8. Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones finales a las que aborda el informe GEO Ecuador reflejan puntos de vista de diferentes actores de los sectores sociales, académicos, empresariales, así como del servicio público, respecto a la gobernanza ambiental en el Ecuador y que han sido asumidas de los diferentes textos utilizados en el presente estudio. Desde esta perspectiva las siguientes conclusiones constituyen insumos básicos para el permanente debate ambiental ecuatoriano y posibles respuestas.

Los problemas de la gobernanza ambiental en el Ecuador

El estado del ambiente en el país

Respecto al aire en particular

En el Ecuador no se cuentan con datos reales sobre el estado de la calidad del aire, la mayoría de las cifras que se presentan en el informe corresponden a estimaciones y a valores calculados. La única ciudad que presenta datos confiables sobre la calidad de aire es Quito, la misma que cuenta con una red metropolitana de monitoreo atmosférico automatizada. En ciudades como Guayaquil, Cuenca y Esmeraldas se han realizado mediciones de contaminantes pero de muy corto tiempo, razón por la cual no reflejan realmente el estado ni la tendencia de la contaminación atmosférica en esas urbes.

En cuanto a las principales presiones que contribuyen a los problemas de contaminación atmosférica y calidad del aire están los aumentos en la demanda de energía y de combustibles, aumento del parque automotor, la mala calidad de los combustibles, las actividades industriales y agrícolas. Las emisiones vehiculares constituyen la mayor fuente de contaminación atmosférica en las grandes ciudades; mientras que áreas rurales se ven muy afectadas por grandes extensiones agrícolas de flores y banano, productos destinados a la exportación.

Impactos como la contaminación al aire en zonas urbanas han afectado principalmente a poblaciones de niños y ancianos. Se han realizado estudios de concentraciones de carrecuadroihemoglobina en la sangre de escolares de zonas altamente contaminadas de Quito detectándose valores superiores a los tolerables.

En áreas rurales la contaminación causada por las aspersiones y fumigaciones de los cultivos con agroquímicos ha provocado serios problemas de salud en las personas que laboran en plantaciones florícolas y bananera, causando muchas veces problemas reproductivos, teratogénicos y carcinogénicos. Por otro lado, la dispersión de agroquímicos por aire, agua y suelo ha dañado los ecosistemas y la biodiversidad de zonas aledañas a las plantaciones.

Todos los impactos relacionados con la calidad del aire influyen sobre la calidad de vida de los trabajadores y de las poblaciones vecinas a las actividades contaminantes. Pero los impactos socioeconómicos dados por la explotación laboral y la falta de seguridad en el trabajo en las plantaciones bananeras y de flores son muy significativos. Un impacto socioambiental de gran relevancia es el de las aspersiones aéreas con glifosato en la frontera Norte, causado por el vecino país Colombia en su intento de erradicar cultivos ilícitos de coca, pero que ha generado en el Ecuador una severa crisis ambiental y social para las personas que habitan en la frontera.

Entre otras respuestas la atención a los problemas de calidad del aire ha sido reciente en el país. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha sido el pionero a nivel nacional en efectuar un monitoreo de la calidad del aire, en generar políticas de calidad del aire y en controlar las actividades generadoras de contaminación atmosférica. Ventajosamente esta iniciativa se está siguiendo en ciudades como Cuenca y Guayaquil.

A nivel nacional el Ministerio del Ambiente ha normado los parámetros de calidad atmosférica y ha establecido el control de las emisiones industriales y ha suscrito convenios internacionales relacionados con la contaminación del aire. Sin embargo no se ha creado una institucionalidad a nivel nacional que pueda mitigar estos problemas de contaminación.

