



**Universidad del Azuay**

**Facultad de Ciencias Jurídicas**

**Escuela de Estudios Internacionales**

*La Legislación Ambiental Ecuatoriana a partir del  
Protocolo de Kyoto*

**Trabajo de graduación previo a la obtención del título de  
Licenciada en Estudios Internacionales mención Bilingüe  
Comercio Exterior**

**Autor: Fanny Loja Farez**

**Director: Dr. Gustavo Chacón**

**Cuenca, Ecuador  
2008**

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo va dedicado a todas las personas que siempre estuvieron a mi lado incondicionalmente; Dios, mis padres y mis hermanos

## INDICE DE CONTENIDOS

|   |     |
|---|-----|
| Dedicatoria.....  | ii  |
| Índice de Contenido.....  | iii |
| Resumen.....  | iv  |
| Abstract.....   | vi  |
| <br>  |     |
| Introducción.....   | 1   |
| <br>  |     |
| Capítulo 1: El Protocolo de Kyoto.....  | 5   |
| Introducción.....   | 5   |
| 1.1 Antecedentes.....   | 6   |
| 1.1.1 La Convención Marco Naciones Unidas para el Cambio<br>Climático.....      | 8   |
| 1.2 Descripción del Protocolo de Kyoto.....                                     | 10  |
| 1.2.1 Términos relacionados con el Protocolo.....                               | 12  |
| 1.2.2 Países miembros y compromisos del Protocolo.....                          | 13  |
| 1.3 Objetivos.....  | 24  |
| 1.4 Conclusiones del capítulo.....  | 27  |
| <br>  |     |
| Capítulo 2: La Legislación Ambiental Ecuatoriana                                |     |
| Introducción.....   | 30  |
| 2.1 Normas y leyes que se derivan del Protocolo de Kyoto.....                   | 31  |
| 2.2 La Legislación Ambiental Ecuatoriana.....                                   | 32  |
| 2.2.1 La Constitución Ecuatoriana.....  | 33  |
| 2.2.2 El Ministerio de Ambiente.....  | 35  |
| 2.2.3 La Ley de Gestión Ambiental.....  | 38  |
| 2.2.4 El Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria<br>(TULAS)..... | 48  |
| 2.3 Normas que faltan.....  | 53  |
| 2.4 Conclusiones del capítulo.....  | 57  |
| <br>  |     |
| Capítulo 3: Factibilidad de Normas  |     |
| Introducción.....   | 60  |
| 3.1 Factores que conllevan al cumplimiento e incumplimiento de<br>normas.....   | 61  |
| 3.1.1 Factor económico.....   | 62  |
| 3.1.2 Factor político.....  | 67  |
| 3.1.3 Factor social y ecológico.....  | 76  |
| 3.2 Conclusiones.....   | 79  |
| 3.3 Recomendaciones.....  | 85  |
| <br>  |     |
| Referencias.....  | 92  |

|               |    |
|---------------|----|
| Anexos.....   | 95 |
| Anexo A.....  | 96 |
| Anexo B.....  | 97 |
| Anexo I.....  | 98 |
| Anexo II..... | 99 |

## **SUMMARY**

El presente trabajo tiene como objetivo primordial analizar las normas y leyes de la Legislación Ambiental Ecuatoriana creadas a partir del Protocolo de Kyoto mediante una comparación que establezca las leyes que faltan por hacerse y la factibilidad que tienen aquellas creadas a partir de su ratificación.

Para ello se ha analizado el Protocolo de Kyoto y cada una de las leyes, normas, decretos ejecutivos y resoluciones ambientales que forman parte de la Legislación Ambiental Ecuatoriana. La investigación se basa en fuentes secundarias y documentos emitidos por algunas instituciones ambientales ecuatorianas y el documento mismo del Protocolo, determinándose así el incumplimiento del mismo debido a la escasez de leyes ambientales en el país necesarias para cumplir con el objetivo basado en la reducción de gases de efecto invernadero.

## **ABSTRACT**

The main objective of this work was to analyze the norms and regulations of the Ecuadorian Environmental Law created after the Kyoto Protocol. A comparison between those laws that need to be created and the feasibility of those that were created after the Protocol's ratification was done. The analysis included the Kyoto Protocol and each law, norm, executive decree and environmental resolutions, from the Ecuadorian Environmental Law. The research was based on secondary sources, documents emitted by different Ecuadorian environmental institutions and the Protocol itself. This work showed that a lack of environmental laws impedes the achievement of the objectives of the Protocol in terms of a reduction of gases that produce global warming.

## INTRODUCCION

Los graves problemas ambientales que hoy aquejan al mundo entero se deben principalmente no solo a la imparable contaminación, sino también al uso excesivo de recursos naturales como aire, suelo, agua y demás recursos por el hombre. Desde un comienzo de la historia el hombre se vio en la necesidad de explotar uno por uno pues de ello dependía su existencia y su manutención, más tarde al formarse ya las sociedades y con la llegada de tecnología o proceso de Industrialización, se dio cuenta de que era necesario explotar dichos recursos aún más para lograr generar un crecimiento económico. No obstante, jamás se tomó en cuenta que años más tarde dichas acciones causarían graves consecuencias, como: la destrucción de la Capa de Ozono por el constante uso de flúor-carbonos CFC's concentrados en aerosoles, fumigantes y demás objetos que disminuyen el oxígeno existente y a la vez evitan que los rayos ultravioletas traspasen la biosfera o capa de la Tierra donde habitan los seres vivos (Diccionario ambiental Red de Consultores Ambientales Independientes RECAI 50).

La deforestación se caracteriza por la disminución o desaparición de superficies cubiertas de bosques provocando la extinción de especies y evitando la purificación del aire. La Bioacumulación es otra grave consecuencia en el cual “organismos que viven en un medio que contiene una concentración relativamente baja de una sustancia química pueden llegar a acumular en sus tejidos dicha sustancia alcanzando concentraciones considerables más altas que las existentes en el medio, con el consiguiente perjuicio para la salud del organismo” (55). Esto se debe principalmente al uso de sustancias tóxicas en el uso de la tierra. La lluvia

ácida es otro factor de contaminación del ambiente que lluvia causa considerables daños a la fauna y flora provocando también la muerte de especies y aumentando la acidez de ríos, lagos y demás fuentes de agua, esto se debe principalmente por el azufre y los óxidos de nitrógeno que se emanan a la atmósfera, o dicho de otra manera “por la quema de combustibles fósiles en industrias, calefacción o automóviles” (237).

Y por último tenemos el Cambio Climático o Calentamiento Global que a la vez es una consecuencia de este último y del que trata este estudio, el mismo que se caracteriza por el aumento de temperaturas alterando las corrientes marinas, los vientos y los regímenes de lluvias y se debe principalmente por el efecto invernadero que es la acción en la cual gases como el carbono ( $\text{CO}_2$ ), metano ( $\text{CH}_4$ ) y óxido de nitrógeno ( $\text{N}_2\text{O}$ ) han aumentado en la atmósfera impidiendo que la Tierra elimine la energía absorbida del sol. Por lo tanto si las temperaturas continúan subiendo especies, vidas y grandes superficies de tierra podrían desaparecer.

A continuación, se basará en las definiciones dadas por la RECAI, en su diccionario para dar una breve definición de estos gases. El  $\text{CO}_2$ , es un compuesto químico gaseoso de molécula formada por un átomo de carbono y dos de oxígeno, es vital en la tierra en cantidad moderada pues es la única fuente de carbono para las plantas, pero es perjudicial si aumenta en el aire pues provoca lo que se llama Calentamiento Global. Incrementa en la atmósfera por el uso y quema de combustibles fósiles como la quema de la leña, combustibles líquidos y gases.



El CH<sub>4</sub> es un hidruro de metil o gas de los pantanos se lo encuentra en el gas natural o el gas de consumo. Es una fuente primaria de carbono e hidrógeno en la industria petroquímica lo que al mismo tiempo provoca una gran concentración en el aire que conlleva a un sobre calentamiento de la atmósfera. El N<sub>2</sub>O, es un gas venenoso y se genera por la combustión incompleta del carbón, leña y los hidrocarburos.

Esta situación alerta a las millones de poblaciones, las actividades más perjudiciales cometidas datan del siglo XIX fecha en la que la industrialización movió al mundo por medio de modernas tecnologías utilizadas en fábricas desprendiendo gran cantidad de gases de efecto invernadero. Existe un convenio internacional denominado Protocolo de Kyoto, el mismo que ofrece términos flexibles de reducción de gases de efecto invernadero para frenar el Cambio Climático; pero lamentablemente aunque todos los países son causantes de este fenómeno, no todos están dentro de este Tratado y en la mayoría de los casos los países ratificantes no se encuentran cumpliendo con los objetivos del Protocolo. Ecuador es un ejemplo de ello, a pesar de que el mismo se comprometió a cumplir con los objetivos y demás formalidades del Protocolo, las leyes ambientales demuestran todo lo contrario.

Por ello el presente trabajo tiene por objetivo analizar la Legislación Ambiental Ecuatoriana estableciendo las leyes que faltan por hacerse y la factibilidad que tienen aquellas creadas a partir de este Protocolo para contribuir con una correcta ejecución, ya que siendo este instrumento una opción para frenar esta crisis ambiental es necesario buscar soluciones efectivas e inmediatas que contribuyan a

la disminución de los impactos generados por este fenómeno. Para ello se analiza el Protocolo de Kyoto y cada una de las leyes que forman parte de la Legislación Ambiental Ecuatoriana estableciendo una comparación entre estos para determinar variaciones en esta última. La metodología se basa en un análisis e investigación de documentos de ambos instrumentos y fuentes secundarias de información concernientes a los mismos.

# CAPÍTULO 1

## EL PROTOCOLO DE KYOTO

### Introducción

Durante los dos últimos decenios el mundo entero se ha visto envuelto en una grave crisis ambiental, debido a las constantes acciones realizadas por los seres humanos en contra de la naturaleza y que provocan grandes emisiones de gases de efecto invernadero dando lugar al llamado Cambio Climático. Este efecto invernadero se refiere a la gran concentración de gases como: el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>) y óxido de nitrógeno (N<sub>2</sub>O). *La Guía Elemental de la Convención Marco Naciones Unidas y el Protocolo de Kyoto*, manifiestan que el Efecto Invernadero es la acción, en donde la Tierra debe liberar al espacio, la misma cantidad de energía que absorbe del sol en forma de radiación infrarroja de onda larga.

Sin embargo los gases de efecto invernadero absorben esta radiación trayendo de regreso la energía a la tierra, lo que impide que la tierra pueda mantener en equilibrio su temperatura, provocando alteraciones en los patrones climáticos que conllevan al aumento de temperaturas que sobrepasan la normal. Esto es a lo que se llama Calentamiento Global o Cambio Climático, “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (Convención Marco Naciones Unidas. Artículo 1).

La necesidad de buscar soluciones para detener estos fenómenos surge gracias a organismos internacionales como las Naciones Unidas que han contribuido a la elaboración de un gran número de tratados y convenios internacionales para reducir los niveles de contaminación ambiental que a la vez conllevan a la reducción del Cambio Climático. El Protocolo de Kyoto es una opción para detener este fenómeno, a pesar de que éste fue una mejor opción con relación a la anterior la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), los objetivos demuestran medidas flexibles, así como porcentajes considerables de reducción de gases para todos los países involucrados motivándolos a la vez a ser participantes activos.

No obstante, los resultados que se esperaban no son satisfactorios puesto que aún un gran número de países en especial aquellos que se apuntan en la lista de industrializados igual a más contaminantes, no han ratificado su participación en este tipo de instrumentos internacionales. El capítulo siguiente, se centra principalmente en este Tratado, sus antecedentes, su contenido y objetivos.

## **1.1 ANTECEDENTES**

La Revolución Industrial desde el siglo XIX, da inicio a los problemas ambientales, hoy difíciles de solucionar. La emanación de gases hacia la atmósfera, y la constante contaminación fueron motivos principales para que hoy el mundo se encuentre envuelto en una crisis ambiental. No obstante, surgen instituciones que tienen como prioridad principal reducir los niveles de contaminación para controlar esta crisis o cambio climático. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es el primer organismo preocupado en este tema,

precisamente en uno de sus documentos emitidos se establece que: “la primera Conferencia Mundial sobre el Clima que reconoce al cambio climático como un serio problema se estableció en el año de 1979” (*Climate Change Information Kit*, 17). Y no existen acciones similares anteriores.

A partir de este año comienzan a realizarse varias asambleas con propósitos ambientales, y también con el objetivo de reunir cada vez más participantes quienes a la vez formarían parte de un gran número de organizaciones ambientales. El mismo documento establece:

*Se apoyaron planes para establecer un Programa Mundial del Clima (WCP), El Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP), y el Consejo Nacional de Grupos Científicos, surgiendo también a la vez un gran número de conferencias intergubernamentales enfocadas en el cambio climático a finales de 1980 y a principios de 1990.(17)*

En realidad, la finalidad de estas organizaciones creadas bajo el mando de las Naciones Unidas, era lidiar contra los problemas ambientales que se había ocasionado por las acciones desmedidas de los seres humanos en épocas de la Industrialización y para ello era necesario hacer un llamado a todos los países para que participaran en esta tarea, y así conseguir resultados que evidencien que se estaba haciendo algo para resolver la crisis ambiental. Como ya se estableció, en los años 80s y 90s surgieron un gran número de conferencias, que a la vez sirvieron como premisas para que en los próximos años surjan nuevas ideas y nuevos retos para disminuir la emanación de gases de efecto invernadero, que a la vez conllevaría a reducir el cambio climático.

Nuevas propuestas entonces, salieron a la luz:

*La visión de desarrollo sostenible, lanzado por la Comisión Brundtland en 1987 fue adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y Desarrollo en 1992, al más alto nivel político como meta hacia la cual deben dirigirse todas y cada una de las naciones del planeta. (Plan Estratégico de Cuenca, 2007).*

Es decir, esta nueva idea nace con la necesidad de que cada una de las naciones debe unirse a cada uno de los programas y actuar activamente para lograr un desarrollo sostenible. Término que el RECAI, en su *diccionario ambiental* lo define como un modelo de crecimiento económico global que satisface las necesidades actuales de la humanidad, sin comprometer a las futuras.

Es decir, con este principio se pretende lograr una estabilidad y concienciación en el uso de los recursos naturales renovables y no renovables, de manera que las generaciones futuras no se vean afectadas. Para sumar a esto ya se empiezan a establecer Tratados y convenios comprometidos con el ambiente, es aquí donde surge el Antecesor del Protocolo de Kyoto; la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC).

### **1.1.1 LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO (CMNUCC)**

Este convenio viene a ser el punto de partida que reúne todos los esfuerzos para combatir el cambio climático.

*La adopción de la indicada Convención fue el resultado de una serie de conferencias intergubernamentales que se iniciaron en la década de los ochenta y cuyo proceso culminó en la Conferencia de Río en 1992. La Convención entró en vigencia el 21 de marzo de 1994 y el Ecuador ratificó dicho instrumento el 16 de marzo de 1993<sup>1</sup>.*

Hasta hoy, se ha llevado a cabo varias Conferencias de las Partes de la CMNUCC. Sesiones en donde los países participantes establecen sus puntos de vista frente al Órgano Supremo de la Convención, que lo conforman delegados de cada uno de los países miembros en la Conferencia. La primera Conferencia se llevó a cabo en Berlín en 1995; la segunda en Ginebra en 1996; la tercera en Kyoto en 1997, la cuarta en Buenos Aires en 1998, la quinta en Bonn en 1999, la sexta en La Haya en el 2000 y por último en Balí, Indonesia, la sede de 5 reuniones a partir del año 2007 hasta la última llevada a cabo en diciembre del 3 al 14 del 2007. Ecuador ha participado en cada una de estas sesiones ratificando su participación en la CMNUCC el 18 de enero de 1993, el mismo que fue suscrito por Resolución Legislativa No. 000, y publicado en el Registro Oficial una vez ejecutado todos los trámites.

En, sí la CMNUCC no establecía en su contenido una base límite de reducciones; es decir, no establecía porcentajes de reducción de gases de efecto invernadero. Por ejemplo, desde el año de ratificación hasta el 95 se proveía que

---

<sup>1</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores “Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable”. El Cambio Climático. Fenómeno climático e impactos a nivel Global. Fecha de acceso a la página; julio 18/2007. Página Web: [http://www.mmree.gov.ec/mre/documentos/pol\\_internacional/multilateral/medio%20ambiente/cambio\\_climatico.htm](http://www.mmree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/multilateral/medio%20ambiente/cambio_climatico.htm)

el porcentaje de reducciones de metano sería de un 2%, pero no hubo una coordinación que permitiera establecer objetivos bien planteados. Y por si fuera poco, tampoco se estableció un período de tiempo como se planteó en el ejemplo, ni se detallaba con más claridad los gases de efecto invernadero, ni se plantearon organismos efectivos dentro de la Convención para regular el cumplimiento de la misma y verificar el nivel de cumplimiento de los países. Esto a la vez condujo, a que el número de países participantes no sea el que se esperaba puesto que aquellos países más contaminantes o industrializados hasta el día de hoy no han ratificado su participación.

Al final del contenido se podrá apreciar en el anexo I y II de la CMNUCC los países que participan y los que no. Es por ello, que surge el Protocolo de Kyoto con medidas mucho más energéticas. El Protocolo de Kyoto fue adoptado por consenso en la tercera sesión de la Conferencia de las Partes (COP) en Diciembre de 1997.

