Dicha función social y ecológica implica obligaciones de apoyo a la agricultura compatible con la conservación de los recursos naturales, a la pequeña y mediana agricultura, a favorecer la relación directa productor-consumidor fundamentada en el intercambio justo, regula el monocultivo y la actividad agroindustrial por sus impactos socioambientales negativos.

En consecuencia, se establecen también los deberes del Estado en materia ambiental, respecto de los sectores productivos, así como la prohibición expresa de explotar recursos naturales no renovables en las áreas naturales protegidas, en sus respectivas zonas de amortiguamiento y en ecosistemas frágiles, sin desconocer los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades.

### **Bosques, manglares y recursos marino-costeros**

Al respecto se prevé una garantía legal para detener la conversión de los ecosistemas, estableciendo que ésta definirá mecanismos que impidan la ampliación de la frontera agrícola y la tala de manglar, así como regulará la reposición de los derechos territoriales en el marco del plan nacional de ordenamiento territorial.

Se parte del reconocimiento de la fragilidad de ciertos ecosistemas —como los manglares, el páramo y el bosques— y de su importancia en la cosmovisión e identidad cultural de los pueblos y comunidades ancestrales que dependen directamente de los mismos. El Estado garantizará legalmente la recuperación del territorio y de los espacios públicos usurpados por actividades industriales extractivistas u otras ocupaciones ilegales.

La ley garantizará también el manejo sostenible de bosques nativos, páramos y manglares, estableciendo un sistema nacional de administración y manejo con participación local y comunitaria; el ordenamiento forestal e incentivos para programas de reforestación y para manejo de bosques en pequeñas propiedades. Se establecerán condiciones y parámetros para el cumplimiento de las funciones ecosistémicas del bosque, del páramo y del manglar, para armonizar el ordenamiento territorial nacional con el desarrollo regional y local; se establecerán los mecanismos para remediar los pasivos ambientales; y se definirán mecanismos de control y sanciones administrativas, además de tipificar y sancionar los delitos ambientales.

El Estado garantiza la conservación y manejo de los recursos marinos y marino-costeros, en todo el mar territorial, y apoya y garantiza el desarrollo de las comunidades de pescadores artesanales y recolectores, e impulsa y

garantiza el respeto absoluto a una zona específica para la pesca artesanal, no menor de dieciséis millas marinas.

### **Recursos hídricos**

Al recurso agua se lo define como parte del patrimonio natural, incorporado al territorio, en tanto recurso estratégico de uso público, no susceptible de apropiación, ni de ser objeto de acuerdo comercial alguno con otro gobierno, entidad multilateral o empresa extranjera. Se busca, de esta manera, fortalecer el carácter de bien nacional de uso público. Se prevé la organización de la autoridad nacional del agua y la administración de las aguas por parte de entidades públicas y comunitarias. Corresponde al Estado velar por el uso racional de las aguas, a través de las autorizaciones administrativas de uso y aprovechamiento que se otorguen a quienes las soliciten, de conformidad



© Juan Carlos Romero



© Jan Baiker

con el orden de prioridad establecido en la norma constitucional: uso humano, riego y abrevadero de animales, y para garantizar la seguridad alimentaria. Se establece la facultad de la autoridad nacional del agua para declarar la caducidad de las autorizaciones administrativas de uso y aprovechamiento de las aguas que se hagan en violación de las condiciones de lugar, tiempo y de conservación de los recursos naturales; y, también, en caso de concentración de tales autorizaciones en pocas personas, en perjuicio de otros potenciales usuarios. Como principio de la gestión de las aguas, se propone que el referente para la administración de las mismas sean los requerimientos de la planificación y desarrollo territorial, considerando los aspectos sociales, económicos y ambientales; así como también la gestión socialmente planificada y ejecutada. El propósito que anima la propuesta articula la gestión del agua con la planificación local y regional del desarrollo.