El sistema de alerta temprana para desastres naturales

En el país se encuentran desarrollados los subsistemas para la generación y provisión de información técnico-científica sobre los eventos volcánicos, hidrometeorológicos y oceanográficos, dentro del concepto más amplio de un sistema de alerta temprana, sólo parcialmente. Por lo tanto se requiere asegurar la continuidad y el fortalecimiento de las instituciones oficiales de los sistemas de alerta (mediante recursos tecnológicos, científicos y económicos). Otros subcomponentes del sistema de alerta temprana, tales como: la diseminación de las alertas mismas por parte de las autoridades responsables y la capacidad de reacción oportuna por parte de la población, requieren ser fortalecidos. Con la creación de la Secretaría técnica de gestión de riesgos, en mayo del 2008, el presidente Correa aspira superar estas limitaciones.

El problema consiste en que todavía no se supera la premisa de que toda acción se centre en la llamada "respuesta" a los desastres o impactos, dejando aún sin mayor cuidado la intervención sobre las causas construidas socialmente por la "actividad humana". Es decir, inculpando a la naturaleza se percibe al hombre sólo como víctima de los desastres y no como responsable también de la construcción de escenarios de riesgo que predisponen la ocurrencia de los desastres y la magnitud de sus impactos. De ahí que cabe tomar en cuenta lo que sustenta el Informe Mundial sobre Desastres, dedicado al tema de la reducción de riesgos:

> *"Dado que la disminución del riesgo se sitúa en el núcleo del proceso de desarrollo, el reto supera la capacidad de quienes se ocupan de la gestión de desastres y requiere que organismos de desarrollo, gobiernos, organizaciones no gubernamentales ONG, empresas, científicos y comunidades vulnerables cooperen entre sí."* (Twigg y Benson, 2002).

Lo que evidencia que todavía hay poca comprensión respecto a la gestión del riesgo como un enfoque y práctica que atraviesa horizontalmente todos los procesos y actividades humanas, y además, hace falta el compromiso político para realizarlo.

En todo caso, son varios los factores naturales que desencadenan desastres naturales (lluvia, temblores, erupciones), pero es evidente que hay un creciente influjo de la actividad humana que magnifica el problema a consecuencia de la erosión provocada por la actividad agrícola, la deforestación y en general por el cambio en el uso del suelo en áreas

Almohadilla
Foto:

ambientalmente sensibles. El conjunto de problemas expuestos demuestran que hay riesgos de causas múltiples (naturales y antrópicos) y que la confluencia activa de los dos aumenta la vulnerabilidad, de la cual, los actores institucionales del país están muy consciente. Sin embargo, poco preparada para prevenir o hacer frente a esta exposición a riesgos. En el país, hay una convergencia preocupante entre áreas de riesgo, asentamientos humanos, alteración de las condiciones naturales del entorno, concentración de pobreza y alta exposición, por lo tanto a la vulnerabilidad. Las diferentes variables del riesgo natural (inundaciones, sísmicas, volcánicas, déficit hídricos, etc.) demuestran que el territorio está expuesto, en mayor o menor grado, a esos eventos. La base de información disponible sobre amenazas y vulnerabilidad es importante, y requiere ser usada en una implementación eficaz y concordante con la realidad y demanda preventiva del país.

La política económica de la gobernanza ambiental

El gasto ambiental en el Ecuador crece lentamente, en términos nominales, aunque con severas fluctuaciones. Por ello es necesario mejorar la calidad del gasto y realizar labores de monitoreo permanente para garantizar el uso eficiente de los escasos recursos asignados. También es prioritario dar sostenibilidad al gasto ambiental, ligándolo al gasto social, acción que genera un impacto positivo directo en el mejoramiento de las condiciones

de vida de los grupos vulnerables. La focalización del gasto del gobierno central en los temas ambientales está ligada a la conservación de la biodiversidad, que institucionalmente están asociados con las direcciones forestal y de biodiversidad del Ministerio del Ambiente.

En menor proporción, el gasto ambiental está dirigido a la calidad ambiental, pero es casi inexistente el gasto en educación, investigación ambiental, prevención mitigación y gestión de riesgos naturales, aunque, para enfrentar el siniestro de enero-abril del 2008, el gobierno de Rafael Correa haya asignado ingentes recursos económicos. La inversión asociada a la prestación de servicios de saneamiento ambiental se ha constituido en una tradición de competencias asignadas a gobiernos municipales. Sin embargo, la sostenibilidad financiera de estos servicios y su adecuado tratamiento y contribución a la calidad ambiental es relativa, dada la baja sostenibilidad financiera de los instrumentos de tasas por contribución de mejoras y prestación de servicios.