## **1.2 DESCRIPCIÓN DEL PROTOCOLO DE KYOTO**

Este Tratado contiene objetivos más energéticos en cuanto a reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Se pensaba que con este tratado los países industrializados ratificarían su participación y de esta forma se podía llegar al cumplimiento eficaz del mismo. La ONU establece que: “con el Protocolo de Kyoto se intentaría detener y dar marcha atrás la tendencia de emisiones de gases que habían causado los países industrializados hace 150 años. Además incentivar a la comunidad internacional para lograr el objetivo principal, el de prevenir las



interferencias antropógenas perjudiciales al sistema climático” (Climate Change, 2001). A su vez el mismo consta de 2 anexos. El Anexo A y B surgen con el Protocolo de Kyoto en el constan los países miembros y el Anexo I y II procedentes de la CMNUCC, similares a los anexos antes mencionados.

El Tratado en sí viene a ser una recopilación de todo lo establecido en el anterior Tratado de la CMNUCC con ciertas diferencias. Por otro lado, lo que se pretende a la vez, es plantear nuevas alternativas de usos de energía que sean inofensivo al entorno que a la vez conllevaría a la reducción de gases de efecto invernadero. Además de constar de 28 artículos, cada uno de ellos con párrafos, literales e incisos, y por supuesto los anexos antes mencionados. En el anexo A, se encuentran los tipos de gases y el anexo B se hallan los países participantes con su respectivo porcentaje de reducciones puesto que contienen un mayor grado de contaminación.

Por otra parte en el Anexo I y II se dan a conocer a los países participantes de la CMNUCC (países en vías de desarrollo), y aquellos países industrializados a los que les falta dar su firma de ratificación para la adhesión a este convenio. Países con sus economías en transición se encuentran marcados con un asterisco. A estos últimos el Tratado les ofrece medidas mucho más flexibles en cuanto a reducciones; así como también gran parte de cooperación y ayuda para que puedan cumplir con sus objetivos. En estos anexos no se muestran los países no desarrollados que se han adherido al convenio, por ello al final del contenido se muestra una lista de los mismos como anexo 3, juntamente con los anexos antes mencionados.

### **1.2.1 TERMINOS RELACIONADOS CON EL PROTOCOLO**

En el primer artículo se encuentran las definiciones generales de aquellos conceptos de mayor énfasis en el Tratado, también se establece que se tomarán en cuenta las definiciones ya establecidas en la Convención. Todos y cada uno de estos conceptos son esenciales para comprender el convenio, puesto que a medida que la descripción de este avanza, se pueden evidenciar nuevos términos. En la Convención constan los términos relacionados con el clima, como son: Sistema Climático, referente a la totalidad de la atmósfera, la hidrosfera, biosfera, geosfera y sus interacciones. Cambio Climático, término que ya fue explicado anteriormente; Efectos adversos al cambio climático, referente a los cambios en el ambiente físico o en la biota, a causa del cambio climático y la capacidad de recuperación de los ecosistemas;

También constan: emisiones, referente a la liberación de gases de efecto invernadero; Gases de efecto invernadero, que ya se explicó anteriormente; Organización Regional de integración económica, siendo una institución constituida por los Estados soberanos que se rigen por la Convención una vez ratificada; Depósito, siendo un componente del sistema climático en el que está almacenado un gas de efecto invernadero o precursor del mismo. Sumidero, como un mecanismo que absorbe un gas de efecto invernadero de la atmósfera. Fuente, siendo un proceso o actividad que libera un gas de efecto invernadero.

En el Protocolo constan las siguientes definiciones: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, entendido como un grupo determinado por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en 1988; Protocolo de Montreal, tratado relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, aprobado en Montreal el 16 de septiembre de 1987.

### **1.2.2 PAISES PARTICIPANTES Y COMPROMISOS DEL PROTOCOLO**

Los participantes de este importante convenio denominados como partes dentro del Convenio:

*Son representados en la sesión de Convención por una delegación nacional comprendida por uno o más oficiales quienes están autorizados para representar y negociar en la mitad de su gobierno. Basado en la tradición de la Unión Europea, las partes están organizadas en 5 grupos regionales... como: África, Asia, Europa Central, América Latina y los estados de Caribe y Europa Occidental y otro grupo (los Otros incluyen Australia, Canadá, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y los Estados Unidos, pero no Japón, por encontrarse en el grupo de Asia.*

*Los países desarrollados generalmente trabajan a través del Grupo de 77 y China para establecer negociaciones comunes... Fue fundado en 1964 en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo y ahora funciona a través del Sistema de las Naciones Unidas con cerca de 130 miembros<sup>2</sup>(Guide Climate Change 2002, 29)*

---

<sup>2</sup> Traducido de: "A Guide to the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol". Climate Change Secretariat. Bonn 2002 por Fanny Loja.

En el segundo y tercer artículo se encuentra el objetivo del Protocolo que se tratará a fondo más adelante. Principalmente lo que se busca aquí es la reducción de gases de efecto invernadero, estableciendo un lapso de tiempo y un porcentaje determinado para la reducción de gases de efecto invernadero, así como también el control de las emisiones antropógenas agregadas perjudiciales al cambio climático, y expresadas en dióxido de carbono. Dicho de otra manera, las emisiones antropógenas vendrían a ser las emisiones causadas por el hombre al quemar combustibles fósiles, leña y gas. Para sumar a esto el Tratado compromete a sus signatarios a seguir desarrollando políticas y normas que permitan cumplir efectivamente con sus objetivos.

En este artículo y en el siguiente se menciona una serie de principios que complementados con el objetivo pretenden asignar a cada país normas para que se pueda cumplir con las metas del Protocolo. Pero el Protocolo no sólo busca una participación efectiva de todos los miembros, sino que también establece que una vez que cada país se encuentre cumpliendo con lo dispuesto, el mismo podrá gozar de todos los beneficios que trae consigo un ambiente sano. Es por ello que en el Tratado se da a conocer el principio de Desarrollo sustentable, término que será tratado más adelante. Pero todas estas disposiciones no sólo terminan aquí ya que no sólo es necesario que cada país dé su firma sino también el mismo convenio establece que más tarde será necesario evaluar sus acciones, para saber si se está cumpliendo o no con lo acordado.

Precisamente el párrafo 2 del artículo 3 manifiesta; “Cada una de las Partes incluidas en el anexo I deberá mostrar para el año 2005 un avance concreto en el cumplimiento de sus compromisos contraídos en virtud del presente Protocolo”. Ahora, este avance no solo se centra en verificar las reducciones de gases, sino también en comprobar el trabajo de los sumideros, reservas y cambios en el uso de la tierra que tengan que ver con este objetivo así mediante una evaluación como se estipula en este mismo párrafo:

*Cada una de las Partes incluidas en el anexo I presentará al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (organismo designado por la ONU y encargado del control de las emisiones de los países participantes) para su examen, datos que permitan establecer el nivel del carbono almacenado correspondiente a 1990 y hacer una estimación de las variaciones de ese nivel en los años siguientes (artículo 3).*

En lo referente a los países en economías de transición, incluidos también en el mismo anexo se manifiesta lo siguiente:

*Las Partes incluidas en el anexo I que están en vías de transición a una economía de mercado y que hayan determinado su año o período de base con arreglo a la decisión 9/CP.2, adoptada por la Conferencia de las Partes en su segundo período de sesiones, utilizarán ese año o período de base para cumplir sus compromisos dimanantes del presente artículo (Párr. 5).*

Todo esto se hace con la finalidad de comprobar si los países del anexo I (ver anexo), tanto industrializados como en vías de desarrollo están cumpliendo con

sus compromisos. Como es evidente existe cierta preferencia para los últimos, ya que sus economías son más débiles. Aunque para los primeros las disposiciones del Protocolo también son flexibles. A partir del artículo 5 hasta el 11, se dan una serie de compromisos en donde actores principales son los países contrayentes, el Grupo Conferencia de las Partes COP, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, el Órgano Subsidiario de Ejecución, La Secretaría y el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.

El artículo 13 del Protocolo expresa que: “La Conferencia de las Partes, que es el órgano supremo de la Convención, actuará como reunión de las Partes en el presente Protocolo”. Por ende le compete:

*Examinar si se está cumpliendo eficazmente con el Tratado y con sus disposiciones... basándose en toda la información que se le proporcione de conformidad con lo dispuesto en el presente Protocolo, la aplicación del Protocolo por las Partes, los efectos generales de las medidas adoptadas en virtud del Protocolo, en particular los efectos ambientales, económicos y sociales, así como su efecto acumulativo, y la medida en que se avanza hacia el logro del objetivo de la Convención (artículo 13, 4, a).*

El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico está conformado por el Órgano Subsidiario de ejecución, que a la vez trabajan juntos y están encargados de:

*Proporcionar a la Conferencia de las Partes y, según proceda, a sus demás órganos subsidiarios, información y asesoramiento oportunos sobre los aspectos científicos y tecnológicos relacionados con la Convención. Este*

*órgano estará abierto a la participación de todas las Partes y será multidisciplinario. Estará integrado por representantes de los gobiernos con competencia en la esfera de especialización pertinente. Presentará regularmente informes a la Conferencia de las Partes sobre todos los aspectos de su labor (Documento de la Convención, artículo 9, Párr.1).*

La Secretaría y El Grupo Intergubernamental de Expertos fueron designados por la COP. El Primero actúa coordinando todo lo referente al Protocolo, y todo lo que tiene que ver con trámites, y el segundo se encarga del asesoramiento científico y técnico teniendo del ambiente y sobre estudios que evidencien el fenómeno del Cambio Climático. Como recuento se establece que se debe hacer un control, publicación y actualización de las emisiones antropógenas, promover y apoyar la conservación y reforzamiento de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero, cooperar para la adaptación a los impactos del cambio climático mediante la elaboración de planes y proyectos que permitan salvaguardar aquellas áreas de mayor peligro.

Así mismo compromete a que se evalúen los impactos en todas sus áreas y a la vez se proceda a la investigación y creación de nuevas fuentes de información sobre el sistema climático que permita comprender mejor el problema, las causas y las posibles soluciones. De esta forma, los participantes podrán intercambiar información sobre el sistema climático. A más de esto estimula a que haya cierta enseñanza hacia el público, es decir que cada nación debería buscar la forma de

educar a su población sobre el cambio climático de manera que todos participen de este convenio.

Finalmente, estos compromisos también promueven a que cada nación cree sus propios organismos y continúen desarrollando políticas, normas y leyes para alcanzar cada vez más el objetivo del Tratado. En efecto, cada país una vez concluido el Tratado deberá adoptar y crear ciertas políticas ambientales acorde a lo que se expresa en este Tratado, para ello el Presidente o mandatario de cada nación se verá en la obligación de cumplirlo. Para esto no solo bastará con la creación de Organismos de control que trabajen en las distintas áreas sino también como dice en la anterior cita, protegiendo y mejorando los sumideros y depósitos de gases. Además de esto deberán crear nuevos fondos de financiamiento para cubrir con los gastos que exigen dichas áreas.

Concierne también a los países desarrollados o industrializados incluido en los anexos (aquellos sin asterisco), apoyar y cooperar para con los subdesarrollados (países marcados con un asterisco y aquellos pertenecientes a América Latina), en todo lo que tenga que ver con el Tratado, así como facilitar tecnología que sea de utilidad para poder afrontar el cambio climático, así como también socorrer a todos aquellos que estén afectados por este fenómeno y también a aquellos que necesitan mayor atención por estar en la lista de los subdesarrollados. El Protocolo exige cumplimiento y compromiso total en todos sus aspectos. Es decir, no sólo es necesario estar dentro de países miembros.



El artículo 12, se centra básicamente en el Mecanismo que promueve el Protocolo de Kyoto, como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). El párrafo 2 de este mismo artículo dice:

*El propósito del mecanismo para un desarrollo limpio es ayudar a las partes no incluidas en el anexo I a lograr un desarrollo sostenible y contribuir al objetivo último de la Convención, así como ayudar a las Partes incluidas en el anexo I a dar cumplimiento a sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídos...” (17).*

Para entender este punto es necesario enfocarse en dos puntos: El MDL y el término Desarrollo Sustentable o Sostenible. El MDL, implica encaminar los recursos naturales de un país hacia un manejo eficiente y eficaz de los mismos sin alterar su estado para no perjudicar a las generaciones futuras. A la vez, se pretende generar un crecimiento económico que permita: abastecer a la población, generar un ambiente saludable, implementar nuevas formas de producción agrícola y generar nuevas fuentes de energía alternativa.

De hecho este mecanismo significa seguir ciertos pasos para disminuir la crisis ambiental, ya que este fenómeno va relacionado con la economía de cada país. Ya que si las emisiones de gases de efecto invernadero aumentan, persistirán altas temperaturas y la producción agrícola se verá amenazada con grandes sequías. Por otro lado, el término Desarrollo Sostenible en sí es muy amplio y no bastaría con dar una definición de cinco líneas. El Instituto Red Ecuatoriana de Consultores Ambientales Independientes RECAI, en su diccionario ambiental establece una definición concreta de este término, la misma que es extraída de la

obra: Los Límites del Crecimiento en 1972, del Instituto Tecnológico de Massachussets.

*Modelo de crecimiento económico global que satisface las necesidades actuales de la humanidad sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades, este modelo quedó consagrado con la publicación del documento Estrategia Mundial para la Conservación redactado por la UICN en 1980 con la intención de concienciar a los seres humanos de que la búsqueda del desarrollo económico debe tener en cuenta lo limitado de los recursos y de la capacidad de los ecosistemas. Un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro o la disminución de los recursos naturales renovables o no renovables que deberían utilizar las generaciones futuras para satisfacer sus propios requerimientos. Concepción del desarrollo que sostiene que la armonía entre éste y el ambiente puede y debe constituir una meta universal. Dicha armonía no es un estado fijo sino un proceso de cambio por el cual la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los procesos tecnológicos y la modificación de las instituciones concuerdan tanto con las necesidades presentes como con las futuras. La idea de desarrollo sustentable implica límites, no absolutos, sino limitaciones que impone al uso de los recursos del ambiente, el estado actual de la tecnología y de la organización social así como la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas.*

Efectivamente lo que se pretende lograr con el MDL, y obviamente con el Protocolo es un desarrollo sostenible que no sólo vaya de la par con nuevas

formas de producción agrícola, manejo adecuado de los recursos naturales, sino también con lo que establece la Convención en el artículo 2:

*El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.*

De hecho, se busca reducir al máximo las emisiones, permitiendo a los países participantes gozar de un ambiente sano y una excelente calidad de vida. Por ello, siendo este mecanismo una gran ayuda para los países y a la vez una forma de cumplir con lo dispuesto por el Protocolo de Kyoto; es necesario contar con un organismo propio que se encargue de medir y evaluar las emisiones establecidas. El párrafo 6 dice: “el mecanismo para un desarrollo limpio ayudará según sea necesario a organizar la financiación de actividades de proyectos certificadas” (18).

Esto significa que una vez establecido el lapso de tiempo con el porcentaje correspondiente de reducción a determinado país, este está en la obligación de cumplir con los proyectos, normas y reglas que haya establecido previo al aviso a

la COP como estrategia para la reducción de los gases de efecto invernadero. Es decir su certificación en cuanto a reducción de gases se entiende que una vez que se lleve a cabo la ejecución de este mecanismo se podrán obtener grandes proyectos que permitirán cubrir varias necesidades a la vez; así como reducir aún más las emisiones de gases. Por otro lado en el artículo 13, párrafo 1 del documento del Tratado de Kyoto se da a conocer a la COP y sus organismos coordinadores de los que ya se trató anteriormente dentro de los participantes y compromisos.

A lo antes dicho se suma que esta autoridad, en su primer período de sesiones, considerará el establecimiento de un mecanismo consultivo multilateral, al que podrán recurrir las Partes, si así lo solicitan para la resolución de cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención. Es decir, es un mecanismo en el que participan las partes que no se encuentren de acuerdo con algo dispuesto por el Protocolo de Kyoto y en donde solicitan la ayuda de varios miembros. De igual manera, en el artículo 17 consta: “La Conferencia de las Partes determinará los principios, modalidades, normas y directrices pertinentes, en particular para la verificación, la presentación de informes y la rendición de cuentas en relación con el comercio de los derechos de emisión”.

Dentro de esta función se pone de manifiesto que será la Conferencia de las partes quién establezca sus propias acciones de acuerdo a la situación, pero en todo lo relacionado con el comercio de derechos de emisiones. Desde el artículo 15 al 18 se refieren únicamente a los deberes de la COP, como recuento se establece que es este mismo organismo el que se encargará de abordar los

mecanismos apropiados para evaluar el cumplimiento o incumplimiento del Protocolo y sus posibles consecuencias, pero teniendo en cuenta la causa, el tipo, el grado y la frecuencia del incumplimiento. También evaluar el grado de incumplimiento para tomar decisiones correctivas que sirvan para demostrar que es un órgano efectivo que también castiga los malos actos. De esta forma, los miembros del Tratado podrán constatar la efectividad y eficacia de éste organismo.

A partir del artículo 19 hasta el 28, se registra lo que respecta al arreglo de controversias, enmiendas al Protocolo, anexos como referencias del Protocolo, su entrada en vigor y lapsos de tiempo de aprobación de anexos y a enmiendas de anexos; derecho al voto de cada uno de los miembros del Protocolo; el Depositario del Protocolo que es el Secretario General de la ONU, el Derecho a la firma, ratificación, aceptación y aprobación de los Estados.

