

Gobernanza ambiental: una evaluación del Principio 10 en el Ecuador

Lucía Valdivieso, Sofía Suárez y Daniel Barragán



Gobernanza ambiental: una evaluación del Principio 10 en el Ecuador

Lucía Valdivieso, Sofía Suárez y Daniel Barragán



Gobernanza ambiental: una evaluación del Principio 10 en el Ecuador

© Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, CEDA.

Av. Eloy Alfaro N32-650 y Rusia, 3er. piso. Quito, Ecuador.
Tel: (593-2) 2231410/1, fax: (593-2) 2238609.
www.ceda.org.ec

Autores: Lucía Valdivieso, Sofía Suárez y Daniel Barragán.

Edición de textos: María Eugenia Hidalgo

Citación: Lucía Valdivieso, Sofía Suárez y Daniel Barragán (2013) *Gobernanza ambiental: una evaluación del Principio 10 en el Ecuador*. Quito. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.

Los textos incluidos en esta obra están registrados bajo la licencia Reconocimiento No-Comercial No-Obras Derivadas 3.0 de Creative Commons Ecuador (cc by-nc-nd) <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/ec/>

Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente solamente copias inalteradas. A cambio, hay que reconocer y citar a los autores y al CEDA. Esta obra no puede ser utilizada con finalidades comerciales, a menos que se obtenga permiso.

Derechos de autor: N° 041386

ISBN-978-9942-933-03-4

Fotos e ilustración: Santiago Serrano (portada); Garel Marcelo Benalcázar (pág. 81); María Eugenia Hidalgo (págs. 13, 25 y 41) y Miguel Angel Almeida (pág. 69).

Concepto editorial: Graphus.

Diagramación y mapas: Juan Carcelén.

Impresión: Gráficas Paola.

Esta publicación ha sido desarrollada como parte del trabajo que CEDA realiza en el marco de The Access Initiative, gracias al apoyo del International Development Research Centre (IDRC) a través de la Iniciativa Think Tank. El contenido de este documento es de responsabilidad de los autores. Las opiniones expresadas no representan necesariamente las de The Access Initiative, del International Development Research Centre (IDRC) o su Consejo de Gobernadores ni del CEDA.

Contenidos

Acrónimos	5
Presentación	7
Introducción	9
El estado constitucional de derechos y justicia y el Principio 10	10
Metodología	13
1. ACCESO A LA INFORMACIÓN	25
¿Qué es y por qué el derecho al acceso a la información?	25
Marco constitucional en el acceso a la información	27
Marco normativo específico para el acceso a la información	29
Disposiciones legales	30
Esfuerzos institucionales	32
Análisis de eficacia	34
Recomendaciones	35
2. ACCESO A LA PARTICIPACIÓN	39
¿Qué es y por qué el derecho de participación?	39
Estado constitucional de derechos y justicia y participación	39
Marco constitucional en el acceso a la participación	42
Marco normativo específico para la participación pública	42
Disposiciones legales	44
Esfuerzos institucionales	48
Análisis de eficacia	59
Recomendaciones	64

3. ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL	67
¿Qué es y por qué el derecho al acceso a la justicia ambiental?	67
¿Cuál es el camino recorrido del derecho de acceso a la justicia ambiental?	68
Marco constitucional en el acceso a la justicia ambiental	69
Marco normativo específico para el acceso a la justicia ambiental	70
Disposiciones legales	70
Esfuerzos institucionales	71
Análisis de eficacia	74
Recomendaciones	75
4. ANÁLISIS DE POBREZA EN LA EVALUACIÓN	79
Definición de pobreza	80
Descripción de la pobreza según casos seleccionados	83
Bibliografía	89

Acrónimos

Coca-Codo	Proyecto Hidroeléctrico Coca-Codo Sinclair
Conaie	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
Conelec	Consejo Nacional de Electricidad
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Autonomía y Descentralización
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
Epmaaps-Q	Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento del DMQ
Epmgirs	Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos
EP Petroecuador	Empresa Pública Petroecuador
EIA	Estudio de impacto ambiental
ETAPA	Empresa de Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado
Hilsea	Empresa floricultora Hilsea S.A.
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales
IPC	Índice de precios al consumidor
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MAE	Ministerio de Ambiente del Ecuador
MRNRR	Ministerio de Recursos Naturales No Renovables
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PMA	Plan de manejo ambiental
PNDM	Plan Nacional de Desarrollo Minero
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
REDD	Reducción de Emisiones de Carbono por Deforestación y Degradación de Bosque
REMAAQ	Red Metropolitana de Monitoreo Atmosférico de Quito
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
TAI	Iniciativa de Acceso, siglas en inglés
TULAS	Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria
TNC	The Nature Conservancy



Presentación



Introducción

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

Principio 10 (Naciones Unidas, 1992)

Las vinculaciones entre gobernanza ambiental y pobreza han sido uno de los temas de reflexión y análisis más recurrentes en términos de desarrollo sostenible. Muchas discusiones se han dado respecto a la igualdad de oportunidades de que disponen grupos minoritarios o vulnerables para participar.

Justamente la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo abordó en su Principio número 10 la necesidad de garantizar que toda persona disponga de un adecuado acceso a la información ambiental, la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar el ambiente y a un efectivo acceso a la justicia. Estos tres derechos: información, participación y justicia son los pilares en los que se fundamenta la gobernanza ambiental.

Este Principio es fundamental para avanzar en la construcción del desarrollo sostenible y en ese sentido es fundamental monitorear su progreso a nivel nacional. Uno de los mecanismos para medir el avance en su implementación fue desarrollado por la Iniciativa de Acceso¹ (TAI, por sus siglas en

¹ TAI es actualmente la mayor red global de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan para que los ciudadanos tengan el derecho y capacidad de influir en las decisiones sobre los recursos naturales que sostienen a sus comunidades, a través de la promoción de los derechos de acceso. La red agrupa más de 250 OSC en 51 países.

inglés) y evalúa los marcos normativos e institucionales, sistemas y mecanismos a disposición del público para garantizar el acceso a la información, la participación, la justicia y la creación de capacidades en los procesos de toma de decisiones que afecten al medio ambiente. La evaluación arroja resultados sobre su aplicación en cada país.

El Estado constitucional de derechos y justicia y el Principio 10

A raíz de la aprobación de la Constitución de 2008 se estableció un nuevo marco que refuerza y garantiza el cumplimiento de los derechos de acceso a la información, participación ciudadana y justicia ambiental (en adelante denominados derechos de acceso). Esta garantía constitucional tenía un precedente en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2004 y se desarrolla en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010. Por otro lado, la vigencia y ejercicio de estos derechos cobra una mayor importancia por los avances constitucionales en materia ambiental y también por el fuerte énfasis que el nuevo modelo de desarrollo del país otorga a la participación ciudadana como eje transversal en la gestión de lo público.

En este contexto, se consideró importante realizar un nuevo esfuerzo de investigación que permita obtener evidencia actual sobre el estado de implementación y ejercicio de los derechos de acceso. En esta ocasión, se ha incorporado a la metodología un enfoque sobre las limitaciones del acceso de la población de menores ingresos a estos derechos.

Buscamos que esta investigación genere evidencia concreta que nos permita desarrollar recomendaciones posteriores, acciones y propuestas puntuales que aporten a la retroalimentación de la política nacional y ambiental vigente y en los esfuerzos de creación de capacidades impulsados por el gobierno.

En el análisis del desarrollo del Principio 10 se desprende que para avanzar en el camino de la participación pública en temas ambientales es imprescindible observar el soporte jurídico, institucional y la capacidad de la población para acceder a la información para participar de manera informada en la toma de decisiones y, finalmente, acceder a la justicia ambiental; estos elementos configuran una suerte de modelo básico para la construcción de una democracia participativa en lo ambiental.

En el Ecuador, la nueva Constitución configura un estado constitucional de derechos y justicia que implica un conjunto de derechos garantizados y de inmediata aplicación. Esto supone que hay garantías constitucionales para efectivizar los derechos y que el Estado es el principal responsable de su cumplimiento efectivo. Lo anterior significa una definición amplia de derechos (derechos del *buen vivir*) y un régimen institucional para su cumplimiento (Régimen del *buen vivir* de la Constitución). Con ello se da paso a una transformación y reordenamiento estructural que van desde un cambio normativo e institucional hacia los cambios de comportamiento de la ciudadanía.

La Constitución establece que el fin último del Estado y el marco de aplicación de los derechos son las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos bajo los principios de interculturalidad e igualdad.

El derecho de acceso a la justicia ha tenido un desarrollo interesante en la legislación ecuatoriana. La incorporación de sanciones administrativas por infracciones, sanciones penales por delitos ambientales, la acción civil por daño ambiental y las garantías constitucionales, se produjo entre las décadas de los noventa y dos mil; por tanto, se trata de temas eminentemente nuevos, cuyo desarrollo requiere de una especialización de los operadores de justicia, así como de un cambio en la sociedad en la manera de concebir al ambiente sano y a la naturaleza. A estos elementos, es importante agregar la novedad de la incorporación del *buen vivir* como modelo de desarrollo del Estado, por lo que su aplicación judicial requiere un cambio de paradigma que permita materializar derechos e intereses relacionados con el ambiente a través de la justicia.

Metodología



Esta investigación utilizó la metodología desarrollada por TAI que consiste en un conjunto de indicadores orientados a determinar las fortalezas y debilidades en cuanto a la existencia e implementación de los mecanismos que garantizan el acceso a la información, la participación y la justicia en materias ambientales. De igual manera se analizan los esfuerzos del gobierno por fortalecer sus propias capacidades y las del público en general.

Vale señalar que la metodología incorporó un análisis de pobreza en seis de los 18 casos analizados. La pobreza se analizó usando los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y por el método del ingreso. Esto se acompañó de información censal para estimar las condiciones de pobreza en los casos incluidos en el estudio, además de entrevistas a población y grupos de interés.

Los indicadores se dividen en tres categorías (información, participación y justicia), y estas a su vez en subcategorías. La estructura interna del análisis de la evaluación es la siguiente:

Categoría

- Subcategoría
- Tema (sector/caso)
- Subtemas (legal, esfuerzo institucional, eficacia)
- Indicadores

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍAS (# DE CASOS)
ACCESO A LA INFORMACIÓN	8
	<ul style="list-style-type: none"> • Informe nacional (1) • Informe de calidad ambiental (2) • Emergencia ambiental a gran escala (1) • Emergencia ambiental a pequeña escala (1) • Instalación industrial (1) • Sistema de medición de calidad ambiental (2)
PARTICIPACIÓN PÚBLICA	6
	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de política pública (2) • Elaboración de una ley (2) • Participación en un proyecto (2)
ACCESO A LA JUSTICIA	4
	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda por negación de acceso a la información pública (1) • Demanda por negación de participación (1) • Demanda por daño ambiental (2)
TOTAL DE CASOS	18

Los indicadores abordan tanto el marco normativo vigente como sus alcances en la práctica, para lo cual se han tomado 18 casos de estudio (Gráfico 1).

- **Análisis normativo:** hay 16 indicadores evaluados de manera general para toda la investigación que se refieren al marco constitucional y legal (análisis constitucional y de leyes y demás normativas relacionadas con los derechos de acceso). Se evaluaron además diez indicadores de normas secundarias, en cada caso.
- **Análisis de esfuerzo institucional:** Se refiere a indicadores que muestran las medidas tomadas por las instituciones para el fortalecimiento de capacidades institucionales como capacitación a funcionarios, disponibilidad de presupuesto, infraestructura, entre otras, relacionadas con garantizar el acceso. Y también incluye iniciativas de las instituciones para elevar la preparación de la ciudadanía en general para ejercer sus derechos.
- **Análisis de eficacia:** reúne a indicadores que valoran la incidencia del accionar de la ciudadanía en el ejercicio de los derechos de acceso. Se incluyen indicadores de la contribución de la sociedad civil y medios de comunicación, en la adquisición de destrezas y habilidades de la población, para facilitar el acceso a los derechos y cambios de comportamiento.

Gráfico 1. Mapas de casos analizados

Identificación de casos por categoría



CATEGORÍA	ACCESO A LA INFORMACIÓN	
Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Informe de calidad ambiental	Quito, provincia de Pichincha	Sistema de monitoreo de agua de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento
Descripción: La Epmaaps-Q es la empresa pública municipal encargada de proveer servicios de agua potable y saneamiento en la ciudad de Quito. Para cumplir con su objetivo cuenta con un sistema de monitoreo e información acerca de la calidad del agua que será distribuida a la población de la capital.		
Interés del caso: la empresa es responsable de la provisión de agua potable cumpliendo parámetros internacionales en su servicio. La información sobre la calidad del agua que se registra en el sistema de monitoreo debe estar disponible y accesible para la población a través de distintos medios, canales y formatos.		

Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Informe de calidad ambiental	Cuenca, provincia del Azuay	Sistema de monitoreo de agua de ETAPA
<p>Descripción: el monitoreo de calidad de agua en Cuenca dirigido por la Empresa Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (Etapa) es ejemplar y debería ser un referente para otras ciudades del país, ya que es un sistema organizado y desarrollado dentro de un ámbito de responsabilidad ambiental. El monitoreo abarca todas las cuencas hidrográficas que abastecen a la ciudad.</p>		
<p>Interés del caso: la empresa es responsable de la provisión de agua potable cumpliendo parámetros internacionales en su servicio. La información sobre la calidad del agua que se registra en el sistema de monitoreo debe estar disponible y accesible para la población a través de distintos medios, canales y formatos.</p>		
Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Informe nacional	Nacional	Línea base de deforestación
<p>Descripción: El Ministerio de Ambiente del Ecuador (MAE) se encuentra desarrollando varias actividades en el marco de la construcción de la Estrategia Nacional REDD (Reducción de Emisiones de Carbono por Deforestación y Degradación de Bosque). Entre esos esfuerzos se encuentra el proyecto de línea base histórica de deforestación cuyo objetivo es determinar la extensión de cobertura forestal remanente, el tipo de vegetación y entre otras cosas, la cuantificación de las reservas de carbono por tipo de bosque en el Ecuador. Además pretende generar información del estado de los recursos forestales y de variables socioeconómicas.</p>		
<p>Interés del caso: Es de interés identificar a este caso como una iniciativa del Ministerio del Ambiente (MAE) de generar un mapa de deforestación histórica con datos actualizados sobre los patrones espaciales y el comportamiento de los factores que intervienen en el proceso de deforestación en el Ecuador en los últimos veinticinco años; base indispensable para la toma de decisiones en materia ambiental y el apoyo de iniciativas sustentables en su gestión.</p>		
Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Instalación industrial	El Quinche, San Miguel de Atalpamba, provincia de Pichincha	Empresa floricultora Hilsea S.A.
<p>Descripción: En el Ecuador el sector florícola tiene gran relevancia económica especialmente en lo referente a exportaciones, sin embargo, la producción de flores puede generar un grave impacto ambiental. Es por esto que las florícolas están obligadas por la ley de gestión ambiental y por el código ambiental del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) a entregar el plan de manejo ambiental. Este concluye con una auditoría ambiental por parte de la Secretaría de Ambiente del DMQ con la cual las empresas pueden obtener la licencia ambiental, requisito para iniciar y continuar su actividad industrial. Dicha información se recaba cada dos años y alimenta un sistema de información que está a cargo de la secretaría de Gestión Ambiental del distrito; sin embargo, el código mencionado (ordenanza específica para el DMQ) no obliga a que dicha información sea difundida públicamente.</p>		
<p>Interés del caso: la parroquia El Quinche en donde se ubica la empresa, tiene una población aproximada de 1800 personas. La generación de información sobre los estudios ambientales y su puesta a disposición del público interesado es importante por tratarse de una instalación industrial cuya actividad podría generar impactos ambientales que afecten a la población cercana.</p>		

Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Emergencia ambiental a pequeña escala	Tumbaco y Guayllabamba, provincia de Pichincha	Contaminación de agua potable por arsénico
<p>Descripción: En el año 2005, la Epmaaps-Q realizó estudios sobre la calidad del agua potable con la que se abastecía a la población de Guayllabamba y Tumbaco y, entre otras cosas, se realizó la medición de los niveles de arsénico. Debido a la falta de información de la población, los resultados del estudio causaron infundada alarma entre los pobladores de la zona puesto que consideraron excesivos los niveles de arsénico en el agua. Dentro del proceso se comprobó que los niveles de arsénico no cumplían a cabalidad con los mínimos permisibles en la norma INEN 1 108-2010, sin embargo, el tribunal que conoció la causa recomendó que se dispusieran varias medidas tendientes al mejoramiento del sistema de recolección y difusión de la información de la Epmaaps-Q.</p>		
<p>Interés del caso: muchas de las necesidades y actividades humanas cotidianas dependen de la calidad del agua. La alarma que se generó en las poblaciones de Guayllabamba y Tumbaco debido a la presencia de arsénico en el agua en volúmenes supuestamente no permitidos, obligó a unificar criterios y parámetros en la medición de su calidad y a mejorar el sistema de información sobre la calidad del agua potable.</p>		
Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Emergencia ambiental a gran escala	Barrios de influencia de la refinera, Esmeraldas, provincia de Esmeraldas	Delfina Torres viuda de Concha vs. Petroecuador
<p>Descripción: La población vecina a la refinera estatal de Esmeraldas se vio afectada por el incendio de la instalación petrolera, que tuvo lugar el 1 de octubre de 1997 y por las rupturas del oleoducto y del poliducto causadas por el desmoronamiento de los cerros colindantes ocurrido el 26 de febrero de 1998. Esto provocó que los productos hidrocarbúricos contaminen los ríos Teaone y Esmeraldas, incendiando sus riberas, en donde se asentaban más de 250 familias, ocupando 17 manzanas ubicadas a dos kilómetros, en línea recta, de la refinera. Ante estos hechos se propuso una demanda a Petroecuador.</p>		
<p>Interés del caso: El interés de este caso no es el proceso judicial en sí, sino el seguimiento del caso en términos de la implementación de sistemas de información ambiental en la empresa y, específicamente, en la gestión de la refinera de Esmeraldas.</p>		
Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Informe de calidad ambiental	Quito, Pichincha	Corporación para el mejoramiento del aire de Quito
<p>Descripción: La red de monitoreo de aire del municipio de Quito por medio de sus estaciones remotas ubicadas en el área urbana de la ciudad y los valles aledaños, está en capacidad de medir de manera continua la concentración en el aire de cinco de los denominados contaminantes comunes. El deterioro de la calidad del aire dentro del perímetro urbano, es uno de los principales problemas ambientales de la ciudad por lo que es prioritario un sistema de información para que la ciudad se ubique al nivel de las ciudades más avanzadas en cuanto a este parámetro de calidad ambiental</p>		
<p>Interés del caso: La contaminación del aire es uno de los problemas ambientales con altos impactos en la salud de la población por lo que contar con un sistema de información fiable y periódico es prioritario para la toma de decisiones de autoridades y para orientar el comportamiento del público.</p>		

Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Informe de calidad ambiental	Quito, provincia de Pichincha	Relleno sanitario de El Inga
<p>Descripción: En el DMQ el manejo de los desechos sólidos pasa por varios problemas, desde lo obsoleto del sistema de recolección hasta el incipiente tratamiento de los desechos la Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos (Emgirs). El relleno sanitario ubicado en la zona denominada El Inga actualmente se encuentra al límite de capacidad.</p>		
<p>Interés del caso: Es imprescindible contar con información actualizada sobre la calidad ambiental (agua, suelo, aire) del relleno sanitario de Inga a partir de su gestión técnica y manejo de impactos debido especialmente a la presencia de poblaciones cercanas a esta instalación.</p>		

Casos en Acceso a la Participación

Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013
Todo el país

Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero 2011 - 2015
Todo el país

Ley Orgánica de Participación Ciudadana
Todo el país

Elaboración de la Ley de Minería
Todo el país

1 Proyecto Colibrí - Minera Kinross
Zamora Chinchipe, cantones Yantzaza y Paquisha

2 Proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair
Cantones de El Chaco (Napó), Quijos (Napó) y Gonzalo Pizarro (Sucumbíos)



CATEGORÍA	ACCESO A LA PARTICIPACIÓN	
Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Participación en la formulación de una política pública	Nacional	Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013
<p>Descripción: La elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 que fue una actualización del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009. Este documento cuya preparación es una obligación constitucional marca las pautas de la aplicación del modelo político de democracia participativa en el país. Es la herramienta base que utiliza el gobierno para formular las políticas públicas y orientar la inversión pública. Fue elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) y aprobado por el Consejo Nacional de Planificación (conformado por representantes de todos los niveles de gobierno y de los diversos sectores de la sociedad).</p>		
<p>Interés del caso: el plan nacional fue concebido bajo un modelo de participación ciudadana por lo que en su análisis se revisaron procedimientos y mecanismos que se utilizaron en su elaboración.</p>		
Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Participación en la formulación de una política pública	Nacional	Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero 2011 - 2015
<p>Descripción: Conforme a la Ley de Minería expedida en el año 2009, le corresponde al Ministerio de Recursos Naturales No Renovables junto a la Senplades la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero 2011-2015). Dicho plan responde a un proceso de consultas entre los actores del sector minero del país. Al ser un plan nacional que abarca a sectores que podrían ser afectados de la población, el proceso de participación pública se lo realizó mediante la convocatoria de varios actores interesados en la temática. Sin embargo, grupos de afectados afirman que la participación fue nula y la difusión escasa.</p>		
<p>Interés del caso: dada la urgencia de desarrollo de una política para un sector estratégico, la minería, el interés correspondió a la revisión de los procedimientos y mecanismos de participación aplicados en su elaboración.</p>		
Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Participación en la formulación de una ley	Nacional	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
<p>Descripción: La Constitución consagra el derecho a la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos de interés público, para formar parte de manera protagónica en la toma de decisiones y gestión de asuntos públicos en el proceso de construcción de la soberanía popular. Para estar en consonancia con esto, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana desarrolla la garantía constitucional del ejercicio de los derechos de participación de los colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades del país. Además, pretende instituir mecanismos de deliberación. Esta ley fue tramitada desde agosto del 2009 hasta abril del 2010, mes en que fue aprobada.</p>		
<p>Interés del caso: la revisión del proceso de participación en todas las etapas de construcción de la ley ya que es precisamente en esta en la cual se desarrollan los mecanismos para que se haga efectiva la garantía constitucional de los derechos de participación y los principios de interculturalidad e inclusión de colectivos, comunidades pueblos y nacionalidades.</p>		
Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Participación en la formulación de una ley	Nacional	Elaboración de la Ley de Minería
<p>Descripción: La aprobación de la Ley de Minería tuvo lugar en el año 2009. Esta tiene por objeto el normar el ejercicio de los derechos soberanos del estado acerca de administrar, gestionar y controlar las actividades en torno al sector minero. Tanto la exploración, explotación y comercialización de las sustancias minerales. Es decir, que se creó la ley con la finalidad de regular las relaciones del estado ecuatoriano con las empresas mineras interesadas en ejecutar sus actividades dentro del territorio.</p>		
<p>Interés del caso: la urgencia con la cual se formuló y aprobó una ley para un sector estratégico ubicó el interés en analizar cuan efectivos fueron los procedimientos que se aplicaron para su construcción participativa.</p>		

Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Participación en la formulación de un proyecto	Cantón Yantzaza, provincia de Zamora Chinchipe	Proyecto Colibrí - Minera Kinross
<p>Descripción: se trata de la concesión minera a favor de la empresa Kinross – Aurelian S.A., dentro de la cual se desarrolla el “Proyecto Colibrí, Colibrí 1, Duque, Duquesa, Sachavaca” en el cantón Yantzaza, provincia de Zamora Chinchipe. Este proyecto se encontraba en fase de exploración avanzada para el año 2010. Por ello, previo a la obtención de la licencia ambiental para este caso, la empresa responsable y el MAE debieron cumplir con los procesos de participación, incluyendo la socialización y capacitación hacia la población asentada en el sector de influencia del proyecto minero.</p>		
<p>Interés del caso: la comunidad del área de influencia debe conocer en detalle las características del proyecto y sus posibles impactos por lo que se tenía que revisar en qué medida el proceso de socialización, más allá del cumplimiento de lo que establece la ley de gestión ambiental, tal como se llevó a cabo entre la población puso en práctica mecanismos de participación.</p>		
Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Participación en la formulación de un proyecto	Cantón El Chaco, Napo	Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair
<p>Descripción: El 31 de enero del 2008, el Consejo Nacional de Electricidad (Conelec) resolvió declarar de alta prioridad nacional al Proyecto Hidroeléctrico Coca-Codo-Sinclair, de 1500 MW de capacidad ubicado en la provincia de Napo, cantón El Chaco, parroquia Gonzalo Díaz de Pineda. Este proyecto fue concebido en un inicio con capacidad de 859 MW pero, debido al desarrollo del sector eléctrico, el incremento de la demanda y el alto costo de la generación actual, se exigió el desarrollo de un proyecto de mayor magnitud y capacidad de generación de energía.</p>		
<p>Interés del caso: la comunidad del área de influencia debe conocer en detalle las características del proyecto y sus posibles impactos por lo que se tenía que revisar en qué medida el proceso de socialización, más allá del cumplimiento de lo que establece la ley de gestión ambiental, tal como se llevó a cabo entre la población puso en práctica mecanismos de participación.</p>		

Casos en Acceso a la Justicia

- 1** **Contaminación de agua por pequeña minería en Esmeraldas**
 Esmeraldas, Cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro (recintos Timbire y Selva Alegre)
- 2** **Contaminación del río Vilcabamba por ampliación de la carretera Vilcabamba-Quinara**
 Loja, Cantón Loja, Parroquia Vilcabamba
- Demanda de Inconstitucionalidad de la Ley de Minería**
 Todo el país
- 3** **Recurso de acceso a la información en contra del Ministerio de Bienestar Social**
 Quito



CATEGORÍA		ACCESO A LA JUSTICIA
Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Demanda por daño ambiental	Ríos Santiago y afluentes, Esmeraldas	Contaminación de agua por pequeña minería en Esmeraldas
<p>Descripción: en la provincia de Esmeraldas existen 8 zonas en donde se realiza minería ilegal afectando al medio ambiente y a la salud de la población. A causa de estas actividades han sido contaminados los ríos Santiago y sus afluentes como el Cachaví, Cuembi, entre otros, con mercurio, aluminio y otros metales pesados. Esto ha perjudicado la salud de las personas e incluso el abastecimiento de agua potable. Se estima que existen 50 mil damnificados por esta actividad en la región. Entre las principales consecuencias para la salud humana registradas constan malformaciones en niños cuyas madres la bebieron el agua contaminada durante la gestación.</p>		
<p>Interés del caso: el interés en el caso radica en la activación de una medida cautelar (recurso constitucional) solicitada y demandada por la Defensoría del Pueblo a nombre de la población afectada por la actividad minera ilegal en los ríos Santiago y sus afluentes en la vulneración de varios derechos (derecho humano al agua, a la salud, a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación).</p>		

Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Demanda por daño ambiental	Zona de construcción de carretera Vilcabamba-Quinara, Loja	Contaminación del río Vilcabamba por ampliación de la carretera Vilcabamba-Quinara
<p>Descripción: El 30 de marzo de 2011, la Sala Penal de la Corte Provincial de Loja resolvió en segunda y definitiva instancia la acción de protección No. 11121-2011-0010, interpuesta por Richard Frederick Wheeler y Eleanor Geer Huddle, a favor del río Vilcabamba y en contra del Gobierno Provincial de Loja, por la violación de los derechos de la naturaleza. El caso se produjo en el marco de la ampliación de la carretera Vilcabamba-Quinara emprendida por dicho gobierno, la cual se realizó sin previo estudio del impacto ambiental causando graves daños a la naturaleza. Los jueces constitucionales de la sala establecieron importantes estándares jurídicos puesto que es la primera sentencia que se resuelve en favor de la naturaleza considerada como un sujeto del derecho.</p>		
<p>Interés del caso: es el primer caso en el que se reclama la vulneración de derechos de la naturaleza (río Vilcabamba) y se declara en sentencia esta vulneración así como la necesidad de restaurar el río que fue afectado.</p>		
Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Demanda por negación de participación	Nacional	Demanda de inconstitucionalidad de la Ley de Minería
<p>Descripción: Después de la promulgación de la Ley de Minería, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), presentó una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional. El tema central de la demanda es que la Asamblea Nacional no incluyó dentro del proceso de elaboración de la norma la consulta previa a los pueblos ancestrales e indígenas que podrían resultar afectados por los efectos de la normativa. La sentencia 001-10-SIN-CC determinó que la consulta previa es un requisito esencial cuando se involucre a grupos ancestrales e indígenas. No obstante, consideró que se necesita una ley especial que regule este tema. Hasta entonces, la Corte dictaminó que los procesos de consulta previa se harán mediante un mecanismo que incluyó en la misma sentencia.</p>		
<p>Interés del caso: es un caso trascendental y emblemático respecto a la demanda sobre el derecho de participación; engloba a un grupo representativo de población indígena, además de tratarse de una ley orgánica que regula el desarrollo de las actividades de un sector estratégico con repercusión y alcance nacional.</p>		
Subcategoría:	Ubicación:	Caso:
Demanda por negación de acceso a la información pública	Quito, Pichincha	Recurso de acceso a la información en contra del Ministerio de Bienestar Social
<p>Descripción: El caso trata de la presentación de un recurso de acceso a la información para conocer sobre las medidas que el gobierno tomó en relación a una acción de amparo constitucional presentado en contra de las fumigaciones del gobierno de Colombia que afectaron la zona fronteriza del norte del país. Dentro de lo solicitado en este recurso se destacan los siguientes puntos: a.- Información sobre las medidas que se han tomado para desplazar brigadas a las comunidades ubicadas en el cordón fronterizo y afectadas por las fumigaciones, para que en forma gratuita cada mes y durante un año, se efectúe la entrega de alimentos a niños desnutridos menores de 5 años y mujeres embarazadas. b.- Información sobre las medidas que se han tomado para realizar un estudio sobre el número de campesinos e indígenas desplazados por las fumigaciones que determine sus condiciones de vida e implementen un programa de retorno que deberá sujetarse a los principios de voluntariedad, seguridad y sustentabilidad. c.- Las medidas que se han tomado para construir tanques de agua cubiertos en todas las comunidades fronterizas para que la población tenga agua segura para su consumo, la agricultura y ganadería. Mediante sentencia se aceptó el recurso de acceso a la información por lo que se ordenó al Ministerio de Bienestar Social que entregue esta información.</p>		
<p>Interés del caso: este caso es uno de las pocas acciones judiciales de acceso a la información en temas ambientales que se evidencian en el país.</p>		

¿Qué fuentes se utilizaron en la investigación?

- Siguiendo las pautas y recomendaciones de la metodología, la recolección de información se basó en las siguientes actividades, fuentes y herramientas:
- En el levantamiento bibliográfico se incluyeron la Constitución, leyes orgánicas, leyes secundarias y toda la normativa aplicable a los casos (reglamentos, ordenanzas, etc.). Se revisó también documentación de empresas públicas, bibliotecas, archivos y páginas web institucionales.
- El trabajo de campo incluyó entrevistas, visitas a las instalaciones y dependencias institucionales involucradas y encuestas de pobreza a la población. Este tuvo como interés central establecer lo que las instituciones implementaron para que la población pueda ejercer los derechos de acceso.
- Las entrevistas se realizaron a actores clave de instituciones involucradas así como a grupos de interés. En total se reunieron 141 entrevistas a funcionarios públicos, población, sector académico y ONG. (ver anexo N° 2)
- Para el análisis de esfuerzo institucional se realizaron solicitudes de información general y específica de los indicadores tanto en la etapa de recolección de información como

en la de validación. En total se realizaron 48 solicitudes de información, de las cuales dos de ellas tuvieron una respuesta parcial; 24 no fueron respondidas y 20 obtuvieron respuesta (ver detalle en anexo N° 8).

¿Cómo está estructurado este documento?

Este documento impreso es un resumen del estudio evaluatorio sobre los derechos de acceso realizado por CEDA. La versión completa y los anexos respectivos se encuentran disponibles en el CD que se adjunta o en nuestro sitio web: www.ceda.org.ec.

El resumen se divide en tres grandes bloques de análisis, uno por cada derecho: información, participación y justicia ambiental. La introducción de cada uno presenta un alcance conceptual y del marco normativo que regula cada uno de estos derechos.

En este resumen de la investigación se señalan los hallazgos y recomendaciones que arrojan los 18 casos. Cada bloque de análisis presenta la siguiente estructura: i) revisión del marco normativo regulatorio, ii) los esfuerzos institucionales generados y iii) un análisis de eficacia de estas acciones. Finalmente, y bajo la misma estructura de temas, las recomendaciones pertinentes.

Parte 1

Acceso a la Información

¿Qué es y por qué el derecho de acceso a la información?

El derecho de acceso a la información tiene carácter individual y colectivo. Por un lado es una condición ineludible para cualquier participación pública significativa ya que la desinformación o la información inexacta o inoportuna pueden afectar sustancialmente la calidad de la participación.

Por otro lado, está valorado como un derecho clave para el ejercicio de otros derechos. La información puede ser un insumo clave o una base para demandar otros derechos. Aparte de esto, aunque no se circunscribe a temas ambientales, ha cobrado una importancia especial paralelamente a la necesidad de protección del medio ambiente.

A fin de comprender el alcance de este derecho, es necesario hacer algunas distinciones conceptuales. En primer lugar, el libre acceso a la información no es unívoco tan sólo a la publicidad de los actos de gobierno. Siendo uno de los principios básicos del sistema republicano, es obligación del Estado dar a conocer y hacer públicas leyes, reglamentos, resoluciones, etc. El libre acceso va mucho más allá en el sentido de que no solo debe estar accesible a todo interesado la información publicitada, sino toda la información que forme parte de la gestión pública.



El fundamento teórico para acceder libremente a la información se basa en la naturaleza pública de la misma. Se trata de información relevante en la vida y en las decisiones que afectan a la comunidad en su conjunto. En general, este derecho se circunscribe a la información administrada por el Estado, pero puede incluir otra de carácter privado de naturaleza pública; por ejemplo, información de empresas prestadoras de servicios públicos o de industrias que conllevan riesgos ambientales.