De ahí la urgencia de implementar en forma eficiente los diferentes instrumentos económicos, fiscales, financieros, bonos de realización y depósito retornado, derechos de propiedad y uso de recursos, acuerdos voluntarios, servicios ambientales, entre otros, en función de apoyar la construcción de metas nacionales cuantificadas de desarrollo sostenible que permitan determinar la necesidad de recursos, monitorear su asignación y cumplimiento. Más aún, esta estrategia ha de estar directamente relacionada a la concreción de los objetivos del desarrollo sustentable, que es el objetivo básico del Estado, conforme lo prevé la Constitución, y que de alguna manera constituye una aspiración de la sociedad ecuatoriana en general.

La gestión ambiental privada

El sector privado empresarial viene realizando una serie de esfuerzos técnicos y económicos tendentes a mejorar la gestión ambiental que le corresponde. La normatividad ambiental, las modificaciones a las tarifas de insumos de la producción, los tratados internacionales y la apertura a nuevos mercados, han modificado el comportamiento empresarial hacia el medio ambiente. La adopción de tecnologías de menor impacto ambiental, medidas para el ahorro de energía y agua y, en general, la mayor atención prestada a los impactos ambientales de las actividades productivas ha sido resultado de las nuevas condiciones del mercado, de los costos que impone la normatividad ambiental y de la responsabilidad social empresarial asumida.

En cuanto al sector petrolero, su gestión es aún deficitaria pese a los impactos ambientales y a los conflictos sociales que generan sus actividades (en particular en la Amazonía). En todo caso, la incorporación de la gestión ambiental empresarial responde a una cultura ambiental incipiente, a la fuerza coercitiva de la normativa y los objetivos económicos que les reporta la competitividad. En última instancia este sector exige seguridad jurídica en materia ambiental, únicamente para garantizar seguridad para sus transacciones económicas.

A niveles de pequeñas y medianas empresas o centros artesanales la iniciativa ambiental es menos visible todavía, no obstante su impacto tampoco tiene la magnitud de la gran empresa. Ello no implica que deje o haya dejado de interesarse en un buen desempeño ambiental vía la implantación de sistemas de gestión ambiental básicos o de producción limpia.

En cuanto a la participación ciudadana en la gestión ambiental, cada vez connota mayor sensibilidad para actuar en la materia. Existen varias ONG especializadas que inciden en la denuncia de problemas y además proponen soluciones técnicas a problemas específicos. En igual forma, los medios de comunicación masiva han dado una cobertura importante a la problemática socioambiental en los sectores pesca y minas, en particular, lo que incide en la toma de decisiones políticas por parte de la autoridad sectorial.

Control, gestión ambiental y participación ciudadana

Aún cuando el Ecuador ha tenido importantes avances en la integración de una política ambiental incluyente y global, hace falta mayor participación de los organismos públicos cuya actividad impacta directamente al medio ambiente y de las autoridades de los gobiernos locales, con el objeto de hacer posible una estrategia ambiental completa. Esta integración no puede estar disociada del marco legal, que requiere a su vez de sistemas más dinámicos para su modificación. A pesar de que la normatividad ambiental ha tenido un claro avance a partir de 1998, en algunos casos no encuentra correspondencia en actos concretos de gobierno, como en el caso de la extracción petrolera en áreas protegidas.

En términos generales, estos avances no han tenido el impacto esperado en la protección y conservación del medio ambiente debido a la falta de control y de presupuesto para la gestión y control. A pesar de que el gasto ambiental ha aumentado en los últimos años, los recursos destinados no corresponden a la importancia que tiene el medio ambiente en la planificación nacional y en los compromisos internacionales.