Se establecen también deberes y obligaciones del Estado respecto de la gestión de las aguas, como la de fomentar la participación de los usuarios de estos sistemas en las decisiones y administración; la prestación de los servicios públicos relacionados con este recurso; el establecer estrategias de manejo y conservación de las cuencas hidrográficas, comprendida como unidad de planificación del uso sostenible de los recursos hídricos, y de los ecosistemas asociados al ciclo hidrológico; el apoyar la preservación y conservación de las cuencas hidrográficas para mantener sus funciones ecosistémicas, especialmente restaurando la cobertura vegetal; y la prevención y control de la contaminación de los recursos hídricos. Además se establece como obligación estatal el suministrar los recursos económicos y financieros para la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos derivados de su aprovechamiento. Todo esto como un cuerpo legal de carácter orgánico, superior jerárquicamente a otras leyes que regulen el uso y conservación de otros recursos naturales.

Todos los deberes y obligaciones se orientan a responsabilizar al Estado por la gestión de las aguas y la prestación de los servicios públicos relacionados con ellas, en un marco de participación democrática de los usuarios y beneficiarios que actualmente el ordenamiento jurídico sólo considera de manera ambigua y declarativa.

### Recursos no renovables

Además de ratificar la propiedad estatal de estos recursos, se establece que su aprovechamiento no puede violar los derechos individuales y colectivos de las personas, ni poner en riesgo la integridad de los recursos renovables, en especial el agua. Propuesta que se sigue del carácter ecológico del Estado y de los deberes primordiales establecidos constitucionalmente.

En función de la conservación de los ecosistemas, de la permanencia de las condiciones de vida de las comunidades y de la vigencia de los derechos ambientales, se prohíbe expresamente la explotación petrolera en áreas protegidas y ecosistemas frágiles; se prohíbe la minería metálica a gran escala y se establece la facultad de la autoridad nacional del agua para autorizar el uso

minero de ésta en los proyectos que puedan demostrar concluyentemente que las actividades por desarrollarse no han degradado, en casos similares, los recursos hídricos durante la explotación de minerales y hasta veinte años después del cese de actividades, en condiciones similares a las de los proyectos extractivos propuestos. Se establece también la regulación de la minería artesanal, a fin de reducir la afectación a los derechos individuales y colectivos de las personas. De esta manera, se busca garantizar las condiciones para la concreción del modelo de desarrollo asumido desde la primera norma de esta propuesta constitucional.

En conjunto, la propuesta articula el modelo de desarrollo con el modelo económico, el que tiene implicado un régimen de acceso, uso y aprovechamiento de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, en directa correspondencia con los principios que rigen la organización y el funcionamiento de la economía. Esta consistencia conceptual, aunque no desarrollada en detalle y en su totalidad en la propuesta, establece la interrelación entre la parte dogmática de los derechos y la parte orgánica de la Constitución, en lo que se refiere al sistema económico definido en ella.

Las innovaciones que se establecen ponen de manifiesto la necesidad existente de nuevos marcos normativos respecto de la naturaleza jurídica de los recursos naturales, sus formas de acceso, uso y manejo, desde premisas orientadas a la conservación y uso sostenible de los mismos. Esto, en el marco del desarrollo humano sostenible y su responsabilidad con los ecosistemas y con las futuras generaciones.

### Organización institucional

La propuesta de la ANA, en este punto, es una respuesta a la actual debilidad del régimen institucional de la gestión ambiental, a pesar de estar respaldado por la Ley de Gestión Ambiental y otros instrumentos reglamentarios y administrativos. Por ello, la propuesta busca dar el carácter de constitucional al sistema nacional descentralizado de la gestión ambiental, para conferirle permanencia y supremacía más allá del ámbito administrativo y legal.