Por ello, es necesario diferenciar conceptualmente el libre acceso a la información del deber del Estado de generar y ofrecer la que tiene un interés especial para el público. Por ejemplo, la de carácter ambiental porque esta podría referirse a posibles impactos que incidan directamente en la calidad de vida.

Por último, es claro que no nos encontramos ante un derecho absoluto. En general, las legislaciones que receptan este derecho y regulan el acceso a la información, establecen un detallado régimen de excepciones. Así, el acceso a la información está limitado cuando entran en juego la protección de otros derechos o intereses tales como la protección a la intimidad, el secreto industrial y la defensa nacional. De la misma manera, cuando se trata de un proceso judicial, los límites del acceso a la información están determinados por las garantías del debido proceso.

Así que, la información es un elemento imprescindible en el desarrollo de la sociedad democrática pues aporta elementos importantes que permiten a la gente orientar responsable y oportunamente sus opiniones y acciones. Las instituciones gubernamentales son las principales receptoras, generadoras y proveedoras de información, ya que ellas toman las decisiones sobre las políticas públicas.

En el plano ambiental, la información y el derecho de acceso a la misma adquieren relevancia no sólo porque esta permite a la población tomar decisiones cotidianas, contribuir a la protección del medio ambiente y fomentar la mejora de las actuaciones ambientales de la industria (World Resources Institute, WRI, 2004). También porque las decisiones del gobierno y de actores privados necesitan fundamentarse en el conocimiento actualizado del estado de los elementos del ambiente y sus implicaciones en los ecosistemas, en la salud humana y en las condiciones de vida de la población.

Marco constitucional en el acceso a la información

¿Qué se investigó?

El marco constitucional que garantiza el derecho de acceso a la información, el derecho a la libre expresión y libertad de asociación y, en lo específico, lo referente a información ambiental dentro del derecho a un ambiente sano.

¿Qué se encontró?

El derecho a un ambiente sano y el *buen vivir*

La Constitución garantiza el derecho al ambiente sano a través de dos vertientes: el derecho a vivir en un ambiente sano y el derecho a vivir en un ambiente ecológicamente equilibrado que son parte de los derechos del *buen vivir*²; además, reconoce y garantiza los derechos de la naturaleza.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos prevalecen sobre la Constitución cuando cuentan con estándares más favorables en materia de derechos humanos. A su vez, la normativa ecuatoriana que desarrolla el derecho al ambiente sano se complementa con las

obligaciones que tiene el Estado en virtud de los compromisos internacionales en el reconocimiento de diversas fuentes generadoras de derecho. El gran reto actual es la armonización de la normativa bajo la Constitución y su concreción en las políticas públicas desde un enfoque de diversidad, plurinacionalidad e interculturalidad, interdependencia e integralidad.

La Constitución consagra a las políticas y a los servicios públicos como garantías de ejercicio y goce de derechos del buen vivir.

Se reconoce a la educación como un elemento fundamental para la consecución del derecho a un ambiente sano y el buen vivir en el marco del respeto a los derechos humanos, al desarrollo sustentable y a la democracia.

Derecho de acceso a la información pública

El acceso a la información y la información ambiental se abordaron en la investigación en el marco constitucional a través de los indicadores que constan en el anexo N° 7.

En la Constitución del 2008 se dispone que las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos tienen el derecho a acceder, de forma libre a la información generada por entidades públicas y privadas que manejen fondos públicos o que realicen una función pública. Además, este derecho cuenta con instrumentos internacionales que lo amparan y protegen y la

2 | *Buen vivir* o *sumak kawsay* como concepto es la suma de prácticas, cualidades, procesos históricos, formas de vida de distintos actores, grupos y movimientos en América Latina y otras latitudes como contrapeso al modelo económico neoliberal sustentando una agenda básica de desarrollo. (Senplades, 2009, p.24)

Constitución le reconoce el carácter de derecho clave para el ejercicio de otros derechos. Por todo esto se concluye que existe un marco normativo consistente en materia de acceso a la información pública lo que, de acuerdo a la metodología aplicada en esta investigación, se valora como una fortaleza en la aplicación del Principio 10 en el país.

Así, el derecho a la información en la norma constitucional es sustancial para el ejercicio de los derechos del buen vivir y al ambiente sano, bajo los principios de integralidad e interdependencia³. Este derecho posee tres dimensiones: la primera como derecho clave para el ejercicio de otros derechos; la segunda se refiere al derecho de acceso a la información pública como un derecho autónomo que en sí mismo que aporta a la consolidación de la dignidad de la persona (Carbonell, s/f y Abramovich y Courtis, s/f: s/np); y la tercera es la dimensión colectiva.

Como se mencionó párrafos arriba se revisaron los derechos de libre expresión y de asociación como vinculados al pleno ejercicio del acceso a la información pública.

3 | Se entenderá integralidad e interdependencia en que la promoción, el respeto y el disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales son para todas las personas por igual y el ejercicio de unos nunca puede implicar la negación de otros, sin distingos del tipo de derechos o su jerarquía. No se puede promocionar un derecho o un tipo de derechos y limitar otros al mismo tiempo.

Libertad de expresión

La libertad de expresión es considerada ampliamente en la Constitución como un derecho de libertad y un derecho humano vinculado a proteger aspectos de la dignidad de las personas y reconocido en su artículo 18, en el marco de los derechos de la comunicación como el derecho de la población (individual o colectiva) a buscar, recibir, intercambiar, producir o difundir información veraz, verificada, oportuna y sin censura, sobre los acontecimiento y procesos de interés general.

Libertad de asociación

La libertad de asociación en la investigación y de acuerdo a la metodología TAI se concibe como un derecho por el cual el rol de la sociedad civil y ONG se vincula con el ejercicio y la garantía del derecho de acceso a la información. Este fue analizado tanto en su aspecto normativo como en el fortalecimiento de capacidades.

En la Constitución ecuatoriana este derecho está reconocido en el artículo 66, numeral 13, en el marco de los derechos de libertad y facultada a las personas a asociarse de manera libre y voluntaria. Cabe mencionar que este derecho hace parte también de varios instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, razón por la cual hacen parte del ordenamiento interno y le significan al país obligaciones que cumplir.

Marco normativo específico relativo a los casos

Los ocho casos estudiados en esta categoría incluyeron el acceso a la información gubernamental en emergencias ambientales (casos Delfina Torres viuda de Concha vs. Petroecuador y contaminación de arsénico en agua potable de Tumbaco y Guayllabamba), sistemas de monitoreo ambiental (casos Red Metropolitana de Monitoreo Atmosférico de Quito, REMMAQ, y relleno sanitario de El Inga), reportes de calidad ambiental (casos Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, Epmaps, Empresa de Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado, ETAPA, y línea base de deforestación) e información ambiental proporcionada por industrias (caso Hilsea S.A.).

¿Qué se investigó?

El análisis del marco legal específico a los casos incluyó normativa referente a acceso a información e información ambiental; sistema de información pública y ambiental; límites a la información pública; mecanismos y tiempos de difusión; fortalecimiento de capacidades públicas e institucionales en acceso a la información e información ambiental; infraestructura, recursos y presupuesto; penalización por la no entrega de información.

¿Qué se encontró?

El derecho de acceso a la información se encuentra normado en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y, específicamente, la información relacionada con materia ambiental está considerada en la Ley de Gestión Ambiental y en el Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria (TULAS). Estas tres normas constituyen el marco legal secundario y específico que garantizaría este derecho.

Sin embargo, frente al nuevo marco constitucional, el ejercicio de este derecho se encuentra limitado porque esta legislación secundaria es anterior a la Constitución de 2008, resultando contradictoria y caduca, porque no ha incorporado los nuevos principios constitucionales de interdependencia, integralidad, interculturalidad ni el derecho de acceso a la información como fundamento para el ejercicio de otros derechos.

La LOTAIP define como información pública a todo documento que se encuentre en poder de las instituciones públicas o personas jurídicas sujetas a su cumplimiento. La ley y su reglamento se centran principalmente en la obligación de publicitar información financiera y de gestión pública con fines de transparencia como mecanismo de combate a la corrupción, sin abarcar la promoción del acceso a la información como herramienta para ejercer otros derechos humanos y, en materia ambiental, el acceso a la justicia y participación.

La ley cuenta con disposiciones claras que regulan la transparencia de la información de la gestión pública de entidades públicas, organismos y dependencias de las funciones Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Electoral, de Transparencia y Control Social, entidades del régimen autónomo descentralizado y entidades privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas.

Esta ley establece límites claros al derecho a la información y estos son los mismos que regulan el derecho de libre expresión (límites a la moral, los derechos de terceras personas, la provocación de un delito y la perturbación del orden público). La Constitución es clara al expresar que la regla general es la inexistencia de información reservada, con la excepcionalidad de los casos establecidos en la ley.

A su vez, la Ley de Gestión Ambiental se orienta a reglamentar la información que requiere el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) por parte de instituciones encargadas de la administración y gestión de recursos naturales de entidades privadas cuya actividad genere algún tipo de impacto ambiental pero no obliga a generar y difundir información ambiental.

En materia de información ambiental, la política de puerta cerrada es inadmisibles ya que está íntimamente relacionada con el carácter de la información que es pública y con el ejercicio de derechos, por tanto, no se puede alegar reserva de la información y, en caso de que esto

ocurra, de debe recurrir a la activación de una acción constitucional de acceso a la información ya que este derecho cuenta con una garantía jurisdiccional propia.

Disposiciones Legales

Alcance y calidad de las leyes en materia de acceso a la información para los casos evaluados

Existe un marco normativo muy claro respecto al carácter público de la información de entidades estatales o que manejan fondos públicos y el derecho de las personas a buscar y acceder a ella, así como la obligación del Estado de suministrar información o de responder fundamentadamente cuando no pueda entregarla.

Además, regula a las instituciones que deben difundirla a través de distintos medios especialmente páginas web.

Sin embargo, no obliga a las instituciones a generar, sistematizar y contextualizar información sino tan sólo difundir aquella que se encuentra en sus archivos, aunque se trate de instituciones que provean servicios públicos o privados cuya actividad pueda generar impactos ambientales, en la salud, o en la calidad de vida de la población.

De esa manera, la ley instruye a las instituciones públicas en la obligatoriedad de realizar informes anuales de carácter oficial y de

suministrar información en general, lo que se califica como muy positivo; pero se encuentra como limitación que no especifica la necesidad de proveer información ambiental, parámetros de calidad de la información, evaluación sobre la pertinencia, utilidad y relevancia de información relacionada con el estado de recursos naturales, impactos sobre las condiciones ambientales y la salud humana.

Límites en el acceso

La LOTAIP establece el principio de publicidad de la información pública salvo casos muy puntuales en relación a información reservada, por tanto, se convierte en excepción la posibilidad de mantener información estatal como reservada.

En lo específicamente relacionado con la información ambiental, en la Ley de Gestión Ambiental (Título V, Art.39) se encuentra la obligatoriedad de aquellas instituciones encargadas de la administración de los recursos naturales, control de la contaminación y servicios públicos para que entreguen información a la autoridad competente a nivel nacional, distrital, provincial y cantonal sobre sus actividades.

Plazos para recibir información pública solicitada

La ley establece plazos razonables dentro de los cuales las instituciones públicas deben

entregar la información solicitada (diez días); sin embargo, no especifica sanciones o tipo de penalidad a los funcionarios que no la entreguen en el tiempo que demanda la ley.

Además, la ley dispone la presentación de un informe anual de todas las instituciones públicas y personas jurídicas sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública; así como hacer pública la información institucional de forma permanente.

Costos y accesibilidad

La ley establece que no existen costos para acceder a la información y se dispone que la información se difunda a través de portales web, lo cual no generaría un costo directo. De modo general, establece que la institución implemente distintos medios a disposición del público; sin embargo, no se consideran acciones afirmativas a favor de grupos o sectores de bajos ingresos para acceder a información en formato impreso.

Canales de acceso

Se privilegia la transparencia de la información a través de los portales web y otros medios disponibles, sin embargo, la disposición en el sentido de usar los medios disponibles es muy general, lo cual no obliga a las instituciones a generar canales de acceso pertinentes y apropiados a las diversidades sociales, culturales y económicas del país.

Fortalecimiento de las capacidades del gobierno y de la ciudadanía

La Constitución establece que el Estado garantizará la capacitación y formación continua de los servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público.

En la Ley Orgánica de Empresas Públicas se prevé normas referentes a la capacitación de servidores públicos en los ámbitos de sus competencias y se la concibe como un derecho irrenunciable de los servidores públicos, nacionales y subnacionales según sus competencias y posibilidades presupuestarias; sin embargo, no se considera específicamente fortalecer capacidades públicas e institucionales en relación al derecho de acceso a la información. Las temáticas quedan a discreción de cada institución.

Asimismo, en el reglamento de la LOTAIP se establece que los programas de difusión y capacitación dirigidos a promocionar el derecho de acceso a la información se realicen por lo menos una vez al año en cada una de las instituciones públicas; el cumplimiento de estas actividades es vigilado por la Defensoría del Pueblo, organismo al cual debe remitirse un informe detallado de las mismas.

Esfuerzos institucionales

¿Qué se investigó?

Sistema de información, procesamiento y

manejo integrado de información ambiental; penalización a la no entrega de información; sistema de monitoreo; difusión sistemática y regular de la información a distintas audiencias; tiempo de respuesta a solicitudes; capacitación a funcionarios y gobiernos subnacionales sobre acceso a la información e información ambiental; asignación presupuestaria; capacitación al público; canales de acceso; oportunidad de la información y guías para acceso a la información.

¿Qué se encontró?

Accesibilidad a la información

Se observa que la mayoría de casos analizados que comprenden instituciones, empresas públicas e instalaciones industriales han implementado sistemas de información a base de la recolección de información interna con parámetros y normas técnicas ambientales. Tal es el caso de las empresas públicas municipales de agua y alcantarillado de Cuenca (ETAPA) y la EPMAPS, Petroecuador, la Red Metropolitana de Monitoreo Atmosférico de Quito (REMMAQ), que cumplen con los lineamientos de transparencia de la información establecidos en la ley (página web e informe anual). Esto no genera costos directos a los usuarios pero sí indirectos en caso de que se trate de información no publicada en su página.

En general, en los casos se evidencia que no hay un manejo integrado de la información

ambiental sobre el estado de los recursos (aire, agua y suelo) e impactos en el medio ambiente y salud que permita un fácil acceso a personas interesadas. Tampoco se presenta un archivo histórico o línea base de información ambiental que sirva como plataforma para difundir y educar a una amplia gama de interesados en el estado de los recursos ambientales.

Esta investigación valora como positiva la política de la Secretaría de Gestión Ambiental del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) que consiste en la implementación de un componente importante de educación, buenas prácticas e información ambiental en los programas sobre cambio climático y huella ecológica; sin embargo, para el caso de las empresas públicas locales la implementación de esta política aún es escasa, por lo menos en relación a la información difundida.

En los casos de emergencias ambientales, instalaciones industriales y gestión de residuos sólidos, la mayoría de la información ambiental está disponible en la oficina central de la empresa o dependencia pública involucrada y una mínima parte en Internet. Por lo tanto, para tener acceso a la información completa tienen que realizar un trámite.

Los sistemas de información evaluados, en general, no cuentan con lineamientos, guías procedimientos para que el público sepa cómo acceder a sus contenidos.

Costos

El acceso a la información pública es por regla general gratuito, a excepción de los costos de reproducción del material.

Difusión y plazo en la entrega de información pública

Se observa que la recolección y sistematización de la información se realiza de forma regular y oportuna de acuerdo a las necesidades institucionales; esta investigación valora positivamente que las empresas evaluadas tienen presupuestos y recursos humanos asignados a la recolección de información.

La respuesta a las solicitudes en algunos casos se hicieron según los plazos establecidos en la ley (diez días); en otros casos las respuestas fueron tardías; sin embargo, la información puntual recibida no fue relevante, completa y precisa en comparación con la que había sido solicitada. Situación que se vincula a la política de comunicación e información institucional en cada caso.

Se ha observado que al interior de las instituciones no existe un sistema de gestión de la información y, por lo tanto, tampoco sanciones internas al incumplimiento de la entrega de la información solicitada.

Al no haber un sistema de monitoreo y seguimiento institucional sobre la entrega de información solicitada, se da paso a que esto de-

penda de las habilidades personales para exigir el cumplimiento de la ley, lo que genera brechas en su acceso. Esto además se suma a mínimos esfuerzos por guiar a la población de bajos recursos o escolaridad para acceder sin dificultad a la información.

Tecnicidad del lenguaje

La información disponible en los casos estudiados es técnica y compleja, en un lenguaje poco comprensible para la población en general; lo cual es una barrera para la mayoría de población en las distintas áreas y territorios.

Cabe destacar que no se observa que las instituciones hayan tomado medidas para adaptar la información a distintas realidades culturales, educativas y/o públicos no especializados en temas ambientales.