La entrada en vigor que según el artículo 25 del Protocolo dice:

*El presente Protocolo entrará en vigor al nonagésimo día contado desde la fecha en que hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión no menos de 55 Partes en la Convención, entre las que se cuenten Partes del anexo I cuyas emisiones totales representen por lo menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del anexo I correspondiente a 1990 (27).*

Todos estos mandatos son formalidades del Tratado que se deben cumplir de acuerdo a lo establecido. Cada una de las partes debe tomar en cuenta el porcentaje de emisiones a reducir y verificar si está en capacidad de lograr, de ser

así se procede a la ratificación o negociación del convenio. El artículo 26 del Protocolo de Kyoto hace referencia a la ausencia de reservas y finalmente en los dos últimos artículos del Protocolo tratan sobre las denuncias que se harán al Protocolo ante el Depositario y la información sobre los textos auténticos. Así: “El original del presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. HECHO en Kyoto el día once de diciembre de mil novecientos noventa y siete” (Artículo 28). Es importante hacer esta acotación para determinar que este Convenio está dirigido a todos los países del mundo sin exclusión de ninguno.

### **1.3 OBJETIVOS**

Determinando que el contenido del Protocolo está fundamentado por la Convención, el objetivo del Tratado varía únicamente por el hecho de que establece un lapso de tiempo para las reducciones de gases de efecto invernadero, así como también reducir las emisiones antropógenas que perjudican al sistema climático. En el Protocolo se establece que su objetivo se basa en el objetivo último de la Convención señalado en todo el artículo 2 y principios del 3.

Anteriormente se dijo que este artículo será tratado más adelante, por contener específicamente los objetivos del Tratado.

*Las Partes incluidas en el anexo I se asegurarán, individual o conjuntamente, de que sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero*

*enumerados en el anexo A no excedan de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones consignados para ellas en el anexo B y de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, con miras a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012. (4 pg.).*

Este es el objetivo principal en donde se establece un lapso de tiempo para la reducción de gases y un porcentaje para cada país, siendo los gases a eliminarse el: Dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), Metano (CH<sub>4</sub>), y Óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) por ser los gases que mayor contaminación provocan. El Documento de la ONU, *Climate Change* también dice que: “La evaluación del progreso será hecho para el 2005 y que dichas reducciones también se refieren a estos gases, los cuáles serán medidos en un año base de 1900 con excepción de los países subdesarrollados...” (21). Esto debido a que éstos últimos el año base se tomará a partir de sus ratificación y debido también a que contaminan menos en comparación con los países industrializados.

En el Protocolo, se indica también que “toda parte incluida en el anexo I podrá utilizar el año 1995 como su año de base para los Hidrofluorocarbonos HFC, Perfluorocarbonos PFC, y los Hexafluoruro de azufre SF<sub>6</sub> (artículo3, pg.8). Por otro lado, los países en vías de desarrollo tendrán medidas más flexibles y tomarán como año base el período de su última sesión correspondiente al año 1995; es decir la Conferencia de las Partes 2. Así también en el objetivo consta

que se evaluarán en el 2005 los avances en cuanto a reducciones de gases por las fuentes y categorías de sectores los mismos que se podrán apreciar en el anexo A. De la misma manera se evaluará la absorción de sumideros vinculados por el cambio en el uso de la tierra.

Se compromete a la vez a que los miembros emitan información verídica, medible y cuantificable sobre todo lo antes mencionado. Precisamente el artículo 4 expresa: “Cada una de las partes incluidas en el anexo I, presentará ante el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, para su examen, datos que permitan establecer el nivel del carbono almacenado correspondiente a 1990 y hacer una estimación de las variaciones de ese nivel en los años siguientes” (pág. 5). Este Organismo trabajará conjuntamente con los países miembros para evaluar las acciones, con el organismo principal del Protocolo (La Conferencia de las Partes) la cual se encargará de establecer reglas para sumar o restar las emisiones y como es de ser con el resto de organismos que fueron creados también por el Protocolo.

Todo esto viene a complementarse con lo dispuesto por el artículo 2 en donde una vez establecido el término de reducciones, se promueve también un desarrollo sostenible. De ahí, se compromete a las partes a promover este desarrollo por medio de la creación de políticas y medidas que permitan el fomento de la eficiencia energética, protección de los sumideros y depósitos no controlados por el Protocolo de Montreal. Se pretende también, generar una promoción de modalidades agrícolas que no se vean afectadas por el cambio climático.



Así como también la creación de nuevas fuentes de energía renovables que sean inofensivas para el ambiente, fomento de reformas apropiadas que permitan cumplir eficazmente con lo dispuesto por el Protocolo y que tenga que ver con las emisiones de metano y otros que provienen del sector del transporte y que constan como puntos específicos en este Tratado.

El párrafo 2 indica algo similar a lo que estamos tratando:

*Las Partes incluidas en el anexo I procurarán limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal generadas por los combustibles del transporte aéreo y marítimo internacional trabajando por conducto de la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional, respectivamente (3).*

El Protocolo de Kyoto también usa como referente el Protocolo de Montreal, ya que éste también tiene como objetivo la reducción de ciertos gases nocivos para la capa de ozono pero ya los cita de manera más específica.

## **CONCLUSIÓN**

El Protocolo de Kyoto es una opción para controlar y detener el Cambio Climático que está afectando al mundo entero con sus variaciones de temperatura en los patrones climáticos, debido a las grandes emisiones de gases de efecto invernadero. Y aunque su antecesora la CMNUCC, no tuvo mucho éxito puesto que no se especificaba en la misma términos de tiempo para controlar las emisiones de gases, se toma como referente sus objetivos, principios, y

compromisos pero de una manera más específica y con acciones mucho más energéticas. Es que este convenio no sólo promete una reducción de gases, sino también una reducción de las emisiones antropogénicas.

A la vez, se busca también generar un desarrollo sostenible para cada uno de los países participantes, de manera que se vean beneficiados al ser parte del mismo.

Para ello se plantea una serie de compromisos y principios en cuanto a la preservación de un ambiente sano. Pero aún así son muy pocos los países desarrollados que participan en este instrumento, más bien los países con su economía en transición o menos desarrollados son los que más se apuntan. Reducir las emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012, no es gran cosa, puesto que no se estaría logrando grandes resultados.

Evidentemente, el objetivo que se persigue con el Protocolo no es inalcanzable, al contrario solo se requiere voluntad de las partes, es más tomando en cuenta la cantidad de emisiones provenientes de los países poderosos como EEUU, la Unión Soviética, la Comunidad Europea durante los siglos XIX y XX, no se está eliminando casi nada. Pues hasta esta fecha ya existen consecuencias de ello.

La patrones climáticos son impredecibles y los aumentos de temperaturas imparables. Los principios y finalidades establecidos en el Tratado deberían ser considerados como principios de cumplimiento obligatorios. Por otro lado siendo a Conferencia de las Partes, el órgano principal de la Convención y el Protocolo le compete hacer cumplir el convenio, ser eficaz y eficiente. Las metas de este convenio no se cumplen por la simple razón de que a los grandes no les interesa

preservar los recursos naturales; más bien están cegados por la ambición de crecer más sin tomar en cuenta sus limitaciones y restricciones. Los países pequeños pondrán poca importancia en su cumplimiento si los grandes así también lo hacen. Obligar a los grandes a comprometerse con el Tratado sería de gran ayuda, esto no solo evitaría desastres naturales, sino también estaría salvando la vida de las generaciones futuras de las que se ha robado gran parte de su patrimonio.

## CAPÍTULO 2

### LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL ECUATORIANA

#### **Introducción**

El Estado ecuatoriano se halla en la lista de los países con sus economías en transición que han convenido el Protocolo de Kyoto y otros convenios más concernientes a temas ambientales. Cuando dicho país ratificó este valioso instrumento, se comprometió a cumplir con los objetivos, compromisos y alcanzar las metas que establecía el mismo. La problemática ambiental que gira en torno a este Tratado es sumamente difícil de sostener y las consecuencias son inimaginables. Ser miembro del Protocolo no solo implica acatarse a las leyes que se derivan de este instrumento, sino también implica seguir desarrollando leyes que evidencien total participación e involucramiento. Precisamente algunas leyes que hasta ahora regulan el tema ambiental ecuatoriano fueron creadas a partir del convenio debido a la necesidad de cumplir con lo dispuesto.

Pero la Legislación Ambiental Ecuatoriana en sí es muy general porque contiene normas que se derivan de otras y vuelven a transcribirse, en vez de hacerlas más concretas. Por ello, para poder conocer bien la normatividad ambiental ecuatoriana creada a partir del Protocolo, es necesario revisar todas las fuentes de derecho ambiental del país, pues estas herramientas jurídicas en donde se establece cómo se debe llevar a cabo la política de ambiente están basados en: “leyes, normas, acuerdos ministeriales, reglamentos y ordenanzas municipales” (Bustos, *Manual Gestión Ambiental*, 479) y en su fuente principal; La

Constitución. Por ende es importante entonces, contrastar el Protocolo y establecido por la Legislación Ambiental para determinar la efectividad en el cumplimiento del mismo.

## **2.1 NORMAS Y LEYES QUE SE DERIVAN DEL PROTOCOLO DE KYOTO**

El Ecuador suscribió el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático el día 15 de enero de 1988, el mismo que fue aprobado mediante Resolución Legislativa de 6 de octubre de 1999, durante la presidencia del Dr. Jamil Mahuat Witt. En una parte del documento referente a la Ratificación del Tratado dice:

*El mencionado Instrumento Internacional persigue indudables beneficios en lo que se refiere a promover el desarrollo sostenible mediante la aplicación de medidas que tiendan a estabilizar y reducir las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a niveles que impidan interferencias peligrosas en el sistema climático<sup>3</sup>.*

Ahora es imprescindible determinar si en realidad Ecuador es un participante activo de este convenio, es decir si se han hecho políticas que permitan cumplir con sus objetivos. En la última Constitución ecuatoriana de 1988, y dentro de los dictámenes del Ministerio de Ambiente existen normas, disposiciones y políticas que se refieren al convenio, pero son solo pequeñas disposiciones generalizadas.

---

<sup>3</sup>Congreso Nacional del Ecuador, “Ley Gestión Ambiental” Fecha de acceso a la página, octubre 18/2007. Sitio Web: <http://www.mineriaecuador.com/leyes/LGestAmb.htm>. Fecha de ingreso a la página; octubre 18 de 2007.

Es por ello que a continuación iré detallando y contrastando con lo establecido por el Protocolo de Kyoto, para evidenciar si el convenio se cumple eficazmente. A la vez esto ayudará no sólo a saber si es que se podrá alcanzar un pequeño porcentaje en las reducciones de gases de efecto invernadero y alcanzar el objetivo de la Convención, sino también a determinar si el Ecuador se halla totalmente comprometido con todas las demás disposiciones a las cuales se comprometió con su ratificación.

El presente capítulo tiene entonces esta función pero para ello iré revisando y analizando cada una de las normas que forman parte de la Legislación Ambiental Ecuatoriana para determinar aquellas creadas a partir de la ratificación del Protocolo. En primer está la Constitución Ecuatoriana; en segundo el Ministerio del Ambiente; en tercero la Ley de Gestión Ambiental Ecuatoriana y en cuarto el Texto Unificado de La Legislación Ambiental Secundaria (TULAS).

## **2.2 LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL ECUATORIANA (LAE)**

La Legislación Ambiental Ecuatoriana se centra en todas aquellas normas creadas para mejorar la calidad ambiental. Como norma fundamental del derecho ecuatoriano está la Constitución Ecuatoriana que es la Ley fundamental del Estado y que define el régimen básico de los derechos y libertades de sus habitantes, en la cual se encuentran los objetivos que persigue el Estado para su población de acuerdo al tema ambiental.

### 2.2.1 LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA

La última Constitución Ecuatoriana emitida el 11 de agosto de 1998, la misma que hasta la fecha no ha tenido cambios fue establecida por con Decreto Legislativo 000 y Registro Oficial 1. En su capítulo 2 correspondiente a los Derechos de las Personas, artículo 23, sin perjuicio de otros derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la persona manifiesta en el numeral 6 el derecho de los ciudadanos ecuatorianos de vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el ambiente. Esta disposición funciona como un derecho legítimo e irrenunciable del que no pueden desestimar las personas y por el que deben exigir en caso de que sea incumplido.

Tanto el Estado como las personas son responsables del ambiente; ambos tienen derechos y libertades que deben ser respetados. El capítulo 5, en la sección II correspondiente al ambiente, artículo 86, establece este derecho. Seguidamente, en los numerales a, b y c de este mismo artículo se indica que se regulará conforme a la Ley, lo siguiente:

*La preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético; la prevención de la contaminación ambiental, la explotación sustentable de los recursos naturales y los requisitos que deban cumplir las actividades públicas o privadas que puedan afectar al ambiente; y el establecimiento de un*

*sistema de áreas naturales protegidas y el control del turismo receptivo y ecológico.*

El Estado ecuatoriano es el principal responsable de mantener un ambiente sano para sus pobladores, puesto que está en la obligación de crear normas y leyes que regulen las acciones de los individuos dentro su entorno, así mismo le concierne crear organismos ambientales que actúen específicamente en cada una de las áreas que requieren atención para de esta manera corroborar con la disminución de los daños causados hacia el ambiente, y que no sólo afectan a una nación sino a un mundo entero. Cada una de las acciones antes mencionadas deberá ser efectuada eficazmente si se quiere lograr disminuir la contaminación y el deterioro ambiental. El deber del Estado va mucho más allá de establecer leyes; hacerlas cumplir es el complemento básico, porque a la vez se estaría haciendo una tarea completa. Solo de esta manera se podría mejorar la calidad de vida de la población y a la vez esta acción serviría de estímulo para otras naciones.

Siguiendo el orden de la Constitución exactamente en el artículo 87, se habla de una “tipificación” de las infracciones por parte de la Ley. Esto quiere decir que la Ley clasificará las infracciones para establecer obligaciones administrativas, civiles y penales a todas aquellas personas que cometan acciones perjudiciales en contra del ambiente. En cuanto a estas leyes, se puede citar el Código Penal que contiene ciertas disposiciones que son aplicables para aquellas personas infractoras. Dichas disposiciones serán tratadas más adelante. Finalmente, el artículo 97, numeral XVI, explica también el gran deber de las personas de proteger el ambiente, así como utilizar los recursos naturales de modo sustentable.



Ya se pudo observar que la Constitución evidencia ciertos principios ambientales dirigidos hacia los ciudadanos y hacia cada uno de los actores del estado ecuatoriano, dichos principios son esenciales dentro y por ningún motivo pueden ser desestimados ya que actúan como derechos y obligaciones que cada uno de sus habitantes tienen que cumplir y exigir. A más de esto, también se plantea los deberes del Estado que tiene para con sus habitantes y que de igual forma no pueden ser olvidados e incumplidos. La Constitución en sí, establece deberes tanto para el Estado, como para los ciudadanos, ya que combatir en contra de la crisis ambiental es tarea y responsabilidad de ambos.

### **2.2.2 EL MINISTERIO DE AMBIENTE (MA)**

El Ministerio de Ambiente es uno de los principales organismos encargados de proteger, preservar y mejorar el ambiente. Antes de su creación, el Instituto Nacional Ecuatoriano Forestal de Areas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN) era quien ejercía las funciones de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. El Ministerio de Ambiente, fue creado mediante Decreto Ejecutivo N° 195-A, Registro Oficial 40 del 4 de Octubre de 1996, luego de haber comprobado la grave crisis ambiental por la que se estaba afrontando, a causa del pésimo uso de los recursos naturales y el gran nivel de contaminación en el que se encontraba el Estado ecuatoriano.

En este Decreto Ejecutivo también se dan a conocer las razones por las que se creó este organismo. A continuación se citan las más relevantes. En el contenido

del extracto, se establece que: “es necesario la creación de una instancia con poder de decisión y ejecución para establecer y aplicar normas de protección ecológica de todo hábitat nacional, sin perjuicio del respeto debido a todas etnias y culturas integradas en nuestro país” (pág. 1). Otra de las razones por las que se crea este organismo expresa: “el Ecuador es signatario de convenios y acuerdos internacionales, como los provenientes de las Naciones Unidas..., que nos obligan a defender y preservar el ambiente”.

Ya se ha dicho que el MA es el promotor y el ente principal que protege el Ambiente, entonces, es lógico que aquí se encuentre también el objetivo de la Legislación Ambiental.

En el Libro I, del Título II del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria (TULAS), expedido el 31 de marzo de 2003, el mismo que consta de nueve libros conjuntamente con sus anexos se concentra la Misión, Visión y Objetivos del Ministerio de Ambiente.

El artículo uno, correspondiente a la misión, dice que el MA se compromete a: “Dirigir la gestión ambiental, a través de políticas, normas e instrumentos de fomento y control, para lograr el uso sustentable y la conservación del capital natural del Ecuador, asegurar el derecho de sus habitantes a vivir en un ambiente sano y apoyar la competitividad del país”.

Arriba, ya se habló de que el objetivo de la Legislación Ambiental Ecuatoriana se centra en estos tres puntos contenidos en el TULAS. De acuerdo a la misión se habla de utilizar eficazmente el capital natural ecuatoriano; todo esto para brindar un ambiente sano que permita lograr una competitividad a nivel del País.

Por otro lado, el artículo 2 corresponde a la visión del MA, dice que ésta se compromete a ser la autoridad ambiental nacional sólida, líder del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, con un equipo humano comprometido con la excelencia, que guíe con transparencia y efectividad al Ecuador hacia el desarrollo sustentable”.