Por su parte la sociedad civil ha sido muy activa en materia ambiental. Basta recordar que su papel fue fundamental en el proceso de institucionalización de la autoridad ambiental, toda vez que en un momento hasta se lo desapareció. El rol de las ONG ambientalistas ha sido básico para garantizar los derechos ambientales y promover la participación ciudadana a fin de que pueda incidir en la toma de decisiones respecto a proyectos que puedan afectar a los seres humanos y la propia naturaleza. Cabe tomar en cuenta que la Asamblea Constituyente convocada en Montecristi en el 2008, estableció los derechos de la naturaleza, como respuesta a los que grupos ambientalistas venían proponiendo con anterioridad.

Mecanismos de producción limpia

El Ecuador, al igual que otros países y regiones del planeta padece cada vez con más intensidad los embates de la naturaleza debido al cambio climático producido por el calentamiento global, que en términos generales es la consecuencia de la explotación de recursos naturales renovables, no renovables y la industrialización. Por tales efectos ha empezado a despertar de su letargo y ha tomar conciencia que el desarrollo sustentable es la vía para superar la crisis. Para ello ha decidido afrontar el problema por todos los frentes posibles, y uno fundamental constituye la promoción e implementación de mecanismos de desarrollo limpio en los sectores productivos y extractivos. En el sector privado cabe continuar impulsando sus planes de manejo ambiental en el uso de herramientas de producción más limpia, lo que a la vez les permitirá mejorar sus estándares de productividad, competitividad y rentabilidad con la disminución de riesgos para el ser humano y para el ambiente.

La "Producción más limpia" es una estrategia empresarial que permite al sector productivo ser más rentable y competitivo a través de los ahorros generados por uso eficiente de materias primas y recursos naturales, reducción de la contaminación en la fuente de sus procesos, productos o servicios, evitando así sanciones económicas por parte de las autoridades ambientales y los réditos de ofrecer al mercado productos fabricados bajo tecnologías limpias.

El PNUMA define a producción más limpia como la aplicación continua de una estrategia ambiental, preventiva e integrada, en los procesos productivos, los productos y los servicios para reducir los riesgos relevantes a los humanos y el medio ambiente.

En el caso de los procesos productivos se orienta hacia la conservación de materias primas y energía, la eliminación de materias primas tóxicas y la reducción de la cantidad y toxicidad de todas las emisiones contaminantes y de los desechos. En el caso de los productos se orienta a la reducción de los im-

Almohadilla
Foto:

pactos negativos que acompañan el ciclo de vida del producto, desde la extracción de materias primas hasta su disposición final. En los servicios se orienta hacia la incorporación de la dimensión ambiental, tanto en el diseño como en la presentación de los mismos.

A nivel público, el Estado ecuatoriano está empeñado en profundizar las políticas ambientales públicas a partir del impulso de mecanismos de desarrollo limpio. Por ejemplo: busca reducir las emisiones que afectan el clima, el suelo, reducir la contaminación de las aguas, así como sustituir las fuentes fósiles de energía mediante la utilización de la vinaza y cachaza para producir biogás, y de lodos de la digestión anaerobia como fertilizante. La estrategia debería estar encaminada a institucionalizar las políticas ambientales sea vía marcos normativos y regulatorios y también vía incentivos económicos, escudos fiscales, etc.

La reforma del sistema de gobernanza ambiental y las políticas ambientales

Las políticas ambientales públicas han sido impulsadas dentro del marco de la reforma estructural del Estado y conforme a un enfoque neo institucional. Una muy importante tiene relación al fraccionamiento competencial ambiental bajo parámetros que resisten las demandas de autonomía expresadas por los gobiernos locales. La transferencia de competencias en áreas protegidas y cuencas hidrográficas aún es incipiente, y sólo marginalmente el sector privado o comunitario participa de estos procesos. En todo caso, un fraccionamiento competencial ambiental eficaz requiere fortalecer la integración y articulación administrativa que lo viabilice e impulse los procesos de transferencia de poder a los gobiernos locales. En el Ecuador la aplicación de este proceso es débil, debido a que los recursos presupuestarios han sufrido permanente restricción, privilegiando otras prioridades, o por la reducción del gasto público que ha impactado gravemente a los programas estatales de protección ambiental, con la salvedad de ciertos gobiernos locales que han potenciado su inversión en esta área.