Información y participación ciudadana

El bajo nivel educativo, que se agudiza en zonas rurales y urbano marginales en donde ocurren algunos de los casos estudiados es un limitante de la participación ciudadana y se relaciona directamente con el acceso a la información.

Como si las instituciones públicas no tomaran esta realidad en cuenta o tuvieran otras prioridades, son escasos o inexistentes los lineamientos o guías sobre cómo acceder a la información. Y para colmo, en los casos en que

la población reunió las capacidades y realizó las solicitudes correspondientes, en general, se observó que la información no llegó de forma oportuna al público.

Lo anterior se agudiza por que la población no muestra interés en estar actualizado con información de las condiciones y calidad del agua, aire, recolección de residuos, etc., por su bajo nivel de conciencia ambiental.

Análisis de eficacia

¿Qué se investigó?

La investigación analiza cambios en el comportamiento, elecciones y conductas a nivel individual y colectivo a partir de información difundida o participación en programas públicos enfocados en evitar o reducir impactos negativos sobre el medio ambiente o la salud humana. Otros temas analizados fueron el cumplimiento de los funcionarios en su obligación de manejo y entrega de la información; destrezas y conocimientos en la población para obtener información requerida; involucramiento de medios y ONG en facilitar la información al público.

En algunos de los casos evaluados (Etapa, Epmaps, Remmaq), en relación a la percepción de la población sobre condiciones ambientales locales, se evidencian algunos cambios positivos en la concientización a partir de la valoración de ordenanzas ambientales o debido a

la participación en programas educativos sobre contaminación del agua o recolección de pilas en Cuenca por parte de la municipalidad.

La mayoría de las personas entrevistadas no tenían conocimientos sobre procedimientos para acceder a la información ambiental en las instituciones públicas.

Esta investigación valora como positivos los esfuerzos de sectores productivos, como el florícola, por incorporar parámetros sociales y ambientales en la gestión de sus agremiados. El desafío pendiente es difundir información ambiental de interés público y, en especial, a las comunidades de influencia directa.

La actuación de los medios y las OSC fue puntual y coyuntural pero no determinante en la difusión de información y fortalecimiento de capacidades de la población respecto a calidad ambiental. En algunos casos se ha generado alarma, desinformación y una política de reserva en las propias instituciones. Los funcionarios de las instituciones entrevistadas tienen la percepción de que la labor de organizaciones no gubernamentales no se ha mantenido en el tiempo, ni ha contribuido a educar a la población en temas ambientales.

En general se observan mínimas destrezas y habilidades de la población para acceder a la información ya sea para buscarla, solicitarla o comprenderla; evidenciándose un mínimo interés en temas vinculados con el medio ambiente o su protección.

Recomendaciones

Alcance y calidad en el acceso a la información

La LOTAIP debería incorporar la dimensión del derecho a la información como clave para el ejercicio de otros derechos vinculados al buen vivir. Esto abriría el espectro de contenidos informativos por parte de las distintas instituciones de manera que integren informes sobre calidad ambiental.

Incorporar en esta Ley el principio de interculturalidad en cuanto a idiomas, contextos socioculturales, socioeconómicos, formatos y diversidad de canales de información.

La Ley debería incorporar la obligación de generar reportes o informes nacionales sobre el estado del ambiente, reportes ambientales periódicos temáticos y análisis integrales del estado de los recursos e impactos sobre el ambiente y la salud, adaptados a las diversas condiciones de la población del país.

Límites en el acceso y cumplimiento

Mejorar el sistema de seguimiento y control de la formación solicitada y entregada y la debida capacitación de los funcionarios respecto a la importancia del derecho de acceso a la información de la ciudadanía.

Accesibilidad

Es necesario desarrollar materiales informativos adecuados a la ciudadanía y sus diversidades culturales; además capacitar a los funcionarios en este mismo sentido.

También se debe asegurar que la información esté disponible en las zonas rurales (instituciones y autoridades locales y organizaciones de base).

En las zonas con altos índices de analfabetismo, se deben aprovechar otros canales de difusión de información, como la radio (radio-teatro), producir información gráfica, etc.

Canales de acceso

Se deben fortalecer y ampliar los mecanismos de acceso a la información a través de puestos de información accesibles con información clara sobre calidad de los recursos aire, agua, residuos sólidos en las ciudades; informes periódicos en los principales medios de comunicación; publicaciones permanentes y actualizadas en gobiernos locales.

Material de lectura y consulta debería estar disponible en bibliotecas e instituciones públicas y privadas.

Fortalecimiento de las capacidades de los niveles de gobierno y de la ciudadanía

Capacitación permanente a los funcionarios públicos y gobiernos locales sobre el dere-

cho a la información e información ambiental, reforzamiento de los sistemas de evaluación y control.

Se recomienda generar sistemas de recolección de información en los que participe la comunidad como un mecanismo de educación ambiental.

Fortalecimiento de capacidades de medios de comunicación y sociedad civil

Capacitar a la sociedad civil y a los medios de comunicación en relación al alcance de los derechos de información como clave para el ejercicio de otros derechos, como también sobre el estado y calidad de los recursos naturales y el ambiente.

Para mejorar los medios de acceso a la información sobre emergencias ambientales a gran escala, se propone disponer de políticas de información institucionales claras.

Es necesario que el Estado a través de las instituciones cuyo rol se orienta al fortalecimiento en el acceso a la información (Defensoría del Pueblo) y participación (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social) fortalezca actividades en relación a los derechos de acceso a la información y participación en temas ambientales, especialmente en zonas donde se ubican grandes proyectos.

Se propone que la información ambiental esté disponible en lugares accesibles para las

personas directamente afectadas por los eventos de contaminación, tales como sedes de juntas parroquiales, bibliotecas locales. Los infocentros son espacios comunitarios de participación, en los que se garantiza el acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Uno de los propósitos de los infocentros es la capacitación tecnológica a comunidades rurales, así como a grupos de atención prioritaria con el fin de estimular a la población a utilizarlas.

En referencia a la tecnicidad del lenguaje se propone que en cada institución pública que genere algún impacto ambiental se implemente un plan con pertinencia cultural de difusión de la información ambiental, acompañado de sistemas de evaluación y eficacia de su resonancia en la población.

Parte 2



Acceso a la Participación

¿Qué es y por qué el derecho de participación?

El acceso a la participación pública consiste en generar espacios de interacción entre comunidades, organizaciones de la sociedad civil y otros actores interesados, con el gobierno –nacional y local- en los procesos de toma de decisiones (CEDA, 2011).

El derecho de acceso a la participación mejora la capacidad de los gobiernos para responder a las preocupaciones y necesidades de la ciudadanía, para construir consenso y para mejorar la aceptación y cumplimiento de las decisiones en materia ambiental (Pring y Pring, 2009).

La participación es central en temas relativos al ambiente y el desarrollo; ella permite que la población tenga un rol activo en las cuestiones públicas ambientales y procesos de toma de decisiones.

El estado constitucional de derechos y justicia y la participación

El artículo 95 de la Constitución dispone que:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma

de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Como se menciona, la Constitución determina que la participación es clave en todos los asuntos públicos reconociendo distintas formas de democracia representativa, directa y comunitaria, bajo los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Tras la promulgación de la Constitución del 2008, el principal reto para la participación ciudadana en Ecuador es establecer los mecanismos, leyes y prácticas institucionales para garantizar el ejercicio de los derechos de participación de toda la ciudadanía en la formulación de leyes, políticas y proyectos y en todas las actividades que generen algún tipo de impacto en las condiciones ambientales o salud de la población.

La constitución rompe con la clásica división de derechos e incluye a los derechos de participación como todo un grupo de derechos: elegir y ser elegido, ocupar funciones públicas, fiscalización de actos del poder público, revocatoria del mandato y consulta popular. Esto permite la participación de todos los ciudadanos en la actividad estatal, se habla de una recuperación del poder del pueblo a través de los mecanismos de control. Un derecho clave para participar es tener acceso a la información.

Este derecho tiene a su vez dos dimensiones: una es la objetiva, que es la obligación del Estado de garantizar el derecho, ya sea por acción, para generar los mecanismos necesarios para que los ciudadanos participen o, por omisión, absteniéndose de impedir el ejercicio de tales derechos; y otra es la dimensión subjetiva que es la facultad del ciudadano de ejercer activamente el derecho.

En cuanto a su legitimación y titularidad, todos los ciudadanos están legitimados para reclamar derechos, es decir, cualquiera puede presentar una demanda por derechos colectivos aunque no pertenezca al grupo afectado.

En lo que se refiere a materia ambiental, de manera específica, la Constitución reconoce el derecho a la consulta ambiental previa (Art. 398). Esta norma establece que toda decisión estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, es decir, el Estado está obligado a informar previamente sobre las

decisiones que puedan perjudicar al ambiente y a consultar a la comunidad su criterio al respecto. Sin embargo, el objetivo de la consulta, es obtener una opinión que sirva de referencia para la decisión estatal, la misma que debería ser tomada en cuenta de acuerdo a las disposiciones constitucionales y los compromisos internacionales adquiridos por Ecuador en esta materia⁴.

El segundo mecanismo de participación relacionado con el tema ambiental es la consulta previa, libre e informada a los pueblos, nacionalidades y comunidades sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente (art. 57 # 7, Constitución). Este es un derecho que se encuentra en debate a pesar de que existe un pronunciamiento de la Corte Constitucional⁵, controversial, en cuanto restringe el contenido mínimo de este derecho establecido en el Convenio 169 de la OIT⁶, principalmente en lo relacionado con el objetivo de la consulta y el logro de acuerdos o el consentimiento sobre las medidas propuestas.

4 | Es preciso señalar que en Ecuador no se han producido análisis sobre el estado de la cuestión del ejercicio al derecho a la consulta ambiental. Sin embargo, en el *Informe temático de la Defensoría del Pueblo sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas* (Fernandez y Buitrón, 2010) se puede encontrar un análisis histórico.

5 | Sentencia de la Corte Constitucional No. 001-10-SIN-CC.

6 | Para una mejor comprensión de la crítica a esta resolución ver: Defensoría del Pueblo de Ecuador, informe temático: La consulta previa: un derecho de participación.

Otro de los mecanismos de participación reconocidos por la Constitución es aquel establecido dentro de los principios ambientales, a través del cual existe la obligación del Estado de promover la participación activa de las personas, pueblos, comunidades, nacionalidades y colectivos en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impacto ambiental.

Lo expuesto evidencia la existencia de un marco constitucional y normativo que consagra la participación comunitaria en la toma de decisiones ambientales, sin embargo, en algunos casos este derecho no ha podido ser efectivamente ejercido por la falta de normas secundarias, coherentes con la Constitución. Por ello, es vital que los individuos y colectivos ejerciten las garantías constitucionales que permiten el goce de este derecho.

La aprobación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana constituyó un avance; sin embargo, todavía no existe una formulación completa de los mecanismos de participación lo cual es una de las razones para que exista una heterogeneidad de normativas y prácticas para realizar estos procesos en Ecuador.

De esta manera, para la consulta ambiental durante la formulación de proyectos existen mecanismos y regulaciones detalladas, incluso formuladas meses y años antes que la actual Constitución. Para la elaboración de leyes, existen plazos para incorporar la participación ciudadana. Y para la formulación de políticas públi-

cas no hay procedimientos específicos. Por todo eso, la realización de procesos de participación y consulta es discrecional según la entidad estatal proponente.

Ante esta falta de especificidad y heterogeneidad normativa y el ritmo rápido de construcción de la política pública y ejecución de actividades por parte del gobierno de Ecuador, es un reto cada vez más difícil contar con espacios y tiempos adecuados para realizar los procesos de participación e información a la ciudadanía en la formulación de leyes, políticas y proyectos.

Marco constitucional en el acceso a la participación

¿Qué se buscó?

Marco constitucional y normativo relativos a la participación pública.

¿Qué se encontró?

La Constitución de 2008 incorporó a la participación como un eje central de la estructura del Estado. Además trastrocó la visión clásica de la participación en cuanto le dio una perspectiva de derechos, es decir, la convirtió en un canal fundamental para lograr su pleno ejercicio. Así, estableció tanto mecanismos de participación de carácter general, así como específicos para el tema ambiental, la consulta previa, libre e informada (art. 57 # 7), la consulta previa am-

biental (art. 398) y el principio de participación de personas, nacionalidades, pueblos y comunidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales (art. 395 # 3).

Uno de los aportes fundamentales que incorpora la norma constitucional son los principios que rigen la participación. Estos evidencian, por lo menos desde el marco normativo, la adopción de los mandatos constitucionales encaminados a fortalecer el Estado constitucional de derechos. Así se encuentran el principio a la igualdad, el de interculturalidad y plurinacionalidad, los cuales promueven la obligación de que en los procesos de participación no se den actos de discriminación, se fomente el diálogo entre diversas culturas y se garanticen los procesos de organización propios de los pueblos nacionalidades y comunidades. Así mismo, hacen parte de estos principios la paridad de género, la responsabilidad y la corresponsabilidad (arts. 95 CR y 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana).

Marco normativo específico para la participación pública

En esta categoría, la evaluación se orientó a determinar el marco legal del acceso a la participación. Los casos estudiados incluyen el análisis del proceso de participación en la elaboración de dos leyes (Ley de Minería y Ley Or-

gánica de Participación Pública), dos políticas públicas (Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y Plan Nacional de Desarrollo Minero) y dos proyectos que generan impactos ambientales (Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair y Proyecto Minero Colibrí).

¿Qué se investigó?

Legislación que apoye la participación del público en general y de la sociedad civil en la toma de decisiones por parte de los organismos administrativos y ejecutivos y defina los grupos de personas que pueden participar en la toma de decisiones; limitaciones y disposiciones claras sobre el alcance de las decisiones “a puerta cerrada” (se refiere a decisiones tomadas en secreto o sin participación pública) que afectan al ambiente.

¿Qué se encontró?

En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, vigente desde abril del 2010, se reconoce al poder ciudadano, el mismo que se efectiviza y ejerce a través de la participación activa y directa de las organizaciones sociales. Dispone además la existencia de mecanismos de participación en todos los niveles de gobierno: nacional⁷ y locales (gobiernos regionales, provincia-

les, municipales y parroquiales)⁸.

En esta ley se entiende a los mecanismos de participación ciudadana como instrumentos con los que cuentan las personas, pueblos nacionalidades y comunidades para participar en la gestión pública en el ámbito de todos los niveles de gobierno. Están considerados como tales los cabildos populares; la silla vacía; las veedurías, observatorios y consejos consultivos; la consulta previa libre e informada y la consulta ambiental.

En lo que se refiere a materia ambiental, esta ley prevé la consulta previa libre e informada como un derecho colectivo de los pueblos, comunidades, nacionalidades indígenas y afroecuatorianas respecto a planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras (art. 81). Al mismo tiempo, se prevé la consulta ambiental a la comunidad frente a toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente, para lo cual se le debe informar amplia y oportunamente (art. 82).

Asimismo, en relación a la participación en temas ambientales, la Ley de Gestión Ambiental establece en el artículo 28:

“Toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a través de los mecanismos que para el efecto establezca el Reglamento, entre los

⁷ El gobierno central tiene los siguientes organismos en los que se debe practicar la participación: los consejos nacionales de igualdad, el Consejo Nacional de Planificación y los consejos ciudadanos sectoriales.

⁸ A nivel local reconoce la importancia de asambleas que promuevan y canalicen las actividades de participación.

cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado”.

En relación a este tema es preciso mencionar que en el país este procedimiento no ha tenido un carácter vinculante, tanto así que el reglamento de aplicación de mecanismos de participación social de la Ley de Gestión Ambiental, que regula la consulta previa ambiental, establece que el pronunciamiento de la comunidad puede ser aplicado siempre y cuando sea técnica y económicamente viable (art. 9).

En el caso de los proyectos de ley, existen regulaciones específicas sobre la posibilidad de participación de la ciudadanía, lo cual se materializa en el derecho de presentar iniciativas populares normativas para la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas, así como la participación en el proceso de desarrollo de los proyectos de ley mediante la recepción de sugerencias y observaciones, participación en el debate de la ley, foros de consulta, mesas itinerantes a diversos lugares del territorio nacional, entre otros. Se prevé que los aportes recibidos por parte de los diferentes sectores, organizaciones o personas se procesen a través de las comisiones especializadas correspondientes.

Respecto a la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas únicamente se establece este derecho en los asuntos de in-

terés público. En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana únicamente se establece como mecanismo de participación a los consejos sectoriales ciudadanos, los cuales tienen entre sus funciones el constituir espacios de consulta en la formulación e implementación de políticas públicas sectoriales de alcance nacional.

Disposiciones legales

¿Qué se investigó?

Alcance y calidad del acceso a la información pública sobre la decisión de iniciar un proyecto o elaboración de una ley o política; mecanismos de involucramiento público en el proceso de participación y toma de decisiones; límites a las decisiones a puerta cerrada que afectan al medio ambiente; confidencialidad; fortalecimiento de capacidades de gobiernos nacional y subnacionales y del público sobre participación y medio ambiente; infraestructura de apoyo; asistencia técnica pública; guía o capacitación sobre la participación; y plazos para la participación en el proceso de toma de decisiones.

¿Qué se encontró?