Sin duda, lo que pretende el Ministerio de Ambiente es generar un Sistema Descentralizado de Gestión que opere específicamente no solo a nivel nacional, sino también a nivel regional, en cada una de las distintas áreas del país que necesitan atención, con la finalidad de generar un “desarrollo sustentable” que se el Glosario de la Ley de Gestión Ambiental se define como: “un mejoramiento de la calidad de la vida humana dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas implican la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones”

El artículo 3, se concentra en los objetivos o metas hacia donde el Ministerio de Ambiente pretende llegar y que están relacionados con lo planteado dentro de la misión y por ende se rige por lo establecido en el Protocolo. Estos son: formular, promover y coordinar políticas de Estado, dirigidas hacia el desarrollo sustentable y la competitividad del país; proteger el derecho de vivir en un ambiente sano, y asegurar la conservación y uso sustentable del capital natural del país. Hasta ahora estos tres puntos básicos hacen hincapié en los objetivos del Protocolo. El primero hace referencia a que es responsabilidad de cada país en este caso Ecuador, de plantear políticas de Estado para preservar el ambiente, y promover un desarrollo sustentable y por ende hacer que exista una

competitividad que permita sacar ventajas en los ámbitos, políticos, económicos, ambientales, sociales, etc.

Por otro lado el Estado se plantea la responsabilidad de brindar a la gente un ambiente saludable. Esto a la vez, permitirá también mejorar el nivel competitivo del país. Conjuntamente con esta ventaja hay otra también esencial que tiene que ver con la disminución de la crisis ambiental y la propagación de una mejor calidad de vida. Finalmente, se plantea un uso razonable del capital natural que no es otra cosa que promover políticas para preservar los recursos naturales, esto también implica buscar nuevas fuentes de energía para evitar que se extingan las anteriormente utilizadas.

Prácticamente, ambos documentos la Constitución y aquel correspondiente al MA contienen la misma finalidad. No existe diferencia entre estos objetivos, ambos plantean el uso moderado del capital natural, ofertar un entorno saludable y un desarrollo sustentable. Por ello en esta sección se determinará las normas ambientales existentes, el grado de cumplimiento del Protocolo y las normas que faltan por hacerse.

### **2.2.3 LA LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL**

Siendo la Ley de Gestión Ambiental una norma básica para la preservación del ambiente y partiendo del hecho de que se rige bajo los mandatos de los convenios internacionales que preserven la vida y un entorno saludable, la mayor parte de esta Legislación no se cumple porque simplemente no hay presupuestos asignados

hacia los organismos y organizaciones creadas para preservar el medio ambiente, ni entes de control, ni sanción, ni mucho menos interés en conservar lo que resulta renovable para el Ecuador.

La Ley de Gestión Ambiental fue expedida según Ley N° 37. R. O 245 del 30 de Julio de 1999.

En la primera parte contiene extractos de la Constitución en todo lo referente al Ambiente. En el título I, de acuerdo al Ámbito y Principios de la Ley, específicamente a partir del artículo 1 hasta el 6, se pronuncian los principios y directrices de la política ambiental, así como los niveles de responsabilidad de los sectores privado y público en lo referente a Gestión Ambiental, además se dan a conocer los principios por los que se rige la Gestión, como son el de solidaridad, corresponsabilidad, cooperación, coordinación, reciclaje y reutilización de desechos, uso de tecnologías alternativas ambientales, y demás principios a tratarse.

Así mismo se plantea el orden que deben seguir los reglamentos instructivos, y demás disposiciones emitidas por el Estado, se establece también un Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental que opere en distintas áreas y finalmente se establece el principio de un uso racional de los recursos naturales.

El Título II del Régimen Institucional de la Gestión Ambiental, artículo 7, habla sobre el “Desarrollo Sustentable”. Este principio está entre los objetivos que pretende lograr el Protocolo y Ecuador plantea conseguir este desarrollo por medio de un Plan Ambiental Ecuatoriano:

*La gestión ambiental se enmarca en las políticas generales de desarrollo sustentable para la conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que establezca el Presidente de la República al aprobar el Plan Ambiental Ecuatoriano. Las políticas y el Plan mencionados formarán parte de los objetivos nacionales permanentes y las metas de desarrollo. El Plan Ambiental Ecuatoriano contendrá las estrategias, planes, programas y proyectos para la gestión ambiental nacional y será preparado por el Ministerio del ramo (artículo7).*

En el capítulo II, se da a conocer la labor de la Autoridad Ambiental, que ya se dijo que era el Ministerio de Ambiente, el cual actuará como un ente regulador el Sistema Nacional Descentralizado ya sea fiscalizando o creando normas ambientales. El artículo9 de este mismo capítulo establece los deberes que le corresponde a este organismo. El Protocolo de Kyoto manifiesta que cada nación deberá crear sus propias políticas, favorables al ambiente. En este sentido, este organismo, cumple esta función, ya que está encargado de elaborar la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y planes seccionales que van acorde a lo planteado en el artículo 2 del Protocolo.

Por ejemplo le corresponde la tarea de: emprender proyectos que permitan obtener resultados óptimos; hacer investigaciones que generen información ambiental; intercambiar información; formar otros organismos; y establecer un sistema de control para verificar el cumplimiento de sus normas. Y como debe ser, en el documento de la Legislación se describen los roles que el Ministerio debe realizar. Un punto clave es el “Sistema Descentralizado de Gestión

Ambiental”. De acuerdo a la Legislación Ambiental, este principio se refiere a un “mecanismo de coordinación transectorial, integración y cooperación entre los distintos ámbitos de gestión ambiental y manejo de recursos naturales subordinado a las disposiciones técnicas de la autoridad ambiental” (Artículo 10).

En sí, lo que se busca con esta estrategia es lograr una gestión efectiva que permita generar resultados fructíferos. Esta es otra de las normas que fue renovada a partir de la ratificación del Protocolo, puesto que anteriormente sólo existía un Sistema Centralizado de control ambiental. El artículo 11 correspondiente a este mismo principio, continúa con la descripción de las autoridades que conforman la Comisión Nacional de Coordinación. Este último, es un organismo creado por el Ministerio del Ambiente, que a la vez opera con personal de áreas provinciales, municipales, cantonales, y sobre todo con representantes de grupos minoritarios.

En el capítulo IV de este mismo documento, se trata la participación de las Instituciones de Estado ecuatoriano. Es un deber primordial de los suborganismos creados por el Ministerio de Ambiente de cumplir con las leyes y normas que les fueron facultadas. El artículo 12 y 13, estipulan varias disposiciones que son de interés y que se relacionan en gran medida con lo que establece el Convenio, dichas disposiciones según el artículo 12 se refieren a: la correcta ejecución y aplicación de las leyes y acciones específicas del medio ambiente; la ejecución y verificación del cumplimiento de las normas de calidad ambiental; la participación en la ejecución de los planes, programas y proyectos aprobados por el Ministerio del ramo; la coordinación con los organismos competentes para expedir y aplicar las normas técnicas necesarias para proteger el medio ambiente sujetándose a las

normas legales y reglamentarias vigentes y a los convenios internacionales, en este caso el Protocolo.

Le corresponde también; la regulación y promoción de la conservación del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales en armonía con el interés social, la manutención del patrimonio natural de la Nación, velar por la protección y restauración de la diversidad biológica, garantizar la integridad del patrimonio genérico y la permanencia de los ecosistemas. El artículo 13 se refiere a las acciones de los consejos provinciales y municipios que se encargarán de dictar políticas ambientales seccionales con sujeción a la Constitución Política de la República y a la presente Ley. Respetarán las regulaciones nacionales sobre el Patrimonio de Areas Naturales Protegidas para determinar los usos del suelo y consultarán a los representantes de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y poblaciones locales para la delimitación, manejo y administración de áreas de conservación y reserva ecológica.

Dentro de las disposiciones antes dichas brota otro principio el de “Participación Ciudadana”, que se pronuncia en los dos últimos decretos del artículo 13 en donde como deberes de las instituciones del Estado se establece:

*Promover la participación de la comunidad en la formulación de políticas para la protección del ambiente y manejo racional de los recursos naturales; y, Garantizar el acceso de las personas naturales y jurídicas a la información previa a la toma de decisiones de la administración pública, relacionada con la protección del ambiente.*



El bienestar del País es para todos y por lo tanto los ciudadanos también tienen derecho a participar con sus inquietudes e ideas y más aún cuando se trate de temas de su interés.

Para complementar este principio se cita la siguiente disposición:

*Toda persona natural o jurídica tiene derecho a ser informada oportuna y suficientemente sobre cualquier actividad de las instituciones del Estado que conforme al Reglamento de esta Ley, pueda producir impactos ambientales. Para ello podrá formular peticiones y deducir acciones de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes.*

(Artículo 29)

Hasta ahora el Estado no emite información continua hacia el público sobre este tipo de actividades. El Protocolo de Kyoto también advierte de una participación ciudadana, la cual debe ser activa permitiendo crear políticas e ideas que sean vitales al ambiente.

Pero también advierte que para ello es necesario educarla, con el fin de que ésta sea conciente del problema ambiental, la dimensión y las consecuencias que trae consigo. A nivel del Estado la población no ha recibido información que sea beneficiosa sobre el fenómeno del Cambio Climático, muy pocos son los que conocen, pero a breves rasgos, y lo que es peor se presume que se desconoce del Protocolo de Kyoto a pesar de que el capítulo IV de este Régimen de Gestión ambiental se dedica a la Capacitación y Difusión de este tipo de proyectos a través de sus organismos para llegar al público. Los únicos emisores de este tipo de

información son los municipios quienes se encargan de realizar este tipo de estudios.

El Ministerio de Educación y del Ambiente no son competentes en esta tarea. Por ejemplo, no se formulan con regularidad programas de educación ambiental. Tampoco se ha logrado obtener éxito en el decreto que consta en el *artículo 32*, donde se dice que las personas deben ser informadas sobre productos perjudiciales de consumo y uso; únicamente existe información sobre productos dañinos para la capa de ozono y contaminantes para el agua. El Estado es el principal responsable de garantizar este derecho pues de lo contrario con esto se está ganando una pésima calidad de vida para la población y el deterioro de una cultura ambiental.

En el título III sobre Instrumentos de la Gestión Ambiental, Capítulo 1 de la Planificación, existen decretos que se refieren a los proyectos y planes que deben realizar las instituciones encargadas del Plan Ambiental, los cuales deberán contener en su presupuesto tanto el recurso monetario necesario para su financiación, así como los recursos que sean de importancia para dichos proyectos. El Protocolo manifiesta que serán los países desarrollados, quienes cooperen con aquellos países pequeños no desarrollados y con economías en vías de transición.

El Título IV de la Ley de Legislación Ambiental, correspondiente al “Financiamiento”, dice:

*Para la ejecución de programas de control y preservación ambiental, el ministerio del ramo se financiará con las asignaciones presupuestarias establecidas para el efecto, los ingresos por las multas previstos en el tercer inciso del artículo 24 de la Ley de Cheques, los que se originen en programas de cooperación internacional, contribuciones y donaciones y los que provengan de las tasas y multas... (artículo36).*

El estado ecuatoriano es un país libre y democrático, donde el Jefe de Gobierno se acata a lo que el pueblo necesita y hacia lo que genera su bienestar. Sin embargo, la población desconoce hacia donde va el dinero procedente de multas y sanciones aun cuando existen organismos de control. Por otro lado, como no hay interés en conservar y preservar lo que es renovable, no existen programas, ni proyectos que incentiven la participación de los ciudadanos.

El Protocolo también menciona, que se deberán hacer proyectos que permitan evaluar el impacto ambiental y determinar el nivel en que ha afectado el Cambio Climático en ese país. En Ecuador se han llevado a cabo estudios y evaluaciones para determinar el nivel de impacto ambiental generado pero no son estudios específicos más bien son generalizados, los mismos son realizados por el Instituto Nacional de Hidrología y Meteorología (INHAMI), organismo encargado de esta labor y aunque los daños son considerables, todavía no existen proyectos, ni presupuestos destinados, tanto para determinar la magnitud de los hechos, como para la reconstrucción por parte del gobierno y del Ministerio del Ambiente a pesar de que en la Ley de Gestión Ambiental se estipula lo siguiente:

Desde el artículo 16 hasta el 18 se habla sobre las áreas, recursos y patrimonios naturales que serán evaluados en su totalidad, para verificar el estado en el que se hallan, posteriormente finalizan con el Plan Ambiental Ecuatoriano ya citado. Estos artículos se concentran en el manejo ambiental, formas de financiamiento, objetivos y programas a realizar. Luego que se termine de analizar la Legislación, se dará una revisión a dicho plan.

Con respecto al tema de Evaluación de Impacto y Control Ambiental establecido en el Capítulo II, se dan a conocer normas que serán facultadas para aquellos infractores que participen en proyectos perjudiciales al ambiente. La primera norma hace referencia al “Otorgamiento de una licencia” (artículo 20). Denominada como:

*La autorización que otorga la autoridad competente a una persona natural o jurídica, para la ejecución de un proyecto, obra o actividad. En ella se establecen los requisitos, obligaciones y condiciones que el beneficiario debe cumplir para prevenir, mitigar o corregir los efectos indeseables que el proyecto, obra o actividad autorizada pueda causar en el ambiente<sup>4</sup>.*

La autoridad competente en este caso es el Ministerio de Ambiente y a este permiso tienen acceso la persona o personas que estén inmersos en proyectos calificados como nocivos al ambiente, luego de cumplir con los requisitos establecidos por el Ministerio del ramo. Estos requisitos se basan en evaluaciones,

---

<sup>4</sup> Congreso Nacional del Ecuador, “Ley Gestión Ambiental” Fecha de acceso a la página, octubre 18/2007. Sitio Web: <http://www.mineriaecuador.com/leyes/LGestAmb.htm>. Fecha de ingreso a la página; octubre 18 de 2007.

monitoreos y estudios que establezcan el impacto ambiental ocasionado. Dichas evaluaciones del impacto ambiental comprenden:

*La estimación de los efectos causados a la población humana, la biodiversidad, el suelo, el aire, el agua, el paisaje y la estructura y función de los ecosistemas presentes en el área previsiblemente afectada; Las condiciones de tranquilidad públicas, tales como: ruido, vibraciones, olores, emisiones luminosas, cambios térmicos y cualquier otro perjuicio ambiental derivado de su ejecución; y la incidencia que el proyecto, obra o actividad tendrá en los elementos que componen el patrimonio histórico, escénico y cultural (artículo 23).*

Luego de haber realizado las respectivas evaluaciones se podrá determinar si se otorga o no la licencia. Pero la realidad es diferente, hoy en día la licencia tienen personas que cometen graves daños al ambiente como aquellos dueños de las grandes compañías petroleras y lo peor estos permisos son emitidos por el Ministerio de ramo, organismo que opera con principios de corrupción donde sus ideales son solo la acumulación de capitales y el interés personal.

La Contraloría General del Estado es también otra entidad encargada de controlar estas variaciones, para lo cual se dice que contrata a personal capacitado.

En todo caso ninguno de los dos organismos antes mencionados opera correctamente, aunque existan leyes que determinen que aquellas personas luego de las evaluaciones ambientales, y demostrando infracción de primer grado en contra del ambiente, deban pagar su culpa con multa y remediar su acción. Existe cierto grado de compañerismo y conveniencia entre las autoridades ministeriales,

la contraloría y los dueños de las compañías petroleras y demás instituciones que atentan contra el medio ambiente. Estas últimas sobornan su autoridad, y premian su generosidad con grandes agrados a los que son difíciles de renunciar.

Probablemente esta es la razón principal por la cual este sistema de Gobierno Democrático no es eficaz ni competente.

#### **2.2.4 EL TEXTO UNIFICADO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL SECUNDARIA (TULAS).**

El Texto Unificado de La Legislación Ambiental Secundaria (TULAS), en su libro VI, título VII, correspondiente al Cambio Climático, también plantea leyes que brotan a partir de la ratificación del Protocolo.

En primer lugar, según el artículo 256 y 257 del TULAS, establece la creación del Comité Nacional del Clima (CNC), conformada por el Ministerio de Ambiente y de Energía y Minas y el Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior, junto con dos representantes de las Cámaras de Producción, uno por la Costa y otro por la Sierra y el Presidente del Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Ambiente –CEDENMA y como secretaría técnica permanente del Comité el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI). Estos son organismo son determinados como esenciales para el área ambiental.

Finalmente, el artículo último de este libro, da a conocer todas las competencias que le corresponden a esta institución. Es decir, debe plantear políticas, proyectos, diseñar planes para erradicar el Cambio Climático, así como sugerir acciones preventivas cuando sea necesario, y lo más importante formular

normas y acciones como Mecanismos de Desarrollo Limpio como se expresa en el Protocolo de Kyoto. Existe también una ley sobre “Prevención y Control de Contaminación Ambiental”, expedido por Decreto Supremo N° 374. R. O. 97 de 31 de mayo de 1976. Una última modificación surge como Ley N° 37, R. O. 245 del 30 de Julio de 1999, donde los 10 primeros artículos fueron suprimidos. Entonces resulta de interés, citar esta ley porque se modifica luego de la ratificación del convenio. Es importante citar esta ley pues se modifica el mismo año en que se concibe el Protocolo de Kyoto y se suma a la lista de leyes ambientales ecuatorianas.