La falta de coordinación interinstitucional en función de optimizar las prácticas administrativas en materia de conservación y ambiente es crítica. Los conflictos entre responsabilidades y competencias de los consejos provinciales y municipios son múltiples, y la capacidad de gestión de los problemas ambientales por parte de los organismos seccionales es deficitaria. No obstante es evidente un interés político por tratar de implementar los procesos autonómicos y de transferencia de competencias.

La característica principal de la institucionalidad ambiental nacional, en su origen, es que ella ha sido de naturaleza sectorial y su concepción, por lo general, es reactiva frente a hechos ambientales consumados. Desde esta perspectiva, la evaluación de impacto ambiental es el instrumento básico de la política ambiental nacional. Los instrumentos económicos no tuvieron en la práctica un desarrollo importante, y en materia de responsabilidad civil por el daño ambiental ha habido escasos avances.

El fortalecimiento del marco legal e institucional ambiental

Partiendo de la premisa contenida en la "Estrategia ambiental para el desarrollo sustentable del Ecuador", el Estado promueve, desde su ámbito específico, el mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos y un desarrollo basado en la solidaridad, la participación democrática y el respeto a la vida y sus procesos naturales. Persigue la equidad

social, el mejoramiento de los procesos naturales y el aprovechamiento inteligente de las potencialidades que ofrece cada uno de los ecosistemas que forman parte del territorio nacional. El desarrollo sustentable del Ecuador del siglo XXI, que propone la Estrategia, se rige por las siguientes premisas: valor intrínseco de la vida, función global de la di-mensión ambiental, rentabilidad económica, sustentabilidad ecológica, solidaridad, seguridad, equidad, consentimiento informado previo, precaución, prevención, y responsabilidad internacional (MAE, 2000).

El cambio del paradigma jurídico en el Ecuador se hace evidente, cuando se consagra a la naturaleza como sujeto de derechos, al ambiente como un derecho colectivo y se asume el desarrollo sustentable como un objetivo histórico. Esta innovada visión estatal ha propiciado la implementación de políticas ambientales públicas como base de la gestión del Estado y como un curso de acción enfocado a la solución de problemas y demandas relevantes de la sociedad organizada, respecto a la preservación ecológica, conservación de la biodiversidad, prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo.

En términos generales, en los últimos 15 años, el Ecuador ha impulsado procesos legislativos ambientales relacionados a la promulgación de leyes macro y específicas en materia ambiental. Además ha establecido instrumentos de gestión y manejo sostenible de los ecosistemas, mediante cambios administrativos y aplicación de la legislación en actividades gubernamentales, a fin de generar la estabilidad que requieren las políticas ambientales de Estado, toda vez que sus horizontes temporales exceden con mucho el corto y mediano plazo típicos de las políticas de los gobiernos.

Este importante esfuerzo desplegado para los cambios y transformaciones de los marcos regulatorios e institucionales se refleja en la adopción de instrumentos de gestión ambiental sectorial y gestión ambiental privada. Sin embargo, no se han traducido en mejoras sustantivas de la calidad de vida de la población, conforme se expresa en estudios especializados que reportan la insatisfacción de las necesidades de saneamiento básico de grandes sectores sociales, la débil protección del ambiente, la poca eficiencia de los organismos de control, evaluación y fiscalización de la conservación y gestión ambiental, y de transferencia de competencias.