En este sentido, se incorpora una formulación más desarrollada de la estructura institucional existente. Se mantiene a la cabeza del sistema al Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, al que le corresponde definir y planificar las políticas nacionales para el desarrollo humano sostenible. Luego está la Autoridad Ambiental Nacional, en tanto entidad de regulación y coordinación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Se crea la Superintendencia del Ambiente, para la supervisión y control de la gestión ambiental en los sectores público y privado, del cumplimiento de la ley, y además es la última instancia para el juzgamiento de las infracciones administrativas. Se prevé integrar el sistema de control con veedurías ciudadanas con la participación de comunidades locales y organizaciones no gubernamentales.

Se prevé también la creación de un Defensor Ambiental, cuya función sea la protección del ambiente; el patrocinio de las acciones judiciales frente a los daños ambientales; y la defensa de los derechos ambientales previstos en la Constitución Política, en instrumentos internacionales y en la legislación nacional.



© María de los Angeles Barrionuevo

De esta manera, se busca fortalecer las facultades públicas relativas a la definición de políticas, planificación, rectoría, dirección, regulación y control de la gestión ambiental, tanto pública como privada. Se entiende que la profundización de los derechos y garantías constitucionales relativas al ambiente, así como el fortalecimiento de la dimensión ambiental en el sistema económico, requieren de una estructura institucional fuerte y desarrollada, con capacidad para asumir las diferentes funciones que corresponden a la autoridad, para asegurar una consistente gestión ambiental, entendida en cuanto principal instrumento para el trabajo hacia el desarrollo humano sostenible.

La propuesta de normativa constitucional, respecto de la organización institucional, supone la formulación de una nueva Ley de Gestión Ambiental o, al menos, una reforma importante, adecuada a la estructura institucional propuesta.



© Marco Guaicha

### Régimen político territorial

En primer lugar, la propuesta establece, en tanto principio, la interrelación entre la división político-administrativa del territorio con la administración integral y ecosistémica de la biodiversidad, las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. No de otra forma, la administración política del territorio puede lograr consistencia y adecuación a la realidad natural, social y económica particular de cada región o unidad territorial: parroquia, cantón, provincia o región.

Un segundo principio de la propuesta destaca la necesaria correspondencia entre la administración centralizada y mayores niveles de administración descentralizada a nivel regional y local, y su relación con la permanencia de las competencias establecidas legal y constitucionalmente. De aquí se parte para identificar aquellas competencias exclusivas de la autoridad ambiental nacional, no susceptibles de transferirse a otros niveles o formas de gobierno, como son la administración y manejo de áreas naturales protegidas; el control del acceso a los recursos genéticos; y el licenciamiento de proyectos que, por su magnitud, puedan generar impactos ambientales de alcance nacional o suprarregional. Esto sin perjuicio de los regímenes especiales de administración territorial por consideraciones ambientales y culturales, en que se incluyen las unidades de administración territorial de pueblos y nacionalidades; y la permanencia de los principios de conservación y uso sostenible, independientemente de las formas de gobierno y de administración territorial descentralizada.

En consecuencia, se identifican las competencias ambientales que la administración descentralizada de los gobiernos seccionales autónomos les corresponde ejercer, y que expresan los avances sociales alcanzados en los procesos de descentralización y que ya constan en leyes o instrumentos administrativos, como son la prevención y control de la contaminación ambiental y la administración de sistemas seccionales de evaluación de impacto ambiental.

Sin agotarlos, la propuesta asume algunos de los puntos sensibles de la problemática existente en torno a las formas descentralizadas de administración

y de gobierno, y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, en el marco del desarrollo humano sostenible. La propuesta, además de responder a las inquietudes de las nuevas formas que puede adoptar el régimen político territorial, genera continuidad de las políticas de conservación y gestión ambiental. También profundiza las políticas de conservación y gestión ambiental, así como la consulta y participación ciudadana, en torno de planes y programas de gestión territorial y ordenamiento del territorio.

Las definiciones que la propuesta aporta respecto del régimen político territorial, responden a la necesidad de precautelar la permanencia de las políticas de conservación, articuladas a las demandas del desarrollo humano sostenible.