Los artículos 11, 12, 13,14, y 15 están destinados al capítulo “De la Prevención y Control de la Contaminación del Aire”. En resumen, aquí se prohíbe desprender contaminantes que sean nocivos, tanto para la atmósfera como para sus habitantes. Además se habla de la responsabilidad que tienen los organismos encargados frente a este problema en el uso de contaminantes denominados como:

*Las artificiales, originadas por el desarrollo tecnológico y la acción del hombre, tales como fábricas, calderas, generadores de vapor, talleres, plantas, termoeléctricas, refinerías de petróleo, plantas químicas, aeronaves, automotores y similares, la incineración, quema a cielo abierto de basuras y residuos, la explotación de materiales de construcción y otras actividades que produzcan o puedan producir contaminación; y, las naturales, ocasionadas por fenómenos naturales, tales como erupciones, precipitaciones, sismos, sequías, deslizamientos de tierra y otros (artículo12).*

El Cáp. VI, corresponde ya a la Prevención y Control de la Contaminación de las Aguas, y destina 4 capítulos a este decreto. Advierte a las personas naturales o jurídicas sobre las descargas de contaminantes dañinos en las aguas que sean de uso público. En lo referente a la Prevención y Control de la Contaminación de los suelos, esta ley manifiesta, la prohibición en cuanto a descargas de contaminantes en los suelos que afecten la calidad, y por ende la salud humana, la flora, la fauna, los recursos naturales y otros. Según el artículo 21 son contaminantes del suelo las sustancias radioactivas y los desechos sólidos, líquidos, o gaseosos de procedencia industrial, agropecuaria, municipal o doméstica. El último capítulo de esta Ley, se concentra en las Sanciones, y abarca desde el artículo 26 hasta el 30.

Otra fuente en donde constan Leyes que tiene que ver con el Ambiente es la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre, pero éstas fueron expedidas en el año de 1981. Es decir fueron emitidas mucho antes que se contrajera el Protocolo. Su contenido se basa especialmente en el uso de los suelos y el patrimonio nacional de las áreas naturales, en todo caso se dará un breve resumen de lo que implican estas leyes para comprender su importancia. En épocas anteriores, hablese de los años 80, las leyes ambientales se basaban en el valor tanto económico como social de los suelos y demás recursos naturales. La Ley Forestal básicamente se concentra en el manejo adecuado de las tierras tanto públicas como privadas, consideradas como patrimonio nacional ecuatoriano.

En el artículo primero se establece como patrimonio nacional a:



*Las tierras forestales que de conformidad con la Ley son de su propiedad, los bosques naturales que existan en ellas, los cultivados por su cuenta y la flora y fauna silvestre. Formarán también dicho patrimonio, las tierras forestales y los bosques que en el futuro ingresen a su dominio, a cualquier título, incluyendo aquellas que legalmente reviertan al Estado. Los manglares, aún aquellos existentes en propiedades susceptibles de posesión o cualquier otro medio de apropiación y solamente podrán ser explotados mediante concesión otorgada, de conformidad con esta Ley y su Reglamento.*

El principal organismo encargado de la administración de estas tierras es el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el mismo que promueve un proyecto de forestación y reforestación para cada una de las áreas patrimoniales antes mencionadas. Dichos proyectos se harán bajo su responsabilidad en el caso de tierras públicas y bajo responsabilidad de los dueños en el caso de las privadas. Así mismo provee exoneración en el pago de impuestos a aquellas tierras que cumplan eficazmente con estos dos principios de forestación y reforestación y provee también créditos a aquellas personas que deseen iniciar proyectos bajo estos principios.

Dichos créditos se obtendrán del Banco Nacional de Fomento. El título II correspondiente a Las Áreas Naturales y De la Flora y Fauna Silvestre al igual que la Ley Forestal, publica lo que es considerado como patrimonio natural, y precisamente en el artículo 69 se expresa lo siguiente:

*El patrimonio de áreas naturales del Estado se halla constituido por el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente. Corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería, mediante Acuerdo, la determinación y delimitación de las áreas que forman este patrimonio, sin perjuicio de las áreas ya establecidas por leyes especiales, decretos o acuerdos ministeriales anteriores a esta Ley.*

Mientras que en el artículo siguiente, se clasifica estas áreas en las categorías de: parques nacionales; reserva ecológica; refugio de vida silvestre; reservas biológicas; áreas nacionales de recreación; reserva de producción de fauna; y, área de caza y pesca. El MAG, siendo el organismo competente encargado de la administración y cuidado de éstas áreas, establece el procedimiento para su manejo. Por ejemplo diseñará programas de ordenamiento, como obras que permitan mejorar su estructura pero sólo cuando el MAG considere necesario. Se controlará el ingreso del público y sus actividades, así cómo la investigación científica; estipulará tarifas de ingresos y servicios; establecerá la forma de financiamiento de éstas áreas en participación con el Estado a través de préstamos internacionales o nacionales, ingresos de multas, fondos destinados por el Estado, contribuciones voluntarias y demás ingresos irán directamente al “Fondo Forestal”, cuenta abierta en el Banco Central del Ecuador para su utilización.

Este capítulo termina con las acciones consideradas como delitos en contra de estas áreas, por atentar en su contra y causar daños. El castigo son multas,

provenientes de sus salarios para las personas que cometan acciones perjudiciales y con las disposiciones generales en donde se establece las medidas fitosanitarias a tomarse, en el caso de que el patrimonio forestal se vea azotado por plagas perjudiciales a las mismas. Las leyes antes mencionadas tienen mucha importancia, porque dan a conocer la importancia y el valor patrimonial de los recursos naturales del Ecuador, así mismo establecen la responsabilidad que tiene el MAG y el Estado, pero que en la realidad es otra historia puesto que el Fondo Forestal es casi inactivo y el dinero destinado no alcanza para cubrir cada una de las categorías en las que subdivide el patrimonio natural.

Por otro lado, las acciones dañinas que se cometen en contra de éstos recursos no son castigadas y hasta el día de hoy no se ha logrado evitarlas, a pesar de que el Código Civil, el Penal y otras leyes determinan su prohibición y castigo.

### **2.3 NORMAS QUE FALTAN**

La Legislación Ambiental Ecuatoriana se encuentra llena de vacíos, a pesar de que en el Ecuador existen gran cantidad de leyes. El problema resurge no sólo en su mal planteamiento que a la vez conduce a una superposición de las mismas, por el hecho de que unas se derivan de otras lo que las vuelve repetitivas y pierden interés, sino también resurge en la falta de participación, involucramiento y escasez de conocimiento sobre el valor ecológico de los recursos naturales, tanto del Estado, sus organismos colaboradores y de la población en general.

En primer lugar, faltan leyes que garanticen un control eficaz de los gases de efecto invernadero, depósitos de gases y absorción de sumideros, así como un control de los gases que provienen del sector transporte. En la Legislación no dice nada sobre esto. En el Plan Ambiental, la Legislación, la Constitución y todos los documentos citados arriba, sólo hablan sobre el derecho a un ambiente limpio, un desarrollo sustentable, un uso razonable del capital natural, las formas de financiamiento, los deberes de las organizaciones del ramo ambiental y demás responsabilidades. Sólo en la Ley de Prevención y Control Ambiental se citan los contaminantes pero hasta allí se llega. Además debería haber en la Constitución una sección que se dedique solamente a fomentar el valor ecológico de los recursos naturales.

Algo que llama mucho la atención es que en la Legislación no se encuentren estos conceptos, pero en los reglamentos municipales de las principales ciudades si los hay. Por ejemplo, Quito que en el año 2005 emitió una Ordenanza Sustitutiva del Título V del Ambiente, pero es sólo para su Distrito Metropolitano. En el constan directrices que comprometen al público y a las autoridades municipales a participar en la lucha contra el problema ambiental. Si todas las leyes ya citadas mencionaban con grandes letras y en todas partes la palabra “Descentralización”, la cara de la moneda es otra. Las dos ciudades más importantes del Ecuador son Quito y Guayaquil y en estas ciudades es donde se emplea la mayor parte del presupuesto destinado por el gobierno para ejecutar tareas que disminuyan la contaminación y demás problemas que generan la crisis ambiental. Pero lo curioso aquí es que es sólo en el centro de ambas ciudades.

Por las afueras de las mismas sigue habiendo problemas de alcantarillado, aguas servidas y desechos. Por otro lado, el tema de presupuestos es demasiado complejo, nadie sabe a donde va el dinero de los presupuestos, multas, donaciones. Quizá una parte va a estas dos zonas y el resto talvez para los sueldos de los organismos colaboradores del gobierno. Entonces aquí no cabe la palabra descentralización, ya que se sigue operando y generando beneficios sólo en estas dos ciudades, el resto del territorio ha perdido importancia.

En segundo lugar, la educación ambiental tomando en cuenta desde el año de ratificación ha avanzado un poco. Pero es necesario implementarla mejor ya que para que en verdad exista un involucramiento ciudadano las personas deben primero conocer el tema y saber lo que esta pasando. En este sentido la labor de las municipalidades es buena porque existen foros, charlas sobre el tema ambiental. Por ejemplo en Cuenca, se facilita información a todas aquellas personas que quieren estar inmersos en este tema.

Sería de gran ayuda si se motiva a todas las instituciones educativas a que incluyan en su plan educativo una hora de charla sobre los problemas ambientales y sus posibles soluciones. En tercer lugar, según el Protocolo, los países en vías de desarrollo deben solicitar ayuda a los países desarrollados para que colaboren con transferencia de tecnología, que permita evitar los daños ambientales; tampoco se ha planteado proyectos que evalúen los daños causados por el fenómeno del cambio climático y que a la vez ya se haya evaluado un presupuesto.

Los estudios del INAMI sobre el cambio climático en Ecuador ya evidencia grandes daños, precisamente en uno de sus documentos, se establece:

*El estudio ha sido llevado en 15 estaciones meteorológicas localizadas en las regiones litoral e interandina. Se consideró los parámetros:*

*Precipitación, Temperatura Media, Temperatura Máxima, y Temperatura Mínima. Con el fin de cuantificar de alguna manera el "Cambio", se conceptualizó a este como la diferencia entre los valores inicial y final de la línea de tendencia. Los resultados obtenidos confirman las tendencias crecientes de la temperatura media anual, con mayor intensidad en la región interandina (INHAMI. Evidencias del Cambio Climático 1).*

En estos estudios no se evalúa el presupuesto que cubrirá los daños.

A nivel nacional, es decir a nivel de ciudades de Ecuador existen planes estratégicos, diseñados para preservar el ambiente, pero todavía no funcionan, por falta de presupuesto. El cuarto punto estaría incluido dentro del tercero, porque si bien es cierto habiendo ya estudios que evidencien los efectos ocasionados al ambiente, no se plantean soluciones. Tampoco existen estudios que evidencien nuevas formas de energía, y por lo tanto que garanticen el fomento de la eficiencia energética, ni tampoco se han planteado nuevas modalidades agrícolas. Como por ejemplo; cambios en el uso de los suelos para evitar el desgaste, nuevas formas de riego y buscar nuevas fuentes de producción. Tampoco existen políticas claras que se relacionen con la gestión de desechos, control del transporte y distribución de energía.

Es decir se plantea que se debe hacer algo, pero no hay nada concreto. El gobierno no ha planteado aún programas nacionales que contengan medidas para mitigar el Cambio Climático. En quinto lugar, siendo la Unidad del Cambio Climático, el organismo encargado de plantear políticas para desarrollar un Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), recién en el año 2001, fue donde empezaron a plantearse normas, pero que aún no tienen ninguna trascendencia. Primero porque no tienen el presupuesto suficiente para llevar a cabo sus proyectos. Segundo, porque sus planteamientos son solo visiones y no están aplicados a la realidad y tercero porque aún no hay planes para el manejo de desechos, sumideros y demás problemas que generen contaminación.

## **2.4 CONCLUSIÓN**

La calidad ambiental ecuatoriana deja mucho que desear, las disposiciones ambientales con intención de disminuir el cambio climático son incompetentes porque no son aplicadas a la realidad. Pareciera que a los gobernantes ecuatorianos no les importa este problema, a pesar de que se dice que es su deber velar por el bienestar del pueblo. El Protocolo de Kyoto y otros tratados ambientales mas permitieron evaluar la eficacia de estos organismos, y aunque hoy luego de muchos años sólo se ha visto su incompetencia, todavía no se ha concienciado sobre la situación en la que el mundo se encuentra. Las variaciones en los patrones climáticos son preocupantes, hace falta una mejor educación ambiental y una manera racional en la forma de usar los recursos naturales.

Es deber del Estado fomentar la estabilidad ambiental y rescatar el derecho de un ambiente sano para su gente tanto del presente y con mayor razón para la población futura. El tema de desechos sólidos, MDL, sumideros, aguas servidas y reducción de gases de efecto invernadero que plantea el Protocolo se han quedado como temas secundarios. La política de Descentralización de la que antes se habló más bien funciona como centralismo caduco que ha perdurado desde hace varios años, y que hoy resulta difícil aniquilar. Pero viendo este sistema de un lado positivo se podría sacar algo de provecho, puesto que si las políticas ambientales radicadas en los objetivos del Protocolo funcionan sólo en el centro se podría estar logrando un pequeño porcentaje de reducción. Entonces, esto podría dar luz a una pequeña esperanza de que algún día el resto de la periferia imite al centro.

De ser así ahora ya se estaría aportando en mayor porcentaje con un mayor porcentaje de reducciones. Pero la realidad es otra, aquí surgen dos grandes inconvenientes que más bien actúan como un enorme freno que provoca estancamiento y que genera un sistema repetitivo: Presupuestos y Corrupción donde el uno emerge del otro. Al estar destinado un gran presupuesto para repartir hacia todos los suborganismos ambientales, es decir municipales, cantonales y sectoriales para obras, a las personas del centro se les olvida los objetivos ambientales, su razón y motivo por el que están en su puesto.

Así, empiezan a repartir dicha cantidad entre ellos y para disimular su fechoría empiezan a realizar otras obras como parques, aeropuertos, terminales, y demás lugares que a la vista de la gente son aceptables y muchas veces aplaudido.



Es así cómo la corrupción surge de la mano de la ambición y desaparece la visión de Democracia, desarrollo sostenible y preservación de los recursos naturales.

## **CAPÍTULO 3**

### **FACTIBILIDAD DE NORMAS**

#### **INTRODUCCIÓN**

Luego de haber analizado el Protocolo de Kyoto y comparado con la Legislación Ambiental Ecuatoriana se puede llegar a la conclusión de que esta última no es completa ya que todavía faltan muchas áreas por cubrirse. Por ejemplo, aquellas relacionadas con los sumideros, aguas servidas, transporte, desechos sólidos y otras o no están bien definidas, falta implementarlas o en algunos casos es necesario plantearlas. En el capítulo anterior se mencionó que las leyes planteadas en la Legislación se tornan como una visión, más no se hace nada para ponerlas en práctica. La falta de leyes que cubran estas áreas aumenta a la vez la posibilidad de que no se cumpla con lo pactado con el Protocolo. Es decir con sus objetivos.

Así mismo, varias instituciones fueron creadas a partir de su ratificación para ejecutar proyectos y cubrir todas las áreas necesarias para cumplir con las metas, pero de qué sirve, sólo mantienen políticas y proyectos que aún se ven como una visión futura casi inalcanzable. Pero esto no quiere decir que esto sea un imposible al contrario, una vez que se detecta el problema varias soluciones pueden surgir para cambiar su estado. Tanto la Constitución como las demás fuentes del derecho ecuatoriano mostraron que su deber para con el ciudadano y el ambiente es íntegro y no puede dejarse de lado. Son varios los factores que intervienen en el incumplimiento de los objetivos del Protocolo en Ecuador. Pero

en este caso se analizarán en un nivel macro con la finalidad de hallar soluciones de aplicación inmediata.

El Protocolo de Kyoto es un instrumento internacional flexible, para todos sus participantes y aún más con aquellos países pequeños y con sus economías débiles. Por ello, en el siguiente capítulo se abordarán los factores que intervienen en la factibilidad de las normas creadas a partir de la adhesión del país en este convenio, y para poder determinar los factores que influyen en este tema es importante hacer un análisis político-legal a nivel de instituciones creadas bajo el dominio ambiental; un análisis económico a nivel país; y por último un análisis social y ecológico.

### **3.1 FACTORES QUE CONLLEVAN AL CUMPLIMIENTO E INCUMPLIMIENTO DE NORMAS**

Para determinar la factibilidad que tiene el Protocolo de Kyoto en Ecuador es necesario hacer una evaluación de los factores esenciales y de mayor incidencia. Estos factores a la vez están dentro de la lista de problemas políticos, sociales, y económicos que afrontan casi todos los países, pero que en algunos países tercermundistas o en vías de desarrollo como en Ecuador se dan en mayor grado. Estos problemas disminuyen la capacidad de un país para alcanzar sus metas propuestas de desarrollo regional e internacionalmente, perjudicando gravemente su imagen y credibilidad frente a otros países.