Respecto a la normativa internacional

Los temas emergentes que han ameritado principal atención gubernamental, son prácticamente los mismos que constan en la agenda internacional: cambio climático, desertificación, pérdida de biodiversidad, problemas asociados a la bioseguridad o la bioprospección, y que no pueden enfocarse sólo desde una perspectiva nacional, porque están estrechamente relacionados con modelos de desarrollo inducidos, tanto por el desarrollo científico, tecnológico e industrial, cuanto por la economía de mercado aún hegemónica en el proceso de desarrollo. Teniendo en cuenta los conocimientos existentes sobre la interdependencia ecológica, la agenda ambiental nacional aparece cada vez más vinculada con la agenda internacional para enfrentar los retos ambientales globales, compartiendo responsabilidades y estrategias bajo el principio de la responsabilidad común pero diferenciada, conforme a los niveles de participación en la generación de los problemas globales por parte de cada país o región.

La internalización de los tratados internacionales ambientales en función de cumplir los compromisos adquiridos por el Estado, es aún débil, aunque paulatinamente se están fortaleciendo las capacidades institucionales conforme a las disposiciones de los acuerdos internacionales suscritos por el Ecuador. En el marco de la reunión de los países megadiversos y afines, celebrada en Cuzco, Perú, en noviembre de 2002, se reunieron los ministros y delegados de alto nivel del Comité andino de autoridades ambientales y decidieron establecer un plan para hacer seguimiento a la cumbre de Johannesburgo en tres temas específicos: cambio climático, biodiversidad y agua. Así, el "Plan andino de seguimiento de la cumbre de Johannesburgo" elaborado por este Comité y aprobado por los ministros de Ambiente y de Relaciones Exteriores en junio de 2003, estableció acciones específicas a ser implementadas en los países andinos en las áreas de biodiversidad, cambio climático y agua.

Coral
Foto:

Diez recomendaciones por una gobernanza ambiental eficiente

- Crear un sistema de monitoreo integrado para la calidad del aire, el agua, los suelos y la biodiversidad.

- Elaborar una "agenda marrón" para enfrentar las presiones ocasionadas por la creciente urbanización, en particular en cuanto al manejo de los desechos, el monitoreo del aire y de las aguas y la prevención de contaminación industrial.

- Elaborar una "agenda azul" para anticipar los problemas relacionados con el acceso al agua, en particular en cuanto al manejo de productos agroquímicos, el monitoreo de las napas freáticas y las cuencas hidrográficas, y la prevención de la desertificación por el uso excesivo de este recurso.

- Revisar y adecuar la "agenda verde" a las necesidades de protección y preservación de la cobertura boscosa, en particular en cuanto al manejo del sistema de áreas naturales protegidas, el monitoreo de las actividades extractivas y el control de la colonización agrícola.

- Elaborar una estrategia de gestión de riesgos naturales, que cuente con un sistema de información sobre los peligros, un mapa de vulnerabilidad social, un programa de educación ambiental y el financiamiento de programas de prevención.

- Definir los mecanismos de participación de los organismos seccionales, las organizaciones de la sociedad civil y los actores económicos en la ejecución de las políticas sectoriales, en particular en cuanto a la descentralización de competencias ambientales, la participación y la consulta previa a los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, y el financiamiento de la conservación.

- Desarrollar los mecanismos de financiamiento de la política ambiental nacional en función de los objetivos del Plan nacional de desarrollo que atañen al desarrollo sostenible, en particular para incentivar la participación indirecta del sector privado en la gestión del sistema nacional de áreas protegidas.

- Adaptar los mecanismos de rendición de cuenta en el sentido de un mayor control de la ejecución presupuestaria y una mayor legitimación de las orientaciones estratégicas y operativas, hacia la sociedad civil en general y las poblaciones locales en particular.

- Fortalecer los mecanismos de control y sanciones a las actividades económicas, en particular en el sector extractivo – minero, petrolero y ma-derero – en el sentido de una mayor responsabilidad social y ambiental de las empresas públicas y privadas, nacionales y multinacionales.

- Fortalecer la legitimidad y el poder de la autoridad ambiental en el seno del poder ejecutivo, para incrementar la viabilidad de la regulación ambiental y garantizar la ejecución de la agenda ambiental no sólo a nivel nacional, sino también en los ámbitos subregionales y locales.