### Palabras finales

La propuesta constitucional de la ANA busca ampliar el alcance de la dimensión ambiental a toda la estructura de la nueva Carta Política, convirtiéndola en un eje transversal de todos los ámbitos y contenidos constitucionales. Al mismo tiempo, enfrenta el reto de profundizar en el contenido de los derechos individuales y colectivos ambientales, y de establecer mecanismos de gestión y administración de los recursos naturales, ligados a los mecanismos de planificación del desarrollo humano sostenible y a la responsabilidad con la naturaleza y con las futuras generaciones, de manera que defina las vías para el ejercicio y observancia de los derechos ambientales.

La propuesta expresa las inquietudes, anhelos e intereses vitales de amplios grupos humanos, de ciudadanas, ciudadanos, pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, para quienes la conservación y el manejo y uso sostenible de los recursos naturales renovables, constituyen la base de su vida inmemorial, en íntima vinculación con ricos y diversos ecosistemas.

El desarrollo humano sostenible para una sociedad equitativa y solidaria, responsable frente a la naturaleza y con las futuras generaciones, es el núcleo y eje que articula la propuesta en conjunto. Combina las demandas respecto de profundizar los derechos ambientales en relación con la planificación del

desarrollo, la conservación, la gestión ambiental y la administración y manejo sostenible de los recursos naturales.

La propuesta abre una perspectiva cuyas amplias posibilidades sólo se han desarrollado en los aspectos fundamentales. Se espera que esta propuesta contribuya a la discusión nacional para la formulación de una nueva constitución, articulada en torno a un nuevo modelo de desarrollo, armónico con la naturaleza, democrático y participativo.



© Juan Carlos Romero



## **PRESENTACIÓN Y CABILDEO DE LA PROPUESTA**

El proceso de elaboración de la propuesta, como se ha dicho, tuvo varios momentos, pero hay que destacar dos:

### **Presentación a la Comisión de Notables**

La ANA y sus redes presentaron la propuesta en el mes de agosto de 2007 a la Comisión del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), creada por el Presidente de la República para la elaboración de un anteproyecto de Constitución Política. En dicho evento, se explicaron los fundamentos de nuestra propuesta y se la entregó por escrito.

### **Presentación a la Asamblea Constituyente**

En enero de 2008, se organizó en el marco de la ANA y se convocó a toda las bases de la redes miembros para que se movilizaran hasta Montecristi, en la provincia de Manabí, donde estaba funcionando la Asamblea Constituyente.

Para ello, previamente se hizo los contactos necesarios a fin de asegurar la presencia del Presidente de la Asamblea, economista Alberto Acosta, y de otros Asambleístas en el sitio donde se congregarían. En el acto, con la música y la alegría de los pueblos que acompañaron, se presentó la propuesta y además se entregaron 150 ejemplares de la publicación para que, por intermedio de la Presidencia, se entregue la propuesta a cada Asambleísta.

### **Cabildeo de la propuesta**

A partir de ese momento, delegados de las distintas redes, coordinados por la ANA, planificaron actividades de visitas puntuales durante cuatro meses críticos: febrero, marzo, abril y mayo de 2008. Junto a esto, también se mantuvo un equipo permanente en la Asamblea y se fortalecieron alianzas con otras redes sociales, como las de mujeres, para impulsar conjuntamente estas tesis.

## RESULTADOS DE LA INCIDENCIA POLÍTICA

Si bien el marco legal del país había alcanzado logros importantes, parece que no había sido suficiente el derecho constitucional a un medio ambiente sano para garantizarlo a los ecuatorianos y ecuatorianas en la práctica; por eso se propuso temas como la función social y ambiental de la tierra; la reversión de la carga de la prueba; el reforzamiento del principio de precaución; el principio indubio pro-natura; el reconocimiento al consentimiento informado previo para pueblos ancestrales; la creación de una Superintendencia Ambiental; la creación de la Defensoría del Ambiente y la Naturaleza; los derechos de la naturaleza; entre tantos otros temas, muchos de los cuales fueron acogidos y, actualmente, están vigentes en la Constitución.