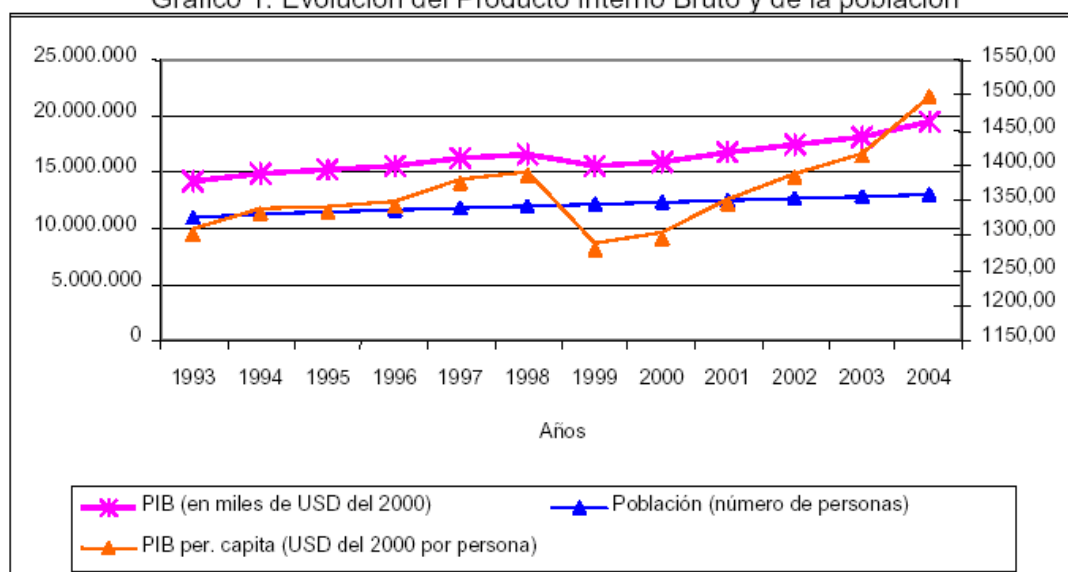
### 3.1.1 FACTOR ECONÓMICO

Ecuador siendo un país con más de 12.500.000 habitantes, es un país aún en vías de desarrollo y que falta mucho por hacerse. No obstante, tomando en cuenta la situación que tuvo años atrás, se podría decir que ha habido un crecimiento visible en cuanto a su economía:

*A partir del año 2000, el país ha experimentado tasas de crecimiento económicas positivas, lo que le ha permitido superar la crisis económica sufrida en 1999, producto del colapso del sistema bancario, el cual ocasionó una caída del 6,3 % del Producto Interno Bruto (PIB). Lo anterior, se aprecia al observar el Gráfico 1, que muestra un sostenido crecimiento del PIB, así como la recuperación y avance del PIB per capita, llegando a alcanzar niveles superiores a los registrados antes de la crisis bancaria. Al respecto, en el año 1998 el ingreso per cápita - medido en dólares del año 2000 fue de 1.384 USD, mientras que en el año 2003 alcanzó los 1.412 USD, y en el 2004 este indicador se ubicó en 1.498 USD (Ecolex, Ecuador Análisis Ambiental 5).*

En el gráfico siguiente, se observa el crecimiento económico que se ha venido dando en el país.

Gráfico 1: Evolución del Producto Interno Bruto y de la población

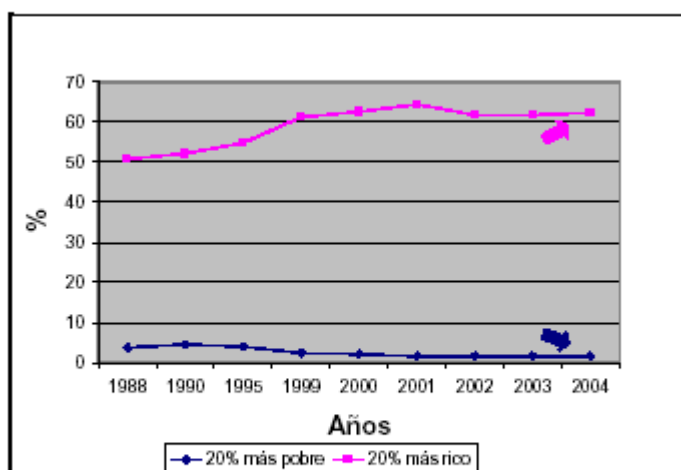


Fuente: Banco Central del Ecuador  
 Elaborado por: Ecolex  
 Año: 2006

En este cuadro claramente se muestra que el PIB y el PIB per cápita sufrieron una grave caída en el año 1999, fecha en la que se dio una grave crisis bancaria que afectó considerablemente la economía del país. Posteriormente luego de la dolarización los niveles de crecimiento tienden a subir reflejándose así una estabilidad. El fenómeno “Pobreza” también se ve reflejado en esta crisis bancaria, y hasta hoy es difícil superarlo. El proceso de dolarización se dio precisamente por ésta crisis.

A continuación se muestra otra tabla en la que se evidencia los índices de pobreza en el país. Aquí se evidencia una considerable inequidad en cuanto a la distribución de la riqueza del país. Esto se dio principalmente debido a la caída del sucre frente al dólar, lo que provocó una grave inestabilidad económica.

Evolución del Porcentaje del Ingreso Nacional en segmentos extremos (quintil más rico y más pobre)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE).

Elaborado por: Ecolex

Año: 2006

Tomando en cuenta estas características económicas, se puede agregar que la crisis cubrió todos los sectores de la economía. Demostrando así incapacidad por parte del País para cumplir sus objetivos y alcanzar sus metas, por el hecho de que la situación económica era difícil de sostener y había que atender otros sectores como el bancario, el sector agrícola y otros que se mostraban gravemente aquejados por la caída del sucre.

Talvez esta fue una de las razones por las cuales el país dejó de lado el tema ambiental y por ende, el Protocolo de Kyoto no fue aplicado inmediatamente a partir de su ratificación, ya que a pesar de que se establecieron normas para cumplir con el compromiso, no se ejecutaron adecuadamente o simplemente no se hicieron por falta de compromiso o de competitividad por parte de los organismos comprometidos con el ambiente. Según el documento antes citado se dice que:

*Es interesante analizar el monto de inversiones que los gobiernos seccionales dirigen hacia el sector ambiente, sobre todo teniendo en cuenta que su importancia en el gasto público se ha incrementado a raíz de la ley*

*de descentralización. De esta manera, se observa que el porcentaje de la inversión ambiental sobre la inversión total en los gobiernos seccionales ha sido alrededor del 4% promedio en el período 1990 – 2003, incluyendo principalmente rubros destinados al tratamiento de aguas servidas y desechos sólidos. Al respecto, se debe resaltar que aunque el porcentaje asignado de inversión es bajo, este es superior al que se realiza a nivel del gobierno central en el sector ambiente, y su tendencia ha sido creciente en los últimos años (tomado de Gutiérrez y Jiménez 2005 por Ecolex, Ecuador Análisis Ambiental 8).*

Los temas de desechos sólidos, aguas servidas y todo lo que este relacionado con sistemas de manejo ambiental están dentro del tema de Mecanismos de Desarrollo Limpio, un sistema implantado por la ONU y que esta dentro de las prioridades del Protocolo. Aunque el Protocolo afirma que con la instauración, manejo e implementación de estos sistemas se podrá alcanzar un desarrollo sustentable y un ambiente limpio, según lo establecido en el capítulo 2, el Ecuador carece de efectividad en esta área por el hecho de que el presupuesto destinado no es suficiente para su implementación.

Hasta la fecha, el tema de aguas servidas continúa siendo un problema pues no está resuelto del todo; la población ecuatoriana perteneciente a la región Litoral o Costa sobre todo aquellos pertenecientes a las afueras de la ciudad aún sufre problemas de inundaciones y enfermedades que son producto de este hecho. Tómese en cuenta la última tragedia sucedida en el mes de febrero del año 2008 debido al temporal de invierno que causó graves inundaciones en estas zonas.

De igual manera, el tema de desechos sólidos aún es discutible, aún no se ha logrado establecer políticas rígidas para su transformación y tratamiento.

Por otra parte no se ha llegado a concretar el asunto de la creación de sumideros para los gases de efecto invernadero, ni se han instaurado leyes a nivel de país, ni a nivel de los transportes para frenar la emanación de gases que inciden en el cambio climático.

Esto se debe principalmente a que en la mayor parte del territorio ecuatoriano no existen Sistemas de Manejo de Desarrollo Sostenible. Sistemas que promuevan el accionar del MDL en el cual se encuentran normas relacionadas con los desechos sólidos, sumideros, reservas, aguas servidas y transporte.

El factor económico determina la capacidad de un país para hacer frente a su deuda pública, es decir lo que tiene que ver con destinación de presupuestos hacia el área educación, salud, ambiente, agrícola, y otras. Quizá la crisis económica que enfrentó el Ecuador a partir del año 2000 al 2004 fue una razón por la que no se respondió positivamente a este convenio. A continuación, se muestra los datos económicos de los años posteriores a esta crisis en los que se evidencia que la situación ha ido mejorando, claro que no aún al nivel que se espera.



| <b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>              | <b>2004 (p)</b> | <b>2005 (prev)</b> |
|--|-----------------|--------------------|
| Tasa de variación anual (USD 2000)         | 6,95%           | 3,33%              |
| Producto Interno Bruto (millones USD 2000) | 19.016,3        | 19.643,8           |
| Crecimiento Pib Petrolero (USD 2000)       | 33,20%          | 3,10%              |
| Crecimiento Pib no Petrolero (USD 2000)    | 3,10%           | 3,50%              |
| Pib per cápita (Corriente en USD)          | 2,325           | 2,502              |

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
AÑO: 2004-2005

| <b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>           | <b>2006 (prev)</b> | <b>2007 (prev)</b> |
|---|--------------------|--------------------|
| Tasa de variación anual (USD 2000)      | 4,30%              | 3,47%              |
| Producto Interno Bruto (mill. USD 2000) | 21.366             | 22.108             |
| PIB per cápita (USD 2000)               | 1.594              | 1.625              |

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR  
AÑO: 2006-2007

Como se puede ver hay un cierto incremento en el PIB ecuatoriano tomando en cuenta el año 2005 al 2007. Sin duda no son grandes cifras que evidencien estabilidad permanente. Pero se puede decir que poco a poco el País ha ido recuperándose. Tal vez luego de esta crisis, se tuvo que atender a los sectores más necesitados y se dejó otra vez de lado el sector ambiental.

### **3.1.2 FACTOR POLÍTICO**

Como segundo punto, está el factor Político que tiene que ver con las instituciones relacionadas con el ambiente. En el capítulo anterior se dio a conocer el tema “Descentralización”. Ley dispuesta por el Ministerio de Ambiente, que

regía para todos aquellos organismos creados para este mismo ramo. Con la finalidad de que las instituciones creadas operen a nivel seccional y no a nivel central. Entre los años de 1992 y 1996, se crean instituciones de gran importancia para el país y que están relacionadas con el ambiente. Entre las principales se cita: la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (1993) y el Ministerio de Ambiente (1996), que más tarde crearán otras instituciones bajo su dominio y con sus mismos principios, y que generarán grandes cambios a partir de la Ley de Descentralización:

*El rol que empiezan a jugar estas instituciones se acrecienta con el impulso de procesos nacionales de reforma del Estado como la descentralización, desconcentración, delegación, y concesión de servicios públicos. Un indicador de este posicionamiento de los gobiernos seccionales, ha sido el sostenido crecimiento de su inversión presupuestaria en materia ambiental, la cual pasó de 2,89 millones de dólares en 1990, y a 37,4 millones de dólares en el 2002 (tomado de N. Gutiérrez y S. Jiménez, 2005 por Ecolex 8).*

Es importante mencionar también que una vez creadas éstas instituciones, surgen también Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), que son lejanas al gobierno central del país, y que también son consideradas como un importante grupo a la hora de tomar decisiones y establecer normas ambientales.

*No obstante, a inicios del nuevo milenio se aprecia un debilitamiento de las ONG's ambientalistas, mientras se incrementa la presencia y presión de organizaciones locales y comunitarias de segundo y tercer grado, en temas ligados al manejo de recursos naturales, biodiversidad y conocimientos*

*tradicionales. La cooperación proveniente de organismos internacionales como embajadas, entidades financieras (BID, BIRF, CAF), agencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales, registra un descenso en su aporte a los temas ambientales. Esto se debe a la reorientación de buena parte de sus fondos hacia países considerados extremadamente pobres, a cambios en las prioridades temáticas y sectoriales, así como por la inestabilidad política que ha vivido el país en la última década (tomado de la INECI, 2004 por Ecolex 8).*

El surgimiento de las ONG's, probablemente se dio debido a que los países desarrollados contrayentes del Protocolo, estaban en la obligación de ayudar a los menos desarrollados, por medio de programas e investigaciones sobre el cambio climático. De ahí que estos organismos fueron una estrategia para cumplir con este objetivo. Pero como ya se dijo fueron organismos locales los que ejercieron presión para dominar éstos temas, lo que dio como resultado que las ONG's fracasaran.

No siempre estas últimas instituciones buscan el beneficio de los países hacia los cuales brindan su ayuda y aplican sus políticas. La mayoría de las veces, estos organismos buscan su beneficio y se olvidan de su compromiso con el país en el que se encuentran y dicen prestar su ayuda. Desde un punto de vista realista, muchas ONG's son organizaciones con doble cara que no hacen más que incentivar a que los países con sus economías en transición soliciten su ayuda, para luego crear dependencia en estos. Pero la razón por la que los organismos nacionales ejercieron presión para tomar el control de las ONG's, no fue principalmente porque se percataron de su ineficiencia y sus intereses. Más bien,

fue debido a los recursos hacia los cuales tenían acceso. En la mayoría de los casos es el Gobierno quien les facilita los fondos para emprender los proyectos.

Dentro de este punto es preciso determinar como una razón más, el hecho de que el país ha tenido una grave inestabilidad política ya que los Jefes de gobierno han sido destituidos en los períodos comprendidos entre los años 2000-2005, término durante el cual el país ha tenido 5 presidentes. Esta es una más de las razones que aumentan el nivel de riesgo país en Ecuador, y esto no sólo tiene que ver con la inversión extranjera. La ayuda internacional es otro factor que se pierde, ya que al darse una inestabilidad política de esta magnitud el país pierde credibilidad frente a los países desarrollados. Y aunque es deber de los países desarrollados facilitar recursos a los menos desarrollados, estos optan por escoger a qué país enviar su ayuda, claro que evitarán a aquellos que se encuentren en la situación antes mencionada.

Como consecuencia de este problema político tenemos que “en el año 2005, la cooperación internacional apenas llegó a USD\$ 550,60 millones, el nivel más bajo en los últimos años. De ese monto, 34% provino de organizaciones no gubernamentales, 30% de cooperación bilateral y 17% de cooperación multilateral” (tomado del Informe Cooperación Desarrollo, 2003-2004, Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional INECI por Ecolex: 8).

Este dato evidencia lo antes dicho. No cabe duda que a más del problema económico, el político influye aún más en las posibilidades del País para cumplir con el Protocolo y su grado de incapacidad aumenta al no contar con cooperación

internacional. A pesar de que en el Ecuador la forma de Gobierno se basa en una Democracia Republicana, el sistema en los períodos críticos ya mencionados parecía un Autoritarismo Totalitario, donde los jefes de gobierno actuaban en su conveniencia y bajo sus intereses.

Pero el tema Político no sólo termina aquí, al contrario falta mucho por agregar. El sistema centralizado que operaba dentro de los organismos de control y obviamente dentro de las organizaciones ambientales antes de que se instituyera el principio de Descentralización, fue todo un fracaso puesto que:

*Se caracterizaba por una débil planificación y una concentración en el tratamiento de problemáticas coyunturales. Dichas características eran incompatibles con la necesidad de entender y enfrentar problemas ambientales que afectan a diferentes actividades o sectores por igual, que trascienden a la división política –administrativa tradicional y generan impactos constantes, sinérgicos y acumulativos (9).*

Tal motivo, conllevó a que en el año de 1999, se instaurara la Ley de Gestión Ambiental que ya fue tratada al principio del cap. 2 en el cual se plantea un Sistema de Gestión Descentralizado que opere a nivel sectorial. Pero paradójicamente, este sistema siendo una solución hacia centralización conlleva un problema aún mayor que impide que el nuevo sistema funcione.

*Uno de los síntomas críticos de la institucionalidad ambiental en Ecuador son los conflictos de competencias ambientales entre organismos e instituciones de distintos niveles y sectores de la administración pública. La determinación de las autoridades competentes, en las leyes pertinentes, ha*

*adolecido de un enfoque de integralidad. Un ejemplo es el caso de la contaminación ambiental, donde confluyen en su control autoridades municipales y las nacionales de salud y de ambiente, principalmente, sin un esquema claro de coordinación y complementariedad en sus acciones (19).*

Una organización coherente y una adecuada organización son necesarias para arreglar esta controversia. *El Análisis Ambiental del País* establece además siendo el Ministerio del ramo el encargado de fiscalizar esta acción, no encuentra políticas ni medios para hacerlo y que hasta se creó una Comisión Nacional de Coordinación para ayudar a cumplir este objetivo, pero que todavía no se ha implementado por el hecho de que el presupuesto destinado es muy bajo, y las instituciones creadas a partir de la ratificación de este instrumento internacional son muchas.