Alcance y calidad del acceso a la información pública sobre la decisión de iniciar un proyecto, ley o política

En proyectos: en la ley de Gestión Ambiental y en el TULAS se establecen exigencias ade-

cuadas para involucrar a la ciudadanía cuando va a comenzar un proceso de consulta ambiental, para ello se exige dar información sobre la intención de comenzar el proceso de consulta ambiental y proporcionar los espacios e infraestructura para realizar las sesiones de participación.

En formulación de políticas públicas: En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana únicamente se reconoce el derecho al libre acceso a la información pública y se lo concibe como un instrumento fundamental para ejercer la participación ciudadana. Sin embargo, no existe normativa específica que requiera que una entidad gubernamental proporcione información sobre la intención de iniciar la formulación de una política pública.

En la elaboración de leyes: En el trámite de aprobación de leyes por parte de la Asamblea Nacional se prevé la difusión pública del contenido en el portal web oficial de la Asamblea Nacional así como un extracto del proyecto de ley.

Cuando se da inicio al trámite del proyecto de ley también se pone en conocimiento a la ciudadanía y organizaciones registradas en la Asamblea, a través de su página web.

En la normativa no se establecen regulaciones relativas a la explicación del trasfondo de la ley; descripción de las opciones y sus implicaciones para el medio ambiente; fecha y lugar de las audiencias públicas contempladas.

Límites al acceso a la participación

En esta subcategoría se investigaron tres cosas: (i) la existencia de disposiciones legales relativas al alcance de las decisiones a puerta cerrada que afectan al medio ambiente; (ii) definición en la normativa del público que puede participar en la toma de decisiones y (iii) disposiciones legales relativas a la confidencialidad de la información relevante sobre el proceso de toma de decisiones.

Respecto al primer tema se encontró que en la normativa ambiental no se define claramente qué decisiones se pueden tomar a puerta cerrada; no obstante, existen algunas decisiones que se las toma de manera discrecional como los estados de excepción decretados por el Presidente en situaciones de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública y desastre natural.

Por otro lado, en la Ley de Seguridad Pública se establece que el Presidente puede definir zonas de seguridad y áreas reservadas de seguridad sobre las cuales se pueden tomar decisiones que afecten las actividades en éstas.

En relación al segundo tema en la Ley Orgánica de Participación se establece que todos los individuos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio y demás formas de organización lícita de la sociedad tienen el derecho a participar en todos los asuntos de interés público.

Finalmente, respecto al tercer tema se ha observado que los límites a la confidencialidad o reserva de la información están establecidos en la Constitución y en la LOTAIP, pues constituyen el marco regulatorio general en este tema.

Además, es importante señalar que dentro de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se concibe al derecho de acceso a la información como un instrumento fundamental para ejercer la participación ciudadana.

Asimismo, la normativa relativa a los procesos de participación y consulta no caracterizan a ningún tipo de información como confidencial, en consecuencia se puede acceder a cualquier tipo de información necesaria para el participar en el proceso de consulta.

Fortalecimiento de capacidades para agencias gubernamentales y gobiernos subnacionales

El fortalecimiento de capacidades de funcionarios públicos se encuentra previsto en varias normativas. En la Constitución se establece que el Estado garantizará la capacitación y formación continua de los servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público.

Por su lado, en la Ley de Servicio Público también se prevé normas referentes a la capacitación de servidores públicos en los ámbitos de sus competencias y se la concibe como un

derecho irrenunciable.

Específicamente, respecto a la capacitación relativa al derecho de participación pública la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece que el Estado, en todas sus funciones y niveles de gobierno, destinará de sus ingresos institucionales los recursos necesarios para implementar procesos de formación académica y capacitación a los servidores públicos, para la promoción de una cultura basada en el ejercicio de los derechos y obligaciones, en la construcción de una gestión pública participativa.

En temas ambientales no existe una normativa específica que determine la obligatoriedad de capacitación en estos temas a los funcionarios públicos; una referencia de capacitación se encuentra en las Políticas Básicas Ambientales contenidas en el TULAS, en las cuales se define a la capacitación sobre temas ambientales, como parte de la transversalidad del tema ambiental en todas las acciones humanas.

En el caso de los assembleístas e instituciones encargadas de elaborar las políticas públicas no existen disposiciones legales respecto a la capacitación de los funcionarios en temas ambientales; por otro lado, en el caso de los funcionarios del Ministerio del Ambiente se encuentran en el estatuto orgánico de esta institución disposiciones relativas a la capacitación a mediano y largo plazo de sus funcionarios en temas relativos a sus competencias.

Fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía

No existe normativa específica que establezca que las entidades encargadas de elaborar políticas públicas, leyes y proyectos brinden asistencia técnica o capacitación a la ciudadanía sobre el proceso y posibilidades de participación en estas instancias de la gestión pública.

En la legislación tampoco se prevé que el gobierno ofrezca capacitación o guía respecto a las afectaciones sobre el ambiente que se producen luego de la aprobación de un estudio de impacto ambiental y la emisión de una licencia ambiental para un proyecto específico o que puedan producirse como consecuencia de la aplicación de una nueva política pública o de una ley recién aprobada.

Únicamente en el caso de proyectos el proceso de participación tiene como uno de sus fines el transparentar las actuaciones y actividades que puedan afectar al ambiente.

Finalmente, cabe señalar que en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se prevé que el Estado fomente la participación ciudadana a través de sus instituciones, en todos los niveles de gobierno, mediante la asignación de fondos concursables⁹, becas educativas, créditos y otros, a fin de que, las organizaciones sociales

realicen proyectos y procesos tendientes a formar a la ciudadanía en temas relacionados con derechos y deberes. Las otras opciones no se han hecho públicas todavía.

Plazos para la participación

En proyectos: En el reglamento de aplicación de los mecanismos de participación social previstos en la Ley de Gestión Ambiental (Decreto 1040) y en su instructivo se establece un plazo máximo de treinta días contados desde la fecha de la convocatoria para ejecutar los mecanismos de participación.

La convocatoria a los mecanismos de participación social se realiza mediante uno o varios medios de amplia difusión pública. En ella se señala la fecha y hora en que se ejecutará el mecanismo. Una vez realizada esta publicación se deben mantener disponibles para revisión por parte de la ciudadanía los borradores del estudio de impacto y del plan de manejo ambientales, en las dependencias correspondientes por un plazo de siete días.

Adicionalmente, se puede ejecutar un mecanismo de participación social complementario en el plazo de siete días; en los siete días siguientes a esta actividad se receptan los criterios y observaciones de la comunidad, respecto del proyecto y de los borradores del estudio de impacto (EIA) y del plan de manejo (PMA), luego de lo cual se da por concluido el proceso de participación social.

⁹ Durante el año 2013 con carácter de programa piloto el Consejo de Participación a través de un fondo concursable realiza una convocatoria para la promoción de la participación social y organización social en zonas rurales.

En la formulación de políticas públicas:

En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana no se establece un plazo para la participación ciudadana en la planificación y formulación de políticas públicas ni tiempo que se debe otorgar para la participación; solamente se reconoce el derecho de participación de la ciudadanía en la gestión pública y en el desarrollo de las políticas públicas y algunos mecanismos a través de los cuales se podría participar, como los consejos sectoriales.

En la elaboración de leyes:

La Ley Orgánica de la Función Legislativa establece un plazo no menor a quince días dentro del proceso de elaboración de la ley para que las personas interesadas en su aprobación o quienes consideren que sus derechos pueden ser afectados por la misma, acudan a la comisión especializada a exponer sus argumentos. Esta posibilidad de participación se da en el proceso de envío del primer informe al pleno.

No se establecen otros plazos para la participación de la ciudadanía, a pesar de que en la ley se prevé otros mecanismos para esto en las diferentes etapas de formación de la ley.

En general, en los casos de formulación de política pública, leyes y proyectos se observa una falta de especificidad y heterogeneidad normativa en relación al tiempo que se establece para llevar a cabo un proceso de participación.

Por el ritmo rápido de construcción de la política pública y ejecución de actividades por parte del gobierno de Ecuador, es un reto cada vez más difícil contar con espacios y tiempos adecuados para realizar los procesos de participación e información a la ciudadanía en la formulación de leyes, políticas y proyectos.

Esfuerzos institucionales

¿Qué se investigó?

Alcance y calidad del acceso (esfuerzos relativos a informar al público sobre el proceso de toma de decisiones; entrega de información relevante sobre opciones para escoger y sus impactos en el medio ambiente y la salud; realización de sesiones de participación pública; organización de consultas); costo y accesibilidad; trato justo y equitativo (planificación para incluir una amplia gama de interesados y a minorías; notificaciones para participación; período adecuado para la recepción de comentarios del público); canales de acceso (registro de comentarios e incorporaciones, existencia de documentación de apoyo); existencia de personal encargado de los procesos de participación e infraestructura, fortalecimiento de capacidades gubernamentales, subnacionales y del público en general en los procesos de toma de decisiones.

¿Qué se encontró?

Alcance y calidad del acceso

En todos los casos evaluados, existió la difusión de información y convocatorias a través de distintos medios de comunicación masivos. Los portales web se privilegiaron como espacios de difusión de la información de los documentos finales y las actas del proceso de construcción de las leyes y políticas. Sin embargo, este medio no es accesible a toda la ciudadanía, en especial a la población pobre y rural y no se aseguró desde las instituciones una estrategia de difusión y convocatoria más amplia.

En proyectos: En los proyectos se cumplió con todos los mecanismos y medios de participación que prevé la normativa; para esto se explicó al público en qué consistía el proceso de elaboración del EIA y de qué forma la ciudadanía podía participar en ellos mediante las sesiones de socialización y participación, en los cuales podían formular inquietudes y comentarios. Se realizaron varias sesiones de participación pública y consultas a la ciudadanía, según lo establece el Decreto 1040.

En el caso de Coca Codo Sinclair se cumplió con permitir el acceso al EIA y al PMA durante los siete días en centros de información creador por la empresa a cargo del proyecto. Estos centros se mantuvieron abiertos hasta la

fecha de cierre de la investigación y en ellos se mantuvo esos documentos disponibles a quien los solicitara.

De forma adicional, los proponentes del proyecto facilitaron el acceso y difundieron información sobre sus industrias y sus impactos a través de distintos medios: talleres, folletos, historietas didácticas, maquetas, videos, entre otros.

En los dos casos estudiados no se ha distribuido a las comunidades locales el documento final del EIA ni el informe del facilitador del proceso (la normativa no lo establece como una obligación).

En la formulación de políticas públicas: En el caso de la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) se hizo una amplia descripción del proceso de formulación de esta política y de las oportunidades de participación de la ciudadanía. Se realizaron varias sesiones de participación pública y consultas a la ciudadanía. En total se contó con la participación de más de 15.000 personas de distintos sectores en talleres de consulta ciudadana, ferias de socialización y otras actividades. Además, se aplicaron sondeos de opinión a más de 5.000 personas para recoger opiniones acerca del significado del buen vivir.

El caso del Plan Nacional de Desarrollo Minero (PNDM) el proceso de participación

fue muy diferente al del PNBV. En este caso la difusión de la descripción del proceso de formulación del PNDM y las oportunidades para participar en este se la hizo sólo para los actores contactados y considerados por el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables y el proceso no estuvo abierto para toda la ciudadanía.

En el proceso de construcción del PNDM se entregó información de forma oral en los talleres y socializaciones realizadas sobre los impactos en la salud y en la calidad del ambiente de esta política. Sin embargo, no se entregó información escrita y detallada sobre los impactos específicos por cada proyecto minero.

Se realizaron cuatro talleres y mesas de diálogo (en Mindo, Quito, Zamora y Machala) tan sólo en la etapa inicial y con los actores relacionados al sector minero (cámaras de minería, centros de educación superior y asociaciones mineras artesanales).

En la elaboración de leyes: En los casos estudiados se difundió el inicio del trámite de elaboración de las leyes a la ciudadanía, no obstante, no existió suficiente anticipación en la notificación a la ciudadanía sobre el cronograma de cada etapa en el proceso de la formulación de las leyes.

En los dos casos estudiados se encuentran en el portal web de la Asamblea los documentos de calificación de la ley, los informes de los debates y el texto definitivo de las normativas.

Sin embargo, este medio no es accesible a toda la ciudadanía.

En el caso de la Ley de Participación Ciudadana antes y después del primer debate la comisión especializada realizó varias sesiones de participación y consulta.

Cuando se tramitó la Ley de Minería no existía la Unidad de Participación de la Asamblea Nacional, por lo cual no existía una dependencia que monitoreara los esfuerzos de la comisión respectiva para promover la socialización y debate de la ley con la ciudadanía. Por otro lado, la Asamblea no entregó información específica al público sobre los impactos de la minería en el medio ambiente y la salud.

Para el trámite de esta ley se preveía en el Mandato 23¹⁰ otorgue diez días para la participación ciudadana; sin embargo esta ley se aprobó en un lapso de dos meses, lo cual dificultó contar con espacios suficientes para reuniones de socialización y recepción de comentarios y observaciones por parte de la ciudadanía.

Finalmente, se destaca la escasa participación de nacionalidades indígenas en los procesos de elaboración de las dos leyes.

10 | A través del mandato 23 la Asamblea Constituyente posesionó a la Comisión Legislativa transitoria, derogando a la Ley Orgánica de la Función Legislativa vigente hasta el 2008 y en su lugar expidió un reglamento para el funcionamiento en la aprobación de las leyes con carácter de urgentes en un tiempo determinado y en mayoría absoluta (39 votos), previa presentación de informes de las subcomisiones especializadas y de la socialización a la ciudadanía.

Fortalecimiento de capacidades para agencias gubernamentales y gobiernos subnacionales

En proyectos: El Ministerio del Ambiente (MAE) cuenta con personal encargado de facilitar y dar seguimiento al proceso de participación ciudadana en los estudios de impacto ambiental. Además, designa por lo menos un facilitador, durante 30 días, para cada proceso de consulta.

Los funcionarios del MAE en planta central y oficinas regionales reciben una adecuada capacitación sobre temas puntuales vinculados a sus funciones. Tan sólo en 2011 tuvieron seis capacitaciones en diversos temas como la gestión integral de residuos sólidos, gestión ambiental y sostenibilidad, huella de carbono, ecología de ríos, entre otras. Sin embargo, no han recibido capacitaciones sobre participación ciudadana.

En la formulación de políticas públicas: En el caso del PNBV se contó con el apoyo de treinta facilitadores, consultores y promotores para organizar el proceso de participación. A partir de esto se creó en Senplades una unidad específica para la participación: la Coordinación General de Participación Ciudadana.

En el caso del Plan de Desarrollo Minero, dentro del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (MRNNR) existen tres funcionarios a cargo de la participación ciudadana cuyas labores se dividen entre procesos de los viceminis-

terios de hidrocarburos y de minas. Contar con tres funcionarios para realizar la socialización y participación en todo el país de una política nacional resulta limitado.

En cuanto a capacitación, tanto los funcionarios de Senplades como del MRNNR, en planta central y oficinas regionales, han recibido capacitaciones puntuales sobre participación ciudadana y medio ambiente. No obstante, las capacitaciones recibidas no son parte de una serie o programa de formación continua en participación ciudadana.

En la elaboración de leyes: En el caso de la Ley de Participación Ciudadana, con la creación de la Unidad de Participación de la Asamblea Nacional se contó con personal exclusivamente dedicado a esta labor para apoyar y monitorear los esfuerzos de la institución en el proceso de participación de la comisión que trató la ley.

En el presente se ha consolidado la labor de la Unidad; actualmente cuenta con diez personas en Quito y dieciocho funcionarios en las casas legislativas provinciales, quienes organizan conjuntamente con las comisiones talleres y foros, difunden material informativo y proyectos de leyes. Además cuentan con una iniciativa llamada Bus Legislativo que se encarga de difundir en zonas rurales material informativo sobre la Asamblea, sus mecanismos de participación, las leyes aprobadas y los beneficios y herramientas para la ciudadanía que se establecen en las leyes.

Cuando se tramitó la Ley de Minería no existía esta Unidad ni otra dependencia que monitorea los esfuerzos de la comisión respectiva para promover la socialización y debate de la ley con la ciudadanía.

Adicionalmente, cabe mencionar que en la etapa de debate de las dos leyes evaluadas no existían las casas legislativas provinciales de la Asamblea, cuya labor es facilitar la difusión de información y la participación en la elaboración de leyes.

En relación al fortalecimiento de capacidades, se observó que desde la creación de la Escuela Legislativa de la Asamblea Nacional en el año 2008 se tiene como objetivo el ofrecer diversas capacitaciones que mejoren el tratamiento de las leyes en la Asamblea. De esta manera, las capacitaciones se realizan de manera regular y acerca de diversos temas dentro de los cuales se incluye a la temática de participación ciudadana. Adicionalmente, la Escuela Legislativa y el Instituto Altos Estudios Nacionales (IAEN) firmaron un convenio marco de cooperación interinstitucional para fomentar la capacitación de los asambleístas y funcionarios de la legislatura en diversas áreas, sin embargo no se han registrado capacitaciones en materia ambiental.