## LECCIONES APRENDIDAS

Este proceso ha permitido, por primera vez en la historia de las organizaciones ambientales del Ecuador, unirse para la construcción de una propuesta única, liderada por la ANA y sus redes.

Esto sólo muestra que la construcción de política pública debe hacerse con participación de las bases y de los distintos estamentos sociales y regionales.

La participación social en la toma de decisiones y en procesos de creación de políticas es clave para asegurar el desarrollo equitativo y sostenible. La inclusión de preocupaciones de los actores locales en políticas y programas asegura que sean totalmente inclusivas y respondan a las necesidades de todos los sectores



© Juan Carlos Romero

de la sociedad. Las declaraciones, producto de las Asambleas Provinciales Ambientales, son claros ejemplos de iniciativas de participación comunitaria y ciudadana, y muestran el interés de la población por insertarse en la toma de decisiones que los afecten.

Los esfuerzos deben ir hacia la construcción de una sociedad que se conciba bajo los principios de justicia y equidad, con decisiones endógenas sobre sus recursos naturales, en el marco de la soberanía nacional plena. Una sociedad donde la producción y el crecimiento económico del país respeten los procesos ecológicos esenciales; donde la dimensión ambiental sea una cuestión



© Jan Baiker

irrenunciable y esto no implique la calificación de causa anacrónica o infantil, donde el desarrollo local sea el punto de partida para promover un desarrollo en nuestra realidad intercultural.

Ahora, lo que viene es más duro, pues ha iniciado el proceso de construcción de las leyes que operativizan lo prescrito en la Constitución y es ahí donde el proceso de veeduría y de aporte debe continuar. Sin embargo, hay que reconocer que la actual estructura del país no da espacio a la participación social; por tanto, hay que insistir y sobre todo lograr que se elaboren leyes coherentes con las necesidades del país y materia ambiental coherentes con los logros alcanzados en la nueva Constitución.

El Programa Regional ECOBONA es una iniciativa de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), implementado en Bolivia, Ecuador y Perú por la Fundación Suiza para el Desarrollo y la Cooperación Internacional (INTERCOOPERATION).

Trabaja para que las autoridades y la sociedad conozcan y valoren la importancia y potencialidad que tienen los Ecosistemas Forestales Andinos para el desarrollo económico y social. Es por esto que el ECOBONA ha considerado de gran importancia generar y difundir conocimientos acerca de los procesos de construcción social de una propuesta ambiental para incidir en la organización y estructuración del Estado, a propósito del establecimiento de la Asamblea Constituyente en el Ecuador.

Este documento contiene una reseña del proceso de construcción social de una propuesta ambiental para incidir en la organización y estructuración del Estado, a propósito del establecimiento de la Asamblea Constituyente. Además recoge el resultado de las discusiones y esfuerzos traducidos en una propuesta de artículos para la nueva Constitución, desde la sociedad civil involucrada en los temas ambientales quienes han participado en un proceso amplio y democrático de debate, promovido por la Asamblea Nacional Ambiental (ANA) y sus redes. Para complementar el alcance de este documento, se toma textualmente lo pertinente al modelo de desarrollo y a la definición de contenidos de la propuesta de ANA, como elemento decisor que orientó su propuesta.

Se espera que esta contribución permita reflexionar sobre el papel fundamental que cumplen las organizaciones sociales en la construcción de una nueva arquitectura de lo público, especialmente en los temas relacionados al patrimonio natural, entendido no solamente como una fuente de desarrollo económico, sino también como el habitat, espacio y elemento fundamental de los pueblos, de la recreación de las culturas y que, por tanto, su conservación es responsabilidad y derechos de la sociedad en su conjunto.

[www.bosquesandinos.info](http://www.bosquesandinos.info)



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Agencia Suiza para el Desarrollo  
y la Cooperación COSUDE**

ISBN 978-9942-9966-1-9



9 789942 996619