Ellas son:

*El Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable (CNDS) (aún no entra en operación); el Comité Nacional del Clima (CNC) y sus Grupos de Trabajo; el Ministerio del Ambiente (Presidente del CNC y de la AN-MDL), su Unidad técnica de Cambio Climático; y, para el tema específico de la compensación del carbono, CORDELIM, la “Oficina Nacional de Promoción del Mecanismo de Desarrollo Limpio”.*

*El Comité Nacional del Clima (CNC) designó al Ministerio del Ambiente como la Autoridad Nacional para el MDL (AN-MDL). El Ministerio del Ambiente, atendiendo a sus roles de Autoridad Nacional Ambiental, de Presidente del CNC y de Punto Focal del GEF, constituyó bajo su Subsecretaría de Calidad Ambiental el Proceso Cambio Climático. Esta*

*unidad técnica tiene como función básica coordinar actividades interinstitucionales y trans-sectoriales vinculadas al tema de Cambio Climático, así como de asumir la coordinación técnica de la AN-MDL*<sup>5</sup>

Siguiendo con el orden del *análisis ambiental*, el mismo manifiesta que el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable encargado de cumplir con todo lo referente a recursos naturales y desarrollo sustentable, casi no funciona. Y qué ocurre lo mismo ocurre con las instituciones que actúan para el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental. El mismo informe dice que no existen políticas que permitan evidenciar su cumplimiento. Y por si fuera poco denuncia:

*Una inaplicabilidad de una herramienta clave de acuerdo a la Ley de Gestión Ambiental, como es el Plan Ambiental Ecuatoriano. Pero, se advierte como el indicador más palpable de esta situación, la falta de conocimiento de la existencia del Sistema, por parte de las distintas autoridades y funcionarios a nivel sectorial y seccional (10).*

Sin embargo, el hecho de esta ineficiencia de organismos e instituciones ambientales no solo radica en la escasez de presupuesto, sino también en su mala difusión, monitoreo y falta de conocimiento tanto de los temas como de los proyectos y planes que se desarrollan, así como en su nula rendición de cuentas. La sección termina afirmando que todas las fuentes de Derecho Ambiental ecuatoriano expedidas como leyes y ya citadas en el cap.2, no fueron monitoreadas, ni evaluadas según su grado de aplicación. A esto se agrega que una vez emitida una Ley o Decreto ambiental, antes no es evaluada para saber si

---

<sup>5</sup> CORDELIM, "Ecuador y el Cambio Climático" Fecha de acceso a la página; julio 18/2007. Sitio Web: <http://www.cordelim.net/cordelim.php?c=706>

ya existe una ley anterior con el mismo fin. De ser así se estaría manejando bien el tema de coordinación y no se estarían haciendo leyes similares.

Por otra parte, existen otras leyes que demandan castigos contra los infractores ambientales, pero que no se aplican como es el caso del Código Penal.

El Código Penal, en su título V. De los Delitos Contra la Seguridad Pública.

Capítulo VII Del Incendio y otras destrucciones, de los deterioros y daños en su artículo 389, manifiesta: “Serán reprimidos con reclusión menor de tres a seis años, los que hubieren puesto fuego voluntariamente, ya a los objetos designados en el artículo precedente, pero fuera de los casos previstos por dicho artículo, ya a montones, arboledas, talleres o sementeras.

Aunque en el país existan esta clase de leyes, todavía existen personas a quienes poco les interesa el ambiente, pues en la mayoría de los casos, los años de condena se reducen en días o a veces en horas. En el caso de la tala de árboles es igual, a pesar de que el artículo 408 menciona que el infractor será reprimido con prisión de un mes a tres años y multa..., el que hubiere cortado o talado sementeras, o plantaciones debidas a la industria del hombre o a la naturaleza. También se menciona que habrá prisión de “un mes a dos años, y multa..., el que hubiere talado o destruido o descompuesto instrumentos de agricultura, parques de animales, o las cabañas de los guardianes” (artículo 409).

El artículo 140 enuncia que habrá prisión de treinta y un días a dos meses y multa... por cada árbol, en el caso de que se hubiere derribado, mutilado o descortezado uno o más árboles, de modo que perezcan, o destruido uno o más



injertos, será reprimido. También existe castigo y multa al individuo que arroje a un río, canal o arroyo, estanque o vivar o depósito de agua, sustancias tóxicas para los peces, ya que según el artículo 412 habrá prisión de ocho días a tres meses y multa... En la mayoría de los casos resultan leyes inaplicables, debido a la constante deforestación que sufren los bosques.

Buchelli García, también menciona éstos delitos cometidos contra la naturaleza. En muchas ocasiones por el hecho de que el tiempo establecido de prisión no es respetado, y por el hecho de que las multas son casi nada las personas irrespetan estas leyes. Esto también se debe a que no existen organismos eficientes que velen por el patrimonio natural, ni se aseguren de que personas infractoras paguen su delito. El tema del otorgamiento de licencias es otro tema irrespetado, empresas petroleras siguen operando y extrayendo petróleo en el Ecuador, a pesar de que el proceso de extracción es perjudicial para el ambiente y los recursos naturales ya que existe la posibilidad de generarse un derrame.

El sector minero también está dentro de este drama ya que la explotación de recursos minerales es constante. Y aunque en la Legislación Ambiental Ecuatoriana se establecía que la licencia será otorgada únicamente a aquellas empresas que no generen grandes impactos ambientales. Pareciera que existe preferencia para estas porque es incesante la explotación de estas dos áreas aunque se produzcan enormes impactos no sólo al entorno, sino también se esté atentando contra la vida de los seres humanos que habitan a los alrededores de estas zonas. La Legislación Ambiental Ecuatoriana a partir del título V establece también castigos y leyes para

quiénes atenten contra el medioambiente similar a los que establece el Código Penal.

El *Análisis Ambiental*, finaliza calificando la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida como anacrónicas e insuficientes. Esto quiere decir que sus disposiciones no son coherentes y que faltan normas para cubrir estos sectores.

### **3.1.3 FACTOR SOCIAL Y ECOLÓGICO**

El factor social está vinculado con la Participación Ciudadana que no solo se relaciona con la falta de compromiso e involucramiento en cuanto al cuidado de los recursos naturales, sino también la falta de racionalidad frente a estos. Básicamente, este fenómeno social se centra en la escasa educación ambiental que existe en Ecuador y en la falta colaboración de las autoridades para abordar este aspecto. Este problema se da debido a dos factores: primero, a la falta de interés de los gobiernos en inculcar a la gente el valor ecológico de los recursos naturales, y segundo en la ingenuidad de la dimensión de los problemas ambientales.

Generalmente en el Ecuador la educación ambiental no es satisfactoria. La población desconoce temas ambientales de gran trascendencia para el país. Creo que uno de los motivos principales que aportan se debe al hecho de que nadie ha comprendido aún el valor del patrimonio natural que posee su tierra. Este patrimonio natural hace referencia a la cantidad de recursos naturales, especies y demás elementos que constituyen al Ecuador como país mega diverso.

Dentro de este factor se debe añadir no sólo la responsabilidad que tienen los ciudadanos para con el ambiente, sino también la responsabilidad de las autoridades del Estado para con ambos, porque la participación ciudadana compromete a todos los actores del País a concienciar sobre el valor y uso adecuado de los recursos naturales.

*La situación actual en términos de conservación de bosques y ecosistemas naturales es preocupante, debido al poco cuidado, al uso y el abuso que como sociedad hemos tenido y lo cual nos está conduciendo a la destrucción acelerada de ecosistemas como los paramos, en los cuales, una vez eliminada su cobertura, pierden su función de absorber, mantener y liberar agua dando paso a la formación áreas erosionadas, secas y desérticas<sup>6</sup>.*

Pero aún falta por revelar una de las razones básicas que se relacionan tanto con el factor social como con el ecológico, el mismo que radica en el hecho de que:

*Los países y gobiernos a nivel mundial se ven enfrentados a la necesidad de generar fuentes de trabajo para una población cada vez más grande que demanda mayores servicios y productos. Tomando como ejemplo lo que ha pasado en la mayoría de países industrialmente desarrollados a nivel mundial, la producción agrícola a pequeña escala y la producción artesanal entro en crisis y colapsó hace mas de 50 años, frente a esta*

---

CONESUP. Ana Mariscal “Propuestas para la Asamblea Constituyente”. Fecha de acceso a la página: Abril 05/2008. Sitio Web:

<sup>6</sup>[http://www.conesup.net/propasamblea/ntZfxe\\_Sugerencias%20relacionadas%20con%20recursos%20naturales.doc](http://www.conesup.net/propasamblea/ntZfxe_Sugerencias%20relacionadas%20con%20recursos%20naturales.doc)

*problemática muchos países han optado básicamente por dos alternativas: la de importar la comida o desarrollar una producción agrícola extensiva con la implementación de subsidios del estado y al uso extensivo de productos híbridos y pesticidas que promueven la dependencia de los agricultores con proveedores agroindustriales de productos y de semillas modificadas genéticamente, con la consecuente afección a la salud humana, pérdida de la variedad genética de las variedades locales de las especies nativas que milenariamente ha existido en cada rincón de la tierra<sup>7</sup>.*

La gran dependencia económica que se ha creado en la explotación de los recursos naturales del País es inevitable, porque la economía ecuatoriana depende de ello para su desarrollo. Probablemente, por una parte esto ha cegado la visión de las personas en conservar su patrimonio y por otra ha incentivado a que las autoridades estatales den preferencia a la producción económica y a la disminución del patrimonio sin internalizar el valor ecológico del mismo.

La manera de usar cada uno de los recursos naturales como: el petróleo, gas natural, minerales, suelo y demás recursos propios de la tierra, provoca un desgaste de los mismos así como grandes daños perjudiciales al entorno lo que implica un problema de gran magnitud en el futuro, ya que estos podrían disminuir en cantidad y las generaciones futuras pueden ser afectadas gravemente.

Primero, por no disponer de los recursos de tierra, agua, suelo y aire puro para su subsistencia y segundo debido a los graves problemas medioambientales que

---

<sup>7</sup>Acción Ecológica. “Deforestación de Bosques” Fecha de acceso a la página; abril 05/2008. Sitio Web: [http://www.accionecologica.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=481&Itemid=75](http://www.accionecologica.org/index.php?option=com_content&task=view&id=481&Itemid=75)  
43

hasta ese entonces se puedan generar. Por ejemplo la magnitud que haya alcanzado el fenómeno del cambio climático debido a:

*La falta de cultura ambiental en el país hasta ahora es todavía difícil visualizar, la dimensión de la problemática ambiental la cual se ve expresada en ríos que nacen y en su trayectoria son absorbidos por tuberías y aguas servidas, bosques y ecosistemas milenarios destruidos con la consecuente , degradación genética hasta llegar a extremos de extinciones...<sup>8</sup>.*

El tema de Participación Ciudadana radica no sólo en la cooperación y compromiso con el ambiente, sino en el hecho de que se debe internalizar el valor ecológico de los recursos. De ahí que se pueda crear una cultura ambiental eficaz y activa que comprometa a organismos, autoridades y público en general.

### **3.2 CONCLUSIONES**

La suscripción de los países del globo terráqueo al CMNUCC, aunque no se establecía un año límite y un porcentaje adecuado que permita llevar un control, evidencia la responsabilidad de algunos estados miembros por enmendar los daños ambientales provocados, y el deseo de controlar el fenómeno del Cambio Climático, conocido también como Calentamiento Global propio del siglo XX que hoy envuelve al mundo en una grave crisis ambiental. En este mismo ámbito la ONU, primera organización preocupada por este tema, hace un llamado a todos

---

<sup>8</sup> Acción Ecológica. “Deforestación de Bosques. Fecha de acceso a la página; abril 05/2008. Sitio Web: [http://www.accionecologica.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=481&Itemid=75](http://www.accionecologica.org/index.php?option=com_content&task=view&id=481&Itemid=75)

los países del globo terrestre a buscar soluciones colectivas para detener las emanaciones de gases de efecto invernadero y de sus emisiones antropógenas agregadas dando lugar al Protocolo de Kyoto.

A partir de este Tratado, los organismos supremos, exigen dentro de los compromisos, una participación efectiva y continua para seguir desarrollando políticas, normas, planes y proyectos para contribuir aún más a cumplir con el objetivo de la Convención. Así mismo, hace un llamado a los países industrializados a colaborar con los más pequeños mediante un intercambio de información que evidencia evaluaciones de daños climáticos en su territorio, además de facilitar presupuesto para desarrollar proyectos basados en este tema.

A pesar de que cada una de estas leyes es flexible y fácil de entender, y sobre todo debido a que a partir del artículo 15 al 17 del Protocolo se evidencia la responsabilidad que tiene la Conferencia de las Partes (COP), el Órgano de Asesoramiento Científico en cuanto a controlar el cumplimiento del Tratado, los países signatarios no han cumplido aún con su porcentaje de reducciones destinado. En el derecho ecuatoriano correspondiente al tema ambiental, se comprobó que a partir del año 1999 fecha en la cual el Protocolo de Kyoto fue ratificado por Ecuador se establecieron ciertas normas ambientales basadas en este instrumento, pero que no son suficientes para lograr su objetivo.

En la Constitución, la Ley de Gestión Ambiental, el Texto Unificado de la Legislación Ambiental Ecuatoriana y todas las demás leyes analizadas y que son parte de este marco jurídico se logró determinar que existen existe cierto grado de cumplimiento, incumplimiento, compromiso y contradicción de leyes.

- **Cumplimiento.**- porque cada una de las fuentes que conforman la Legislación Ambiental ecuatoriana (LAE) establecen leyes relacionadas con: la descentralización de los organismos y autoridades ambientales; uso adecuado de los recursos naturales; desarrollo sostenible; protección del ambiente y del ser humano a vivir sanamente. La creación de MDL, para contribuir hacia la reducción de gases de efecto invernadero y emisiones antropogénicas y que están dentro del Sistema de Manejo de Desarrollo Sostenible (SMDS) y el principio de participación ciudadana.
- **Incumplimiento,** por cuanto faltan aún leyes que cubran el área de estos SMDS, en especial los sumideros de gases, las reservas y el sector de transportes ya que afectan en gran medida al ambiente debido a las grandes concentraciones de gases que emanan y que contribuyen al incremento de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Además se requiere implementar aún más el tema de desechos sólidos, aguas servidas y reforestación de bosques.
- Porque no existe una ley que determine acciones enérgicas hacia aquellos individuos que no respeten las leyes y que continúen atentando contra la naturaleza. Las leyes creadas para cumplir con el porcentaje de reducciones no se aplican y hasta hoy no se ha presentado ningún informe real que evidencie el control de cada uno de los sectores que aportan al aumento del nivel del Cambio Climático en el que se encuentran el sector petrolero, minero, manufacturero, agro-exportador y transportista.
- **Falta de compromiso,** porque las autoridades competentes del Estado ecuatoriano, no son competitivas ni eficientes, crean políticas y normas pero no las ponen en práctica y la falta de presupuesto es su excusa. A

pesar de que la descentralización pretendía enmendar estos errores, no se ha logrado determinar aún una correcta coordinación y cooperación entre todos y cada uno de los organismos ambientales.

- **Contradicción de leyes** , que radica en sus fundamentos y aplicaciones sobre todo en aquellas relacionadas con la descentralización, desarrollo sostenible, participación ciudadana, presupuestos y otorgamiento de Licencias ambientales son parte de esta controversia. Así, al no cumplirse con el otorgamiento de licencias ambientales se están violando los derechos del individuo a vivir en un ambiente sano y saludable y que constan en la Constitución. Así mismo al continuarse explotando minas y pozos petroleros se esta violando el derecho de la conservación del medio ambiente y de las especies naturales (animales y plantas).

Por otro lado, las leyes concernientes al Desarrollo Sostenible hacen referencia al uso racional de los recursos naturales renovables y no renovables y a una producción económica sostenible sin alterar la situación de las generaciones futuras, pero no se toma en cuenta al promover un desarrollo económico sostenible se está incentivando a una producción económica competitiva que significa explotar eficientemente todos sus recursos naturales sin tener límite de consideración. La descentralización en este aspecto no funciona como una coordinación de grupos, más bien actúa como una conflictividad de organismos que carece de control cooperación y coordinación. En la cual los organismos no tienen un lugar específico de interacción y buscan actuar en otros lugares.

Al no difundirse información hacia el público sobre temas vitales como por ejemplo situaciones que estén perjudicando su vida, y los ciudadanos al no recibir



una correcta educación ambiental se están privando los derechos de: el derecho de educación y a la vez se estaría violando la Ley de Transparencia, donde cada organismo hasta el mismo presidente de la República están en la obligación de rendir cuenta de sus actos y sus labores. Dentro de este mismo contexto, no se toma en cuenta el derecho de la Libertad de Expresión ya que la población al desconocer estos temas ambientales se está degradando el derecho de expresarse libremente y exigir que se cumplan sus llamados.

Por último existe contradicción en el tema de los Presupuestos que demanda el Protocolo y que contribuyen a una mejor ejecución de proyectos y estudios que evalúan los daños causados por la crisis ambiental. Varios organismos fueron creados a partir de la ratificación del Protocolo para cerciorarse de que se cumpla con el objetivo. Sin embargo, los organismos ambientales no tienen financiamiento para sus programas a pesar de que una parte proviene del Presidente para el Fondo Ambiental Ecuatoriano “una organización privada sin fines de lucro que tiene como misión el financiamiento eficiente de la gestión ambiental” (Amores, Manual Gestión y Control Ambiental 478).

Y otra fuente proviene del Ministerio de Ambiente quién es el principal patrocinador en:

*La ejecución de programas de control y preservación ambiental, el Ministerio del ramo se financiará con las asignaciones presupuestarias establecidas para el efecto, los ingresos por las multas previstos en el*

*tercer inciso del artículo 24 de la Ley de Cheques, los que se originen en programas de cooperación internacional, contribuciones y donaciones y los que provengan de las tasas y multas...” (Ley Gestión Ambiental Artículo 36).*

Considerando que la estabilidad económica del Ecuador tomando en cuenta los años 2000-2004, no ha sido la mejor debido a la caída del sucre frente al dólar en su etapa de transición y la gran crisis económica, el objetivo del Protocolo no pudo realizarse satisfactoriamente puesto que todo el país necesitaba atención urgente, sobre todo aquellas áreas de la economía como la agrícola, exportadora, bancaria, educativa, y otras. De igual manera el factor político se refleja en la gran inestabilidad política que afrontó el país en los últimos seis años ha dejado una pésima imagen del país a nivel internacional. Lo que produjo que la ayuda internacional y la inversión extranjera se escaparan. De igual manera, las políticas y sistemas de gobierno que regulan a los organismos ambientales son corruptos, la corrupción se hace presente y pretende anular la democracia generando un círculo vicioso del que es difícil salir.