Fortalecimiento de capacidades del público

En proyectos: En los dos casos estudiados se determina que la institución pública encar-

gada de realizar el proceso de participación no tiene la competencia para capacitar a la ciudadanía sobre este proceso; esta labor corresponde a otras entidades (Secretaría de Pueblos y el Consejo de Participación Ciudadana).

Sin embargo, en el proyecto Mirador la empresa Kinross Aurelian emprendió, dos años antes de la elaboración del EIA, un esfuerzo de capacitación a la ciudadanía sobre las distintas formas de participación, de diálogo y de la posibilidad de realizar observaciones acerca del proyecto.

En el caso del proyecto Coca-Codo Sinclair se observaron esfuerzos de capacitación a la ciudadanía por parte de organizaciones no gubernamentales como EcoCiencia y The Nature Conservancy (TNC).

En la formulación de políticas públicas: En los dos casos estudiados se determina que las instituciones encargadas de formular la política pública no han realizado capacitación al público respecto a participación ya que esta competencia la tiene otra institución estatal (Consejo de Participación Ciudadana).

El Consejo de Participación Ciudadana tiene un programa de capacitación a la ciudadanía relacionado con los diferentes mecanismos de participación. Inclusive la ciudadanía puede solicitar una capacitación para conocer las pautas y procesos de participación en determinado proceso.

Sin embargo, falta difusión y conocimiento de los actores sobre estas capacitaciones pues no todos los actores vinculados al tema conocen o han recibido estas capacitaciones.

En la elaboración de leyes: En la Asamblea existe el bus legislativo que se encarga de difundir en zonas rurales material informativo sobre la legislatura, sus mecanismos de participación, las leyes aprobadas, los beneficios y herramientas para la ciudadanía que se establecen en las leyes. Esta iniciativa no estaba vigente al momento de elaboración de las dos leyes estudiadas.

Canales de acceso a la participación

En proyectos: En el caso Coca-Codo Sinclair el registro de los EIA aprobados y sus licencias ambientales se encuentran en el portal web de la empresa y son de libre acceso para la ciudadanía. Además, para la población local el EIA definitivo con su expediente (incluido el informe del facilitador) se encuentra en los centros de información pública. Esos centros continuaban abiertos al cierre de esta investigación, aun cuando ello no es una obligación legal, ahí también existe una bitácora diaria y permanente que recepta inquietudes de la población de área de influencia directa al proyecto. Por otro lado, no existió un registro interactivo de las audiencias públicas realizadas para permitir a la ciudadanía mantenerse informada de los avances en el proceso de participación del EIA.

Asimismo, el proyecto ha generado información (sobre sus industrias y sus impactos a través de distintos medios: talleres, folletos, historietas didácticas, maquetas, videos, entre otros) permanente que son valorados como materiales de apoyo; sin embargo, no se puede precisar si estos contribuyeron a una decisión o participación más activa en la audiencia pública.

En el proyecto Colibrí los borradores del EIA y del PMA estuvieron disponibles para el público únicamente durante los siete días que estuvo abierto el centro de información. Luego de vencido este plazo, los borradores dejaron de ser públicamente accesibles. Actualmente, el acceso al EIA definitivo es posible únicamente mediante solicitud escrita al Ministerio de Ambiente.

Posteriormente al proceso de participación social no se ha facilitado a las comunidades locales ningún tipo de información respecto al proyecto, lo único que se encuentra disponible en internet es la noticia del licenciamiento para dar lugar a la ejecución del proyecto; pero no se notificó directamente a las comunidades involucradas.

El proyecto ha generado información de apoyo sobre la minería y sus impactos ambientales mediante boletines y folletos adaptados al idioma y contexto local. Estos se distribuyeron a los hogares de las comunidades del área de influencia y están disponibles de forma continua en la oficina de la empresa en la localidad Los Encuentros.

En la formulación de políticas públicas:

En el caso del PNBV existe toda la información de registro de participantes de la elaboración de este plan abierta al público en la página institucional. Incluye información de los planes, bibliografía y equipos técnicos que apoyaron el proceso para los procesos participativos, así como información sobre el número de participantes, divididos por género, lugar, fecha, metodología de los talleres y comentarios y observaciones para cada política en cada mesa de trabajo. Además, en la página institucional se mantiene una opción accesible al público que contiene datos e información sobre lo que fueron las mesas de diálogo, audiencias y asambleas que configuraron en conjunto el proceso participativo. La información de registro de lo que fue el primer plan de desarrollo 2007-2010 y su actualización (2009-2013) se encuentra en una hoja de registro público en la página institucional de la secretaría. Estos registros fueron actualizados en el portal web de la entidad mientras se elaboraba el Plan.

A pesar de la existencia de esta información, es necesario contar con conocimientos previos para acceder fácilmente a los registros; por otro lado, la mayoría de esta información de apoyo tan sólo está disponible en Internet por lo que no es accesible a toda la población.

En el caso del PNDM existe un registro de los talleres y el proceso de construcción del

plan (no está disponible libremente a través de Internet, solamente es posible acceder a esta información mediante una solicitud al MRNNR) aunque no incluye detalles del proceso de elaboración del plan como comentarios enviados, observaciones, rectificaciones, ni de la participación (quiénes participaron, cuántos, qué aportes brindaron).

En las socializaciones realizadas para la elaboración del PNDM se proporcionó información de forma oral sobre la formulación del plan, así como de las visiones y propuesta de minería en Ecuador. No se contaba con documentos borradores para distribuirlos ni se dejaba el plan disponible en alguna sede para lectura y comentarios del público.

En el portal web del MRNNR existe alguna información de apoyo como documentos sobre minería, proyectos prioritarios, inversiones, normativa y políticas del sector. En ambos casos, los documentos finales de los planes están disponibles libremente en los portales web respectivos.

En la elaboración de leyes: En los dos casos se encuentran en el portal web de la Asamblea los documentos de los distintos procesos para la elaboración de las leyes: calificación del Consejo de Administración Legislativa, los informes de los debates (aunque muy sucintos), calificación del pleno legislativo, los informes al Ejecutivo y el texto definitivo de las normativas. Además,

existen otras actas físicas en la Asamblea que no se cuelgan en la web.

En el caso de la Ley de Minería se observa en los archivos de la Asamblea que se encuentran los documentos que respaldan los proyectos de ley (informes, documentos de análisis y actas del proceso de participación). Estas memorias y documentos relacionados son de dominio público y de libre acceso pero solo es posible solicitarlos en la sede de la Asamblea.

En las actas no existe un detalle de los comentarios de la ciudadanía ni de su incorporación en partes específicas de la ley; tampoco se hace una descripción de las socializaciones realizadas y de las inquietudes ahí manifestadas.

Finalmente, en el archivo físico y portal web no se evidencia otra documentación de apoyo al debate sobre minería como informes y documentos de análisis, entre otros.

En el caso de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se ha observado que dentro de los archivos de la Asamblea se puede encontrar los registros acerca del análisis durante la Asamblea Constituyente para que se incluya su formulación como mandato de la Constitución, y los de su posterior formulación y aprobación en la Asamblea Nacional. Sin embargo, los registros de la comisión legislativa que estuvo a cargo (especializada de Participación Ciudadana y Control Social) no constan en ese archivo. Tampoco se cuenta con documentos acerca de

las discusiones realizadas durante las socializaciones que debieron hacerse. En la página web institucional no constan actas del proceso de participación ciudadana que se hizo para su formulación.

Los registros del primer y segundo debate permitieron mantener informada a la ciudadanía a través del portal web de una manera general sobre el debate legislativo, mas no sobre los comentarios, aportes y observaciones realizados en el proceso de participación.

Cabe reiterar que la difusión a través del portal web tiene la limitante de no llegar a la mayoría de población más pobre de zonas urbano marginales o rurales.

Financiamiento de la participación

No hay disposición específica en la ley referida a financiamiento de procesos de participación en la elaboración de leyes, políticas o proyectos; sin embargo se hace referencia a que el Estado en todas sus funciones y niveles de gobierno destinará ingresos para el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios públicos en materia de participación y proporcionará la infraestructura para ello. Los actores encargados de organizar y llevar adelante los procesos de participación en los casos analizados cumplieron con todos los mecanismos y medios de participación previstos en la ley.

Se destacan los esfuerzos institucionales

relacionados con financiamiento en el caso del proceso de participación del proyecto Coca Codo Sinclair, en el cual se cubrió los costos de transporte de los participantes que asistieron a las socializaciones; en el caso del proyecto Colibrí, la empresa Kinross elaboró material didáctico que se distribuyó y difundió entre toda la población sin costo.

Por otro lado, en el proceso de participación del PNBV la Senplades, al organizar un proceso amplio de participación en todo el país para su elaboración, canalizó presupuesto para la movilización de los pobladores rurales a los centros urbanos donde se realizaron los talleres, además, cubrió costos de alimentación y logística.

Plazos para la participación

En proyectos: los tiempos establecidos en la normativa para el proceso de participación y consulta resultaron insuficientes en cuanto a conocer y leer un documento de gran magnitud y lenguaje técnico como es un EIA, el cual consta de alrededor 300 páginas y requiere de un tiempo mayor a siete días para su adecuada lectura y comprensión, así como tiempos mayores para la entrega de observaciones.

Por otro lado, al realizar los procesos de consulta ambiental en la etapa de diseño definitivo de un proyecto se limita la efectividad de la participación por el insuficiente tiempo para conocer a fondo los posibles impactos de un pro-

yecto y en una etapa en la que ya no se puede formular diseños alternativos a las obras.

En la formulación de políticas públicas: debido a que en la Ley de Participación no se definen tiempos para el proceso de participación en la formulación de las políticas públicas, se observa procesos muy distintos en los dos casos de políticas públicas estudiados.

En el caso del plan de minería para el país (PNDM) no se notificó a los actores involucrados del inicio de formulación de la política, como tampoco de cada etapa en la elaboración de la misma. Adicionalmente, el tiempo de presentación de observaciones se lo hizo en un período de dos meses, que fue el tiempo que duró el proceso de socialización.

En el proceso de participación del PNBV se observa que las notificaciones del inicio de cada etapa de este plan se hicieron, en promedio, con diez días de antelación. Asimismo, la recepción de observaciones se realizó directamente a través de la página web institucional ya que se mantenía un portal abierto específicamente para recibir los aportes y comentarios de la ciudadanía.

En la elaboración de leyes: En el proceso de participación en la Ley de Minería no se evidencian notificaciones realizadas con anticipación al inicio de cada etapa de elaboración de la ley, lo cual limita e impide una participación

efectiva de la ciudadanía. Por otro lado, la difusión del contenido del proyecto de ley si se llevó a cabo tanto a asambleístas como a funcionarios de la Cámara de Minería para que proporcionen las observaciones correspondientes.

El periodo destinado para la discusión de esta ley fue de dos meses, tiempo en el cual también estuvo vigente la posibilidad de realizar observaciones y comentarios por parte de la ciudadanía en general. Las observaciones de los asambleístas fueron recogidas solamente durante diez días. Con el objetivo de ampliar la posibilidad de acoger una mayor cantidad de comentarios, se invitó a representantes de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) y a mineros artesanales para dialogar sobre la ley, pero no se estableció una ampliación del plazo del debate como lo solicitó la organización indígena por lo que se retiró del proceso. Así, la duración del periodo de debate de ley resultó ser corto y no dio plazos adecuados para la recepción e incorporación de observaciones.

Respecto a la Ley de Participación durante el proceso de elaboración de esta ley no se evidencia ninguna notificación anticipada a la ciudadanía en general, previo al inicio de cada etapa en la elaboración de la misma.

Por otro lado, el tiempo destinado para la discusión de la ley, antes de remitirla al pleno de la Asamblea para un primer debate, fue de un

mes y medio. Durante este periodo la Comisión estuvo recibiendo comentarios del público.

En general, en los distintos casos estudiados se observa una falta de especificidad y una heterogeneidad normativa en relación al tiempo señalado para el proceso de participación.

Trato justo y equitativo

En proyectos: En el proyecto Colibrí, dentro de los esfuerzos de inclusión durante las etapas de socialización y participación ciudadana, se invitó personalmente a presidentes de comunidades, moradores del área de influencia y representantes de entidades de los gobiernos subnacionales. Asimismo, se identificaron dos grupos en desventaja dentro de este proyecto, los mismos que fueron considerados efectivamente y con los cuales se ha mantenido una comunicación fluida.

La convocatoria se realizó mediante la prensa, la página web del MAE, carteleras informativas ubicadas en sitios estratégicos y difusión por medio de la radio de mayor sintonización. La socialización del EIA se hizo en un lenguaje adecuado y comprensible para los asistentes.

En el proyecto Coca-Codo Sinclair con base en la definición del área de influencia directa del proyecto se hizo un esfuerzo adecuado para incluir a líderes comunitarios, representantes de ONG y público interesado para el proceso de participación. Además, cabe mencionar que ter-

minado el proceso se continuó realizando socializaciones y reuniones con la comunidad de DASHINO y con la población colona como parte del relacionamiento comunitario y continua comunicación que mantiene la empresa con los actores locales de la zona de influencia del proyecto.

En la formulación de políticas públicas: En el caso del PNBV existieron adecuados esfuerzos para incluir a una amplia gama de grupos de la ciudadanía y grupos minoritarios a través del Consejo Nacional de Mujeres (Conamu), Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (Codenpe) y Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades del Ecuador (Conadis). Contrariamente, la difusión del proceso de formulación del PNDM y las oportunidades para participar en este, se focalizaron únicamente en los actores contactados y considerados por el MRNNR, no pudo participar toda la ciudadanía involucrada.

En la elaboración de leyes: En el caso de la Ley de Minería se realizaron socializaciones en la región sur oriental en donde se ubican los mayores proyectos mineros del país. A pesar de que los foros ciudadanos se realizaron en las zonas afectadas, no se evidencia un esfuerzo para la inclusión de grupos en desventaja que son afectados directamente por esta ley como comunidades indígenas, comunidades locales, sectores ambientales, entre otros.

Por otro lado, en las actas de aprobación de la ley se detalla que se involucró a 26 organizaciones en el debate de la ley pero, entre las organizaciones participantes no constan la Conaie ni ninguna organización ambiental de la sociedad civil.

En la elaboración de la Ley de Participación se realizó un mapeo e identificación de actores relacionados al proyecto de ley por lo que se contó con una amplia participación de varias organizaciones a través de la presentación de observaciones, entre ellos Corporación Participación Ciudadana; Red de Mujeres Políticas; Comisión de Asambleas Populares de Participación Ciudadana; Cámara de Industrias y Producción; Asamblea Popular Nacional de Participación Ciudadana y Control Social; Minga Ciudadana; Comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Electrónico del Concejo Cantonal de Cuenca y Pueblo Montubio del Ecuador.

Entre los participantes de minorías, según actas, tan sólo se registra a la Red de Mujeres Políticas y al Pueblo Montubio del Ecuador. No se registra la participación de alguna otra de las doce nacionalidades indígenas o grupos minoritarios o de personas discapacitadas.

Análisis de eficacia

¿Qué se investigó?

Impactos (registro e incorporación de comentarios en la decisión final); resultados (influencia de la participación del público en la decisión final; decisión final más protectora del medio ambiente o salud humana que el borrador inicial); desempeño de funcionarios públicos y gobiernos subnacionales; habilidades y destrezas de la ciudadanía; involucramiento de medios de difusión y OSC en los procesos de participación.

¿Qué se encontró?

Incorporación de opiniones de la ciudadanía a informes finales

En proyectos: En el proyecto Colibrí se observa que los informes del facilitador del proceso de participación son un adecuado registro de lo ocurrido pues contienen el detalle de los comentarios realizados, las preguntas formuladas y las respuestas brindadas. Este informe no fue entregado a los miembros de la comunidad una vez terminada la etapa de participación social. Por otro lado, no se encuentra un registro accesible de los comentarios realizados, ni cuales fueron o no incorporados en el proyecto.

En el caso de Coca Codo Sinclair se expresó que existió un registro público de información siete días antes de la convocatoria al proceso de

participación y siete días después. Sin embargo, el acceso a esta información fue poco efectivo debido a la escasa escolaridad de los pobladores; no obstante, se realizaron comentarios pero los pobladores tienen la percepción de que no fueron incorporados al proyecto. Al igual que en el otro caso el informe final que contenía las observaciones no fue entregado a las comunidades. Existieron varias contribuciones y comentarios de la ciudadanía a los EIA en los dos casos estudiados. Sin embargo, su principal preocupación en relación a los proyectos en marcha fue la creación de plazas de trabajo antes que la mitigación de los impactos ambientales.

En la formulación de políticas públicas:

En el caso del PNBV se cuenta con registros detallados de las memorias sistematizadas de los talleres de consulta ciudadana, mesas de trabajo, grupos focales y veedurías ciudadanas que tuvieron lugar en el proceso de participación del plan. Este registro es accesible por medio de Internet. Representantes de varias organizaciones sociales, entidades educativas, organizaciones de la sociedad civil, secretarías, municipios, ministerios y grupos minoritarios indígenas brindaron sus aportes y comentarios, sin embargo, no se conoce si estos fueron incorporados al plan; miembros de la Senplades aseguran que no existe un registro puesto que todo fue incorporado por lo que, según afirman, sólo se elaboraron las memorias.

En el caso del PNDM solamente existe un registro de los talleres realizados, al cual hay como acceder únicamente mediante una solicitud al MRNNR. Sin embargo, no existe un registro de los comentarios enviados y observaciones realizadas en estos talleres.

Los registros de ambos casos no detallan los comentarios dados por la ciudadanía que no fueron incorporados a los planes y las razones para su rechazo.

En la elaboración de leyes: En el caso de la Ley de Participación Ciudadana, a pesar de que la Asamblea Nacional ha realizado grandes esfuerzos para facilitar la participación ciudadana, los archivos todavía no cuentan con ningún registro cualitativo completo que permita comprobar la cantidad total de aportes realizados, por parte de ciudadanos y ciudadanas, que hayan sido debatidos en las comisiones; ni tampoco se presentan registros acerca de cuantos y cuales comentarios fueron incorporados en el texto de la ley aprobada.

Respecto a la Ley de Minería, en el acta de elaboración de esta ley se especifican las observaciones realizadas por los asambleístas, pero no se detalla que observaciones fueron incorporadas ni cuales rechazadas de los aportes dados por la ciudadanía que participó en el proceso. Por parte de la misma Asamblea Nacional se reconoce que inclusive hasta la actualidad no se tiene un registro detallado que evidencie cuan-

tos aportes ciudadanos han sido tratados en las comisiones y en el pleno y si se incorporaron a los textos finales de las leyes.

Desempeño de funcionarios públicos y gobiernos subnacionales

En proyectos: En el caso del proyecto Colibrí, la mayoría de los interesados se mostró conforme con el desempeño de las funciones del personal correspondiente a instituciones públicas y gobiernos subnacionales, quienes incluso han brindado apoyo aún después de finalizado el proceso de participación. Asimismo, se ha apreciado grandemente el esfuerzo del personal de relaciones comunitarias de la empresa ya que han constituido un canal eficiente de comunicación.

En el proyecto Coca-Codo Sinclair la percepción de las comunidades respecto al desempeño de los funcionarios públicos es diversa; algunos han expresado que no cuentan con habilidades, herramientas, conocimiento y actitudes suficientes para facilitar la participación, mientras que otros grupos consideran que la información entregada por estos funcionarios ha sido clara.

Por otro lado, respecto a los gobiernos subnacionales se considera que existió un apoyo suficiente y satisfactorio a pesar de existir un déficit de capacitación y competencias en lo que respecta a información técnica. Los funcionarios de estas instancias estuvieron presentes en las socializaciones y reuniones de participación

convocadas.

En la formulación de políticas públicas: En el caso del PNBV se ha observado que el fortalecimiento de capacidades a funcionarios de la Senplades ha sido constante en términos de participación y ha buscado desarrollar destrezas y capacidades en los funcionarios. Así mismo, el rol de los gobiernos subnacionales fue fundamental en la facilitación de la participación ciudadana ya que involucró grandes esfuerzos logísticos para llegar a la mayoría de pueblos y comunidades dentro de sus territorios locales.

En el caso del PNDM existe la percepción de que MRNNR focalizó la participación en un grupo muy poco diverso de actores porque la mayoría eran representantes de las empresas mineras. Además, se indica que la coordinación fue muy pobre en el sentido de que se involucró a pocas instituciones públicas y sobre todo a aquellas entidades de control minero.

Respecto a los gobiernos subnacionales existe la percepción de que la facilitación de la participación pública por parte de estas entidades fue limitada, aunque colaboraron en la organización y realización de socializaciones en las provincias del sur del país.

En la elaboración de leyes: En ambos casos, los actores entrevistados tienen opiniones diversas sobre el desempeño del personal de la Asamblea. Así, respecto a la Ley de Minería

existen algunas opiniones que aseguran que los miembros de la Asamblea realizaron el mejor de los esfuerzos a pesar de las limitaciones de tiempo y capital para el proceso, mientras que otros actores mencionan que ellos no hicieron un esfuerzo para desempeñar correctamente sus roles y que la difusión de la ley fue parcial.

En cuanto a la Ley de Participación Ciudadana se menciona, por un lado, no existió interés en los funcionarios de permitir una amplia participación en la elaboración de la ley; por otro lado, existe la percepción de que la Comisión realizó un buen esfuerzo para incluir la participación de varios actores interesados.

Involucramiento de medios de comunicación y OSC en los procesos de participación

En proyectos: Los medios de comunicación local jugaron un papel importante al difundir información sobre los casos y las convocatorias de participación.

En el caso del proyecto Colibrí, las OSC no intervinieron en ninguna etapa de los procesos de participación del proyecto.

En el proyecto Coca-Codo Sinclair organizaciones de la sociedad civil, como EcoCiencia y The Nature Conservancy (TNC), han realizado durante varios años un trabajo de capacitación y fortalecimiento de capacidades a los gobiernos locales, incluso antes de que arranque el

proyecto. Asimismo, TNC realizó talleres en la zona con grupos indígenas, pobladores, empresas turísticas sobre las preocupaciones de los impactos del proyecto; estas preocupaciones fueron transmitidas al MAE. Además, estas dos organizaciones aportaron comentarios y observaciones al EIA.

En la formulación de políticas públicas:

En el caso del PNDM ciertos medios locales se involucraron en foros y talleres realizados en Zamora y Machala. En los medios nacionales se dio cobertura a la noticia cuando el Plan ya estaba formulado, con lo cual se difundió la información al final del proceso mas no permitió promover la participación en todo su desarrollo. En cuanto al rol de las OSC se observó que ellas dieron su opinión y aportes en torno al tema minero. Sin embargo, estos comentarios no fueron recogidos y no se las involucró en la formulación del Plan. De igual forma, los reclamos por parte de las OSC al proceso no tuvieron como efecto que la elaboración del Plan incluya a una mayor cantidad de actores.

En cuanto al PNBV se observó que los medios de comunicación jugaron un rol importante dentro del proceso de participación del plan, pues se realizaron varias convocatorias pagadas por medios de comunicación a nivel nacional, pero los medios locales, radios comunitarias y periódicos locales constituyeron un apoyo vital para el proceso ya que la ciudadanía se creó

conciencia de participación voluntariamente. Por otro lado, los medios a nivel nacional no le dieron tanta difusión a la elaboración del PNBV, más bien fueron de apoyo en la socialización del plan; a pesar de que los entrevistados aseguran que no existió una notificación a través de los medios de difusión que los invitara a la participación en la fabricación del plan.

En el proceso de elaboración de este plan también se contó con la participación de varias OSC que se constituyeron engrandes difusores para facilitar la participación ciudadana.

En la elaboración de leyes: El rol de los medios de comunicación en la elaboración de la Ley de Minería como en la Ley de Participación Ciudadana se centra principalmente en socializar los sucesos ocurridos durante los distintos pasos del proceso de aprobación de las leyes. Sin embargo, no realizaron difusión de información especializada, ni de las convocatorias a los espacios de participación organizados por la Asamblea.

Por otro lado, en cuanto al involucramiento de OSC se observa que en el caso de la Ley de Minería estas facilitaron información y desarrollo de capacidades de los dirigentes de los grupos relacionados al tema como la Conaie; en el caso de la Ley de Participación se observó que existió una organización¹¹ que participó activa-

11 | Participación Ciudadana fue la ONG que participó de manera positiva en la formulación de la ley.

mente en el desarrollo de la ley a través de extensas contribuciones y propuestas que envió a la Asamblea. Además, canalizó la participación de otros actores sociales como OSC y grupos ciudadanos.

Habilidades y destrezas de la población

En proyectos: Los pobladores locales tienen dificultades para comprender los temas técnicos del EIA y las implicaciones sociales, ambientales y de salud que se originan dentro de cualquier actividad industrial de alto impacto debido a su baja escolaridad y a su poco conocimiento técnico, lo cual dificulta la participación y el diálogo. Para grupos de población local con bajos índices de escolaridad, a pesar de la capacitación e información brindada por parte del Estado, es un reto que tengan una participación efectiva debido a sus escasos conocimientos y destrezas.

Cabe mencionar que en el proyecto Coca-Codo Sinclair se realizaron actividades de fortalecimiento de capacidades, habilidades y conocimientos; además, las organizaciones no gubernamentales realizaron un esfuerzo por dar herramientas para fortalecer las habilidades y conocimientos sobre participación.

Por su lado, en el proyecto Colibrí la empresa minera Kinross Aurelian se encuentra desempeñando una campaña de nivelación escolar dentro de las comunidades, con la finalidad de

contratar mano de obra local a futuro, lo cual ayudará directamente al fortalecimiento de capacidades de los pobladores.

En la formulación de políticas públicas: En el caso del PNDM se observó que los actores pertenecientes a OSC cuentan con experiencia y conocimiento sobre procesos de participación. Por otro lado, las nacionalidades indígenas, pueblos y campesinos tienen pocos conocimientos y capacidades para participar en estos procesos.

En cuanto al PNBV se señaló que si bien no se realizaron capacitaciones a la ciudadanía respecto a participación, sí se entregó al inicio de cada taller información estadística y territorial, para que la participación en el proceso fuera efectiva; asimismo, se les comunicaba los motivos de la convocatoria, qué se iba a discutir, para qué se discutía, cuáles eran las posibilidades de participación, etc.

Sin embargo, existen grupos de la ciudadanía de baja escolaridad en función de quienes, a pesar de la capacitación e información brindada, constituye un reto nivelar sus conocimientos y capacidades para tener una participación efectiva.

En la elaboración de leyes: En general se observa que la población tiene escasos conocimientos y destrezas para involucrarse en los procesos de participación; asimismo, los bajos niveles de escolaridad de la mayoría de pobla-

dores no permiten que cuenten con capacidades técnicas que permitan un proceso de discusión y participación en la discusión de proyectos de ley.

Cabe destacar que en la elaboración de la Ley de Minería se observó que de la gran cantidad de actores involucrados no todos contaban con los conocimientos esenciales para realizar propuestas. En parte, esto se debió a que el gobierno no facilitó información acerca de los aspectos relacionados con impactos de los temas mineros.

Recomendaciones

Normativa: alcance y calidad en el acceso a la participación

Disponer en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y en los reglamentos respectivos que se realicen actividades para fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos y de la ciudadanía en temas de participación pública.

Expedir un reglamento a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el cual se creen procedimientos específicos para la participación ciudadana en la planificación y formulación de políticas públicas. En dicho reglamento debe considerarse un tiempo y procedimiento adecuado para la participación, que permita identificar, invitar e incluir a todos los actores afectados e interesados en la política; así como la posibilidad de realizar la difusión de infor-

mación general y específica sobre la propuesta planteada y sus alternativas y los protocolos mínimos para el proceso de recopilación, registro y retroalimentación de observaciones de la ciudadanía. Este reglamento debe basarse en la buena experiencia y alcance del proceso de participación del PNBV.

Reformar el Reglamento de aplicación de los mecanismos de participación social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental (Decreto 1040) y su instructivo para que el proceso de participación cuente con tiempos suficientes para la participación y, principalmente, para la revisión del EIA y del plan de manejo y para enviar comentarios a estos documentos.

En esta reforma también se debería incluir la obligatoriedad de la entrega a las comunidades del informe del facilitador así como del EIA y del plan de manejo definitivos.

Esfuerzos institucionales

Accesibilidad

Difundir los mecanismos, reglamentos y normativa de participación no sólo a través del portal web de las entidades públicas sino también a través de otros medios, radio, televisión, documentos impresos y materiales que lleguen directamente a la ciudadanía, sobre todo a aquellos en zonas urbano marginales y rurales. El bus legislativo de la Asamblea Nacional es un buen ejemplo de esto.

En el caso de los proyectos es necesario contar con documentos de resumen de los EIA, elaborados en un lenguaje sencillo y que, una vez aprobados, se los explique a la población involucrada.

Por otro lado, es necesario fortalecer el proceso de recopilación detallada, registro y retroalimentación de observaciones de la ciudadanía en los procesos de consulta ambiental, formulación de políticas y leyes; guardar un detalle de las observaciones remitidas y de su grado de incorporación en los textos finales de las leyes, planes, políticas públicas o proyectos, permitiría que los actores conozcan más sobre sus aportes y se sientan integrados en el proceso.

Fortalecimiento de capacidades

Se recomienda fortalecer los departamentos y unidades de comunicación y participación de todas las entidades públicas, en especial de aquellas que formulan políticas e implementan proyectos de desarrollo, mediante la incorporación de personal suficiente (según cada necesidad) para dar un seguimiento y apoyo detallado a los procesos de socialización y participación con la ciudadanía.

Las OSC deben promover y realizar proyectos y campañas de capacitación a la ciudadanía en temas técnico-ambientales y en participación ciudadana.

El Estado, a través del Ministerio de Educación, puede emprender actividades pioneras

de formación de adultos mayores con baja escolaridad, sobre todo en zonas rurales, en temas relacionados a manejo y protección del medio ambiente.

El rol de los medios de comunicación puede enriquecer la participación si su actuación fuera más allá de socializar los sucesos ocurridos durante las distintas etapas del proceso y se enfocaran en difundir información especializada para enriquecer el debate.

Finalmente, se recomienda también crear programas de capacitación continua, a través del IAEN y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para servidores públicos y la ciudadanía, sobre los derechos, instrumentos y mecanismos de participación en la formulación de leyes, políticas públicas y proyectos.

Parte 3



Acceso a la Justicia Ambiental

¿Qué es y por qué el derecho al acceso a la justicia ambiental?

Se entiende como justicia ambiental a “[...] la posibilidad de que se obtenga de las autoridades judiciales la solución expedita y completa de los conflictos jurídicos que tienen una naturaleza ambiental” (Brañes, 2000: s/n). La naturaleza ambiental se refiere a aquellas temáticas que están relacionadas con el derecho al ambiente sano y los derechos propios de la naturaleza. Según la normativa ecuatoriana existen cuatro esferas de justicia ambiental: justicia constitucional, justicia ambiental civil, justicia ambiental penal y justicia contencioso-administrativa en materia ambiental. Estas esferas corresponden al ámbito jurisdiccional del acceso. Complementariamente, el derecho de acceso se extiende -con gran importancia- al ámbito administrativo, a través de la activación de la potestad administrativa sancionatoria.

El derecho de acceso a la justicia en el ámbito administrativo tiene dos esferas completamente diferentes: a) el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa que se ejecuta en la esfera judicial y, b) el acceso a la sede administrativa que se ejecuta en la esfera de la Función Ejecutiva a través de la imposición de sanciones previstas en la normativa.

El acceso a la justicia ambiental entraña la posibilidad que tienen las personas de presentar reclamaciones en el ámbito judicial en relación a la vulneración de sus derechos ambientales o los derechos de la naturaleza.

¿Cuál es el camino recorrido del derecho de acceso a la justicia ambiental?

El derecho de acceso a la justicia ha tenido un desarrollo interesante en la legislación ecuatoriana. La incorporación en la legislación de sanciones administrativas por infracciones, sanciones penales por delitos ambientales, la acción civil por daño ambiental y las garantías constitucionales, se produce entre las décadas de los noventa y dos mil; por tanto, se trata de temas eminentemente nuevos, cuyo desarrollo requiere de una preparación académica, así como de un cambio en la manera de concebir al ambiente sano y a la naturaleza. A estos elementos es importante agregar la novedad de la incorporación del buen vivir como objetivo del desarrollo del Estado, por lo que su aplicación judicial requiere un cambio de paradigma que permita materializar derechos e intereses relacionados con el ambiente a través de la justicia.

Evaluación de la categoría de acceso a la justicia en el Ecuador

En esta categoría, la evaluación se orientó a determinar el nivel de acceso a la justicia en términos de la legislación vigente y la calidad del mismo en relación a las instituciones judiciales involucradas; además, la efectividad de las resoluciones en términos de impactos producidos a partir de ellas.

Se estudiaron cuatro casos: dos por daño ambiental, uno en el que se evidenció ausencia de participación de la ciudadanía en la elaboración de una ley y otro, en el que se presentó un recurso judicial debido a la negación en la entrega de información pública.

Los dos casos de daño ambiental corresponden a procesos de garantías constitucionales por violación de derechos reconocidos en la Constitución: el primer caso se relaciona con la violación de derechos de la naturaleza y el segundo con la violación de varios derechos, entre ellos el derecho humano al agua, a la salud, a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación.

El caso correspondiente a participación se trata de una demanda de inconstitucionalidad de la Ley de Minería por la ausencia de un proceso de consulta prelegislativa a los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de la ley.

El caso del recurso de acceso a la información pública se presenta como consecuencia de

una denegación tácita de información solicitada al Ministerio de Bienestar Social (actual Ministerio de Inclusión Económica y Social).

Marco constitucional en el acceso a la justicia ambiental

¿Qué se buscaba?

Garantías constitucionales en torno al derecho de acceso a la justicia ambiental, así como aquellas relacionadas con el resarcimiento y reparación.

¿Qué se encontró?

La normativa relativa al acceso a la justicia ambiental se caracteriza por contener disposiciones adecuadas para garantizar los derechos al ambiente sano, derechos de la naturaleza y derechos de acceso.

En cuanto a la legitimación procesal, es decir, quién puede acceder a la justicia, es importante mencionar que la misma Constitución dispone como una garantía al derecho individual y colectivo al ambiente sano y ecológicamente equilibrado el permitir a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener la tutela efectiva en materia ambiental (art. 397 # 1). En consecuencia, la

legitimación procesal para reclamar la vulneración de este derecho es muy amplia. En el caso de los derechos de la naturaleza la legitimación procesal es igualmente amplia.

Por otro lado, en relación al derecho de acceso a la justicia en casos de denegación de información la legitimación procesal está restringida a que únicamente pueda presentar la acción judicial correspondiente quien ha recibido una negativa a su solicitud de entrega de información pública.

Finalmente, en el caso de vulneración al derecho de participación que tuvo como consecuencia la presentación de una acción de inconstitucionalidad, la legitimación procesal es amplia; y al tratarse de una acción pública, cualquier persona puede presentar la acción.

Respecto a reparaciones y resarcimiento, las acciones constitucionales conllevan intrínsecamente la reparación integral en caso de constatar la vulneración de derechos constitucionales.

Otro aspecto importante relativo al acceso a la justicia ambiental se relaciona con la introducción en la Constitución, de varios principios procesales ambientales, entre ellos, el *in dubio pro natura*; principio de responsabilidad objetiva e inversión de la carga de la prueba en los casos de daño ambiental e imprescriptibilidad de las acciones legales para perseguir por daños ambientales.

Marco normativo específico para el acceso a la justicia ambiental

¿Qué se investigó?

Marco legal general; reconocimiento de la responsabilidad legal por daños al medio ambiente; reconocimiento a la legitimación procesal amplia para presentar reclamaciones (que incluya a cualquier individuo interesado y organizaciones de la sociedad civil); exigencia legal relativa a la ayuda legal gratuita proporcionada por el gobierno.

¿Qué se encontró?

La legislación reconoce la responsabilidad por daños al ambiente, así como por la violación del derecho a un ambiente sano y a los derechos de la naturaleza. La legitimación procesal para presentar acciones judiciales en estos casos es muy amplia, es decir, cualquier persona o colectivo está en la posibilidad de interponer estas acciones sin que sea la víctima o afectado.

Las acciones judiciales propuestas pueden estar dentro del ámbito constitucional a través de la acción de protección que tiene por objeto el amparo directo y efectivo de los derechos constitucionales o la interposición de medidas cautelares, las cuales permiten que las personas y grupos que vean amenazados sus derechos constitucio-

nales demanden la prevención, impedimento o la interrupción de la violación de un derecho.

Asimismo, se pueden interponer acciones civiles por daños ambientales en las cuales la legitimación es un poco más limitada específicamente a las personas naturales, jurídicas o grupos humanos que estén vinculados por un interés común y que hayan sido afectados directamente por la acción u omisión dañosa. En estos casos se puede interponer una acción por daños y perjuicios y por el deterioro causado a la salud o al ambiente, a diferencia de las acciones constitucionales, que conllevan la reparación integral cuando ha existido la vulneración de un derecho.

Por otro lado, vale recordar la gratuidad en el acceso a la justicia y a la tutela efectiva e imparcial de los derechos; asimismo, otra figura que favorece el principio de gratuidad en el acceso a la justicia es la introducción de la figura de la defensoría pública; a través de ella se busca garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que por su estado de indefensión, condición económica o sociocultural no pueden contratar servicios de defensa legal.

Disposiciones legales

¿Qué se investigó?

Los cuatro casos de justicia analizados corresponden a acciones constitucionales de ga-

rantía de derechos por lo que en esta sección no se hace referencia a otras acciones legales.

Ámbito de aplicación y calidad de acceso a la justicia; marco temporal de duración del proceso; capacitación de funcionarios de agencias gubernamentales; construcción de capacidad pública y de agencias subnacionales.

¿Qué se encontró?

Ámbito de aplicación y calidad de acceso a la justicia ambiental

La legislación prevé ampliamente la existencia de instancias judiciales dedicadas a la resolución de acciones constitucionales y de garantía de derechos. Adicionalmente, se establece en el Código Orgánico de la Función Judicial la creación de judicaturas especializadas de la naturaleza por parte del Consejo de la Judicatura.

Por otro lado, los recursos procesales para revisión de las sentencias de primera instancia son suficientes.

Plazos para el desarrollo de los procesos

Las disposiciones legales prevén tiempos adecuados para el procesamiento de las acciones constitucionales por vulneración de derechos, garantizando un procedimiento sencillo, rápido y eficaz.

Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos central y subnacional y de la ciudadanía

Las disposiciones legales sobre fortalecimiento de capacidades de los funcionarios nacionales y subnacionales de las instancias judiciales respecto al acceso a justicia son adecuadas; sin embargo, las disposiciones legales sobre fortalecimiento de capacidades de estos funcionarios respecto a medioambiente son escasas.

En relación a la preparación de los ciudadanos existen algunas disposiciones legales relativas a la asistencia técnica pública y guía sobre como seleccionar una instancia judicial para un caso específico, principalmente, a través de la defensoría pública. Además existen para ello los servicios de patrocinio, defensa y asesoría jurídica brindados por los consultorios jurídicos gratuitos establecidos por las facultades de jurisprudencia, derecho o ciencias jurídicas de las universidades legalmente reconocidas.

Esfuerzos institucionales

¿Qué se investigó?

Alcance y calidad de acceso a la justicia; canales de acceso; costos y accesibilidad; trato justo y equitativo; plazos de los procesos; fortalecimiento de capacidades de los distintos niveles de gobierno y el público en general.

¿Qué se encontró?

Ámbito de aplicación y calidad del acceso

Las instancias judiciales cuentan con estándares y regulaciones que favorecen la independencia e imparcialidad en la resolución de los casos.

Por otro lado, existen valoraciones positivas respecto a la posibilidad de acceder a la información durante el proceso por parte de las partes involucradas; asimismo, existe una percepción positiva respecto a la transparencia del caso hacia el público en general.

Respecto a las normas relativas al procedimiento de las acciones judiciales estas normalmente se encuentran en las leyes, las cuales pueden ser de acceso al público en general, sin embargo, no existe información que explique estas normas y procedimientos en un lenguaje sencillo y comprensible para toda la población.

Finalmente, uno de los indicadores de esta subcategoría se refiere a la existencia de una entidad independiente con fondos públicos que proporcione resarcimiento y reparaciones en los casos de acciones legales y reclamaciones; se ha observado que una entidad de esta naturaleza no existe en el país.

Este indicador hace referencia a la existencia de entidades independientes (defensores públicos, inspectores, comisionados y otros similares) con financiamiento estatal, como una alternativa adicional para entregar desagravio y reparación a los demandantes. En ocasiones,

estas entidades se especializan en áreas en particular como los derechos humanos, la libertad de prensa o el medio ambiente. A veces, la entidad se establece para entregar desagravio y reparación por acciones del gobierno. Los demandantes que buscan desagravio y reparación en el tipo de demanda seleccionada podrían acudir a tales entidades para obtener justicia.

Canales de acceso a la justicia

Las acciones constitucionales de garantía de derechos son conocidas por cualquier juzgado de primera instancia por lo que la posibilidad de presentar estas acciones en el sistema judicial es muy amplia. Únicamente en uno de los casos solo una instancia judicial (Corte Constitucional) era competente para conocer la demanda por tratarse de una causa por inconstitucionalidad.

Costos y accesibilidad de las instancias judiciales

En los cuatro casos evaluados los accionantes no han tenido que cubrir costos derivados de la presentación de las acciones judiciales para protección de derechos; únicamente han realizado gastos de movilización.

Trato justo y equitativo

En cuanto a la posibilidad de que una diversidad de actores interviniera en los casos se

ha observado que existen variaciones de acuerdo al caso. En algunos existió una amplia participación de actores incluyendo minorías y grupos en desventaja, mientras que en otros casos la participación no fue tan amplia, pudiéndose haber realizado mayores esfuerzos para incluir a otros grupos minoritarios y en desventaja.

Por otro lado, se observa que en los casos analizados no ha existido intimidación en contra de los accionantes para presentar la demanda o acción de protección de derechos.

Finalmente, la carga de la prueba en el procesamiento de las acciones favoreció la protección ambiental, cuando la reclamación estaba vinculada a daños ambientales.

Plazos de duración de los procesos

El tiempo de duración del proceso varía en los casos analizados. Únicamente en un caso no se observaron retrasos en el procedimiento, asimismo, las notificaciones a las partes fueron realizadas con suficiente tiempo. Sin embargo, en los casos restantes, existieron retrasos en el procesamiento de la acción, algunos fueron excesivos y otros no afectaron sustancialmente el proceso.

Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos central y subnacional y de la ciudadanía

El fortalecimiento de capacidades de los funcionarios de las instancias judiciales y fun-

cionarios subnacionales, dentro de los últimos tres años, es en general escaso respecto a información y participación, mientras que en temas ambientales es casi inexistente. Únicamente en uno de los casos analizados los operadores de justicia han recibido capacitaciones en medioambiente dentro de este lapso.

El fortalecimiento de capacidades dirigido a la ciudadanía en materia de acceso a la justicia es generalmente inexistente. Solamente en uno de los casos analizados se evidencia que la instancia judicial ha realizado varias actividades de capacitación dirigidas al público; estas actividades han estado enfocadas a la difusión de los derechos constitucionales.

De forma adicional, la ciudadanía tiene dificultades en acceder a las normas que rigen los procedimientos que se siguen en las instancias judiciales. A esto se suma el hecho de que en estas no existe personal encargado específicamente de orientar a los ciudadanos en la interposición de una acción judicial.

Finalmente, la asignación presupuestaria realizada a las instancias judiciales varía en cada caso, en uno de los casos existe la percepción de los operadores judiciales de que esta es insuficiente para el efectivo cumplimiento de las funciones de la instancia judicial; mientras que, en otro, la percepción es que el presupuesto asignado a la institución es totalmente adecuado para el cumplimiento de sus funcio-

nes; existe, en otro caso, la percepción de que el presupuesto asignado a la institución a pesar de no ser suficiente para cumplir con todas las actividades proyectadas, es adecuado para el cumplimiento de las funciones esenciales de la instancia judicial; finalmente, en uno de los casos se desconoce si el presupuesto asignado a la institución es adecuado para el cumplimiento de sus funciones puesto a que no se ha obtenido información oficial sobre el presupuesto de esa instancia judicial.

Análisis de eficacia

¿Qué se investigó?

Impactos de las leyes y esfuerzos del gobierno; resultados de facilitar el acceso a la justicia; fortalecimiento de la capacidad de la ciudadanía y de los gobiernos subnacionales, de los medios de difusión y las OSC.

¿Qué se encontró?

Impactos de las leyes y esfuerzos del gobierno

Se observa que en todos los casos estudiados la sentencia no ha sido implementada efectivamente y su ejecución ha sido débil.

Resultados al facilitar el acceso a la justicia

La posibilidad de la ciudadanía de acceder a la justicia ha tenido como consecuencia que luego de la sentencia ocurrieran algunos cambios de comportamiento entre las partes involucradas así como de las entidades responsables; asimismo, el acceso a la justicia hizo posible que se tomen algunas medidas que reducen los efectos negativos en el ambiente y salud de las personas, además de facilitar la participación pública. Solamente en uno de los casos se observa que no hubo ningún cambio de comportamiento de los actores después de la sentencia, lo que a su vez incidió en que no se tomaran medidas para facilitar el acceso a la información.

Fortalecimiento de capacidades de los gobiernos central y subnacionales y de la ciudadanía

La ejecución de las funciones de los miembros de la instancia judicial ha sido valorada de diversas formas. En unos casos, se considera que la actuación de los operadores de justicia fue adecuada y buena, pero en otros no existe satisfacción con la actuación y ejecución de responsabilidades de estos funcionarios.

Por otro lado, se ha observado que las entidades subnacionales, en uno de los casos, contribuyeron a facilitar el acceso a la justicia, mientras que, en otro, sus esfuerzos tuvieron limitada efectividad.

En relación a las capacidades y destrezas necesarias de los accionantes para la participación en el proceso judicial existen valoraciones positivas como negativas; por ejemplo, en algunos de los casos se considera que los accionantes contaban con capacidades y destrezas necesarias para la participación en el proceso. Sin embargo, constituyen una excepción respecto al resto de la población afectada, ya que la comunidad en general no cuenta con suficientes capacidades y conocimientos, lo cual se comprobó en otro de los casos.

Fomento de la capacidad de los medios de comunicación y las OSC

En el estudio se observa claramente que la participación de las OSC dentro los casos analizados es inexistente; es decir, no han existido organizaciones vinculadas en los procesos judiciales.

Por otro lado, los medios de comunicación casi no tuvieron participación en los casos analizados, se limitaron a registrar hechos coyunturales pero sin contribuir en la promoción y facilitación del acceso a la justicia.

Recomendaciones

En la misma lógica de presentación de los hallazgos, las recomendaciones se orientan a los mismos aspectos:

Ámbito de aplicación y calidad del acceso a la justicia

Es necesario contar con instancias judiciales especializadas en materia ambiental pues del análisis realizado se observa que el personal de estas instancias que debe asumir la resolución de casos ambientales no cuenta con capacidades, conocimientos ni con los recursos humanos ni equipos necesarios para la adecuada resolución de estos casos. Si bien en el Código Orgánico de la Función Judicial se prevé la creación de judicaturas especiales de primera instancia para el conocimiento de reclamaciones, entre otros, por violación de los derechos de la naturaleza y del derecho al agua, este mandato legal aún no ha llegado a materializarse.

Por otro lado, sería deseable que las instancias judiciales cuenten con material explicativo sobre las normas de procedimiento de las acciones judiciales que ellas siguen; para la difusión de este material se debe validar que la información esté en un lenguaje sencillo y comprensible para toda la población.

Trato justo y equitativo

Las instancias judiciales deberían procurar incluir a una amplia gama de interesados y grupos en desventaja cuando se encuentran resolviendo una acción judicial.

Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos central y local y de la ciudadanía

El personal de las instancias judiciales cuenta con pocos conocimientos en materia de acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales, por lo que es necesario implementar cursos intensivos de formación en estas materias. Las leyes tampoco contienen disposiciones adecuadas sobre fortalecimiento de capacidades de los operadores de justicia en relación a derechos de acceso y temas ambientales.

Adicionalmente, las instancias judiciales deberían contar con personal especializado que oriente a los ciudadanos sobre los procedimientos judiciales que pueden interponer cuando se ha violado alguno de sus derechos.

En relación al fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía, las instancias judiciales deberían realizar un esfuerzo por divulgar continua y ampliamente los procedimientos judiciales existentes para garantía de los derechos, con el fin de que la población tenga conocimiento de las posibles acciones que puede presentar, las

etapas de los procesos judiciales y como optimizar su participación.

En algunos casos se ha visto necesario que exista una mayor asignación presupuestaria a las instancias judiciales para que cuenten con el personal suficiente, así como los equipos técnicos y materiales necesarios para resolución de las acciones judiciales.

Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil

El desarrollo de la justicia ambiental y la activación de las garantías jurisdiccionales en los casos de violación de derechos requieren la participación activa de toda la ciudadanía, incluyendo a la sociedad civil organizada, por lo que es necesario fortalecer las capacidades de la sociedad en general respecto al derecho de acceso a la justicia.

Parte 4

Análisis de Pobreza en la Evaluación



Casos con indicadores de pobreza

Los criterios para seleccionar casos en los cuales se valoraría la variable de pobreza fueron: casos con sectores o comunidades con altos índices de pobreza (INEC, 2010), casos que ejemplifiquen de modo general preocupaciones por el acceso a recursos como el agua limpia, servicios sanitarios, salud ambiental, condiciones ambientales, infraestructura vial, industrias etc.

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	CASO CON VARIABLE POBREZA
ACCESO A LA INFORMACIÓN	Informe nacional	Línea base de deforestación
	Sistema de medición de calidad ambiental	Relleno sanitario de El Inga
PARTICIPACIÓN PÚBLICA	Política pública	Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero 2011 - 2015
	Proyecto	Proyecto hidroeléctrico Coca-Codo Sinclair
ACCESO A LA JUSTICIA	Daño ambiental	Contaminación de agua por minería en Esmeraldas
	Participación pública	Minería

La Iniciativa de Acceso (TAI) ha puesto un especial énfasis en el papel que juegan los grupos pobres en la gobernanza en un país. Dicha preocupación surge de múltiples evaluaciones donde se observa que poblaciones pobres en zonas rurales, y que dependen directamente de su capital natural, vienen sufriendo efectos directos en las últimas décadas producto del crecimiento de la economía global. Así como también el fenómeno de la urbanización trae consigo problemas ambientales como la contaminación atmosférica y/o la reducción de la cantidad y calidad de agua en las ciudades.

El desarrollo sostenible concibe el uso de los recursos y ecosistemas naturales de modo equilibrado para la actual y las futuras generaciones. El uso de estos es una condición necesaria a cambio de mejorar la calidad de vida de la sociedad y de poblaciones pobres. Sin embargo, en la práctica se observa que dichas poblaciones son afectadas directamente por