Los organismos del ambiente, hoy luego de casi 10 años de haberse suscrito el Protocolo no han demostrado más que incompetencia y falta de compromiso. A nivel internacional se quiere demostrar lo que no es, contrayendo convenios que a la larga no se cumplen porque los organismos designados dicen no tener recursos. Y a nivel social y ecológico no existe diferencia, la falta de educación ambiental y la ignorancia frente a salvaguardar el patrimonio natural está en un nivel demasiado bajo. La gente necesita estar al tanto de lo que sucede en el país, conocer los problemas que se afrontan y participar para remediarlos.

### **3.3 RECOMENDACIONES:**

- Evaluar las leyes ambientales existentes, así como su cumplimiento para cerciorarse de que estén cumpliéndose correctamente para luego mejorarlas. Aquí también es necesario contribuir a la solidificación de las mismas, con la finalidad de que no generen contradicciones en base a lo que se establece en las demás fuentes del Derecho ecuatoriano (por ejemplo la Constitución, y las leyes secundarias relativas al ambiente).
- Promulgar leyes relacionadas con los temas tratados en la Legislación Ambiental (ejemplo sumideros, reservas, y las demás áreas ya mencionadas), y que son de gran importancia para cumplir con el objetivo del Protocolo.
- Promulgar leyes más concretas para cubrir el área de los transportes ya que es imprescindible regular las emisiones de los automotores y promover el uso de biocombustibles inofensivos a la atmósfera. (Ejemplo el gas doméstico).
- Profundizar más en el tema de MDL creando más artículo para evitar su generalización. Tenga presente que el tratamiento adecuado y eficaz de los desechos sólidos, aguas servidas, sumideros, reservas y transporte son parte de este mecanismo. Por ello deberían establecerse normas específicas sobre su tratamiento. (Por ejemplo; debería crearse un proyecto para tratar los desechos de los hospitales y del sector manufacturero esto se podría

lograr con la colaboración de los municipios existentes bajo la coordinación de un organismo propio para este fin y bajo su mando).

- Reforzar la autoridad del Ministerio de Ambiente y del resto de organismos de control del mismo ramo, de manera que se pueda castigar o apoyar su labor.
- Establecer rigidez en la Legislación Penal y hacia quiénes atenten contra el medio ambiente.
- Capacitar a todos los organismos ambientales sobre temas específicos, con la finalidad de que conozcan del tema y se adentren más en todos los proyectos que éstos requieran.
- Considerando que el factor económico tanto como el político, social y ecológico, determinan la capacidad de un país para generar estabilidad y debido a que estos factores son posiblemente las razones principales por las que aún no se ha podido cumplir con el objetivo del Protocolo se plantea:
- Un sistema agrícola de producción que prescinde del empleo de productos de síntesis química para el mejoramiento de la calidad de los suelos y el tratamiento de plagas y enfermedades de los cultivos. Se fundamente en optimizar las condiciones edáficas (características físicas y químicas de los suelos) a partir de enmiendas orgánicas, abonos verdes, sustancias minerales, y de prácticas culturales tales como la labranza mínima y la asociación y rotación de cultivos. Con ello además se disminuye la probabilidad de ocurrencia e instalación de plagas y enfermedades

específicas y la extracción desbalanceada de nutrientes del suelo. Para los tratamientos fitosanitarios admite el empleo de productos de síntesis natural, de muy baja toxicidad y sin efectos residuales sobre el suelo y los productos cosechados (Diccionario RECAI, 2005).

- Fomentar también el Agrobiología, un sistema basado en “el conjunto de técnicas de cultivo y métodos de cría de animales que buscan preservar la calidad biológica de los productos agrícolas y sus respectivos balances naturales. Se basa en la búsqueda de especies resistentes, el manejo no agresivo del suelo y la utilización de biocidas naturales” (Diccionario RECAI, 2005).
- Estos sistemas a la vez podrán mantener la fertilidad de los suelos y producir alimentos para satisfacer la demanda nacional y ofrecerlos también a nivel internacional, como el banano, cacao, flores, y demás productos propios de suelo ecuatoriano. Además debido a que se prescinde de pesticidas y demás sustancias tóxicas para el suelo no se estaría alterando su composición natural, por lo que los productos serían naturales inofensivos para el ambiente y los seres vivos.
- Además se podría implementar nuevas formas de producción en la industria manufacturera por medio de la creación de medicinas, basándose en el uso racional de los recursos biológicos del país.
- Determinar como prioridad nacional la investigación y búsqueda de nuevas fuentes de energía como energía alternativa con la finalidad de salvaguardar los recursos naturales.
- Determinar leyes que regulen las acciones de las autoridades principales y organismos ambientales, de manera que actúen efectivamente según el

principio de democracia y descentralización en el cumplimiento de sus deberes.

- A la Ley de Descentralización se debería agregar un artículo referente a la colaboración del mismo con un organismo especializado en temas ambientales para que puedan realizar un control efectivo en todos los lugares del estado que requieran atención.
- Crear un nuevo fondo ambiental y crear también un organismo de control para que regule el uso de los presupuestos y genere un plan de rendición de cuentas cada año, el mismo que sea emitido al público en general con la finalidad de promover también la Ley de Transparencia.
- Emplear una parte de los presupuestos en estudios que evidencien datos reales sobre los daños ambientales causados por el fenómeno del Cambio Climático.
- Crear proyectos y campañas para promover la Democracia, esto con la participación de todos los organismos de control de Estado de manera que se pueda generar estabilidad entre gobiernos y suborganismos para que puedan cumplir con sus períodos establecidos de gobiernos sin alterar la Democracia.
- Coordinar con instituciones extranjeras para el acaparamiento de ayuda internacional, tecnología moderna para determinar el nivel de impactos ambientales causados en Ecuador y la colaboración de Científicos y Técnicos que trabajen en proyectos y planes para enmendar los daños. Para ello cada uno de los municipios deberían trabajar en proyectos relacionados con el tema de MDL y emitir dichos proyectos a la Asamblea Constituyente (Organismo de Plenos Poderes que intenta rescatar el

derecho de Democracia Participativa) para que sean evaluados y posteriormente aceptados.

- Promover una buena educación a la población, sobre todo aquella relacionada con el ambiente. Para ello es importante incluir dentro del derecho de educación, artículos relacionados sobre la obligatoriedad de la educación ambiental que promueva el respeto por ambiente y la importancia en la conservación del patrimonio natural.
- Generar más proyectos educativos para el ambiente, e implementar en cada una de las instituciones educativas a nivel del país charlas, conferencias y foros instructivos, de manera que toda la población este al tanto de este grave problema. Es decir, el Gobierno debe destinar fondos también para la educación ambiental.
- Cada uno de los municipios del país deberían intercambiar información con el objeto de que haya una mayor actividad, así mismo deberían formular programas ambientales educativos que se propaguen con regularidad a la que la población tenga acceso.
- A nivel internacional, se podría trabajar con los diversos programas de las Naciones Unidas, recibir información constante e imitar los proyectos que estén destinados a la población.
- En lo ecológico:

Buscar los mecanismos para lograr “una adecuada valoración del medio ambiente en el país...e internalizar el valor ecológico de los recursos naturales” (Legislación Ambiental artículo15).

El análisis aislado de la humanidad respecto del ambiente natural, impide entender el proceso endógeno que integra al sujeto (hombre), dentro del objeto de su desarrollo (naturaleza) (Amores, Derecho Ecológico Ecuatoriano 190).

Y es así, mientras el hombre no se da cuenta de lo que en realidad implica la naturaleza, jamás podrá dar valor a la misma.

Por lo tanto, es necesario “precisar el desarrollo de una nueva ética, la generación de una cultura por naturaleza, en donde los impulsos competitivos de las personas sean más concientes y disciplinados por nuestros instintos comunales” (191).

- Es imprescindible plantear el principio de participación social porque de todas formas si la naturaleza llega a destruirse seremos los únicos responsables de dos muertes: la naturaleza y los pobladores que vendrán en el futuro y no se encontrarán con nada.
- Es necesario generar una cultura ambiental, consiente de los daños y amenazas que provocan las acciones nocivas al ambiente; e
- Inculcar el valor ecológico del patrimonio natural es una clave importante. Es aquí donde debería empezar una correcta educación ambiental.
- El Protocolo debería establecer normas más rígidas e implantar castigos y sanciones para aquellos países que hayan firmado y no estén cumpliendo. Como también deberían promover la cooperación entre los países industrializados y no industrializados por medio de programas ambientales y la creación nuevas Instituciones Internacionales de Ayuda Ambiental que no sólo faciliten presupuestos, sino también contribuyan al estudio



para evaluar los daños ambientales causados en los países pequeños, ya que son más vulnerables a los desastres naturales. De esto se podría sacar una gran ventaja ya que los países miembros estarían mejor involucrados con la problemática y así se demostraría su interés por cumplir con el mandato del Protocolo y de la CMNUPCC.

## REFERENCIAS

United Nations, United Nations Framework Convention on Climate Change. *A Guide to the Climate Change Convention Process*, Climate Change Secretariat Bonn, 2002. Preliminary 2<sup>nd</sup> edition

Amores Terán, Orlando. *Derecho Ecológico Ecuatoriano*. Corporación Editora Nacional. Estudios Jurídicos, volumen 5. Quito, Ecuador 1991.

*Anexos del Manual de Gestión y Control Ambiental*. Distribuye RECAI 2005.

Bucheli, Franklin. *Normatividad para la Administración de Áreas Naturales Protegidas y la Biodiversidad Silvestre del Ecuador*. Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre- INEFAN. Primera Edición: 500 ejemplares. Quito, enero 1999. Artes Gráficas Señal, Impreseñal Cía. Ltda. Seymour 391 y Floreana. Quito-Ecuador.

Bustos, Fernando. *Manual de Gestión y Control Ambiental*. R.N. Industria Gráfica. Segunda Edición. Ecuador, Junio 2007.

Cáceres Luis, Mejía Raúl y Ontaneda Gonzalo; Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología. *Evidencias del Cambio Climático en Ecuador*. Yanqui 700 y Corea. Quito, Ecuador 2005. e-mail: [inamhi1@ecnet.ec](mailto:inamhi1@ecnet.ec)

Código Penal Ecuatoriano.

*Constitución Política de la República de Ecuador*. R. O. No. 1 del 11 de Agosto de 1998.

Diccionario Ambiental. Red Ecuatoriana de Consultores Ambientales RECA. Quito-Ecuador 2005.

Documento: *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático CMNUCC*. Noviembre 1994.  
<http://www.ceda.org.ec/descargas/biblioteca/CONVENCION%20MARCO%20DE%20LAS%20NACIONES%20UNIDAS%20SOBRE%20CAMBIO%20CLIMATICO..doc?PHPSESSID=cd9a3e5c380c379ca3aca02298ac113d>

*Documento del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas.* Ginebra 1999. <http://ambiente.gov.ec>

Ilustre Municipalidad de Cuenca, Comisión Gestión Ambiental CGA. *Plan Estratégico de Cuenca, Agenda Ambiental al 2013.* Cuenca, 2005.

Ley de Gestión Ambiental.  
<http://www.mineriaecuador.com/leyes/LGestAmb.htm>

Mentefactura, Ecolex, SCL Econometrics para el Banco Interamericano de Desarrollo. *Ecuador, Análisis Ambiental País.* Informe Fase 1: Diagnóstico. Quito, enero 19 de 2007.

Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA, La Secretaría. Para entender el Cambio Climático: *Guía Elemental del Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático CMNUCC, y el Protocolo de Kyoto,* International Environment house: Ginebra, Suiza. Septiembre de 1999.

PNUMA, CMNUCC. *Climate Change Information Kit.* Fontline Electronic Publishing. Harare, Zimbabwe. October 2001

Red Ecuatoriana de Consultores Ambientales Independientes RECAI. *Diccionario Ambiental,* Quito: 2005.

## **CUADROS ESTADÍSTICOS.**

<http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/CifrasEconomicas/cie200512.pdf>

<http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/CifrasEconomicas/cie200609.pdf>

<http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/CifrasEconomicas/cie200703.pdf>

## SITIOS WEB

Acción Ecológica. *Deforestación de Bosques*

[http://www.accionecologica.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=481&Itemid=7543](http://www.accionecologica.org/index.php?option=com_content&task=view&id=481&Itemid=7543). Fecha de acceso a la página: Abril 05/2008

CONESUP. Ana Mariscal “Propuestas para la Asamblea Constituyente. Fecha de acceso a la página: Abril 05/2008. Sitio Web:

<sup>1</sup>[http://www.conesup.net/propasamblea/ntZfxe\\_Sugerencias%20relacionadas%20con%20recursos%20naturales.doc](http://www.conesup.net/propasamblea/ntZfxe_Sugerencias%20relacionadas%20con%20recursos%20naturales.doc)

CORDELIM, “Ecuador y el Cambio Climático. Fecha de acceso a la página; julio 18/2007. Sitio Web: <http://www.cordelim.net/cordelim.php?c=706>

*Ley Gestión Ambiental*

<http://www.mineriaecuador.com/leyes/LGestAmb.htm>. Fecha de ingreso a la página; octubre 18 de 2007.

Ministerio de Relaciones Exteriores. “*Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable*”

[http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol\\_internacional/multilateral/medio%20ambiente/cambio\\_climatico.htm](http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/multilateral/medio%20ambiente/cambio_climatico.htm). Fecha de ingreso a la página; julio 18 de 2007.

*Ratificación del Protocolo*

[www.ministerioambiente.gov.ec](http://www.ministerioambiente.gov.ec). Fecha de ingreso a la página; julio 18 de 2007.

## ANEXOS

[http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/non\\_annex\\_i/items/2833.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/non_annex_i/items/2833.php)

<http://www.fonamperu.org/general/mdl/documentos/pk.pdf>

<http://www.biodiesel.com.ar/demo/pdf/kyoto.pdf>

## **ANEXOS**

## Anexo A

Gases de efecto invernadero  
Dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>)  
Metano (CH<sub>4</sub>)  
Óxido nitroso (N<sub>2</sub>O)  
Hidrofluorocarbonos (HFC)  
Perfluorocarbonos (PFC)  
Hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>)  
Sectores/categorías de fuentes  
Energía  
Quema de combustible  
Industrias de energía  
Industria manufacturera y construcción  
Transporte  
Otros sectores  
Otros  
Emisiones fugitivas de combustibles  
Combustibles sólidos  
Petróleo y gas natural  
Otros  
Procesos industriales  
Productos minerales  
Industria química  
Producción de metales  
Otra producción  
Producción de halocarbonos y hexafluoruro de azufre  
Consumo de halocarbonos y hexafluoruro de azufre  
Otros  
Utilización de disolventes y otros productos  
Agricultura  
Fermentación entérica  
Aprovechamiento del estiércol  
Cultivo del arroz  
Suelos agrícolas  
Quema prescrita de sabanas  
Quema en el campo de residuos agrícolas  
Otros  
-30-  
Desechos  
Eliminación de desechos sólidos en la tierra  
Tratamiento de las aguas residuales  
Incineración de desechos  
Otros

## **Anexo B**

Parte del año o período de base)

Compromiso cuantificado de limitación o reducción de las emisiones (% del nivel

Alemania 92

Australia 108

Austria 92

Bélgica 92

Bulgaria\* 92

Canadá 94

Comunidad Europea 92

Croacia\* 95

Dinamarca 92

Eslovaquia\* 92

Eslovenia\* 92

España 92

Estados Unidos de América 93

Estonia\* 92

Federación de Rusia\* 100

Finlandia 92

Francia 92

Grecia 92

Hungría\* 94

Irlanda 92

Islandia 110

Italia 92

Japón 94

Letonia\* 92

Liechtenstein 92

Lituania\* 92

Luxemburgo 92

Mónaco 92

Noruega 101

Nueva Zelandia 100

Países Bajos 92

Polonia\* 94

Portugal 92

Reino Unido de Gran Bretaña e

Irlanda del Norte 92

República Checa\* 92

Rumania\* 92

Suecia 92

Suiza 92

Ucrania\* 100

- Países que están en proceso de transición a una economía de mercado.

## ANEXO I

|                           |   |
|---------------------------|---|
| Alemania                  | Irlanda                                   |
| Australia                 | Islandia                                  |
| Austria                   | Italia                                    |
| Belarus a/                | Japón                                     |
| Bélgica                   | Letonia a/                                |
| Bulgaria a/               | Lituania a/                               |
| Canadá                    | Luxemburgo                                |
| Comunidad Europea         | Noruega                                   |
| Checoslovaquia a/         | Nueva Zelanda                             |
| Dinamarca                 | Países Bajos                              |
| España                    | Polonia a/                                |
| Estados Unidos de América | Portugal                                  |
| Estonia a/<br>Norte       | Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del |
| Federación de Rusia a/    | Rumania a/                                |
| Finlandia                 | Suecia                                    |
| Francia                   | Suiza                                     |
| Grecia                    | Turquía                                   |
| Hungría a/                | Ucrania a/                                |



## ANEXO II

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| Alemania                           | Islandia                                 |
| Australia                          | Italia                                   |
| Austria                            | Japón                                    |
| Bélgica                            | Luxemburgo                               |
| Canadá                             | Noruega                                  |
| Comunidad Europea                  | Nueva Zelandia                           |
| Dinamarca                          | Países Bajos                             |
| España                             | Portugal                                 |
| Estados Unidos de América<br>Norte | Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda de |
| Finlandia                          |  |
| Francia                            | Suecia                                   |
| Grecia                             | Suiza                                    |
| Irlanda                            | Turquía.                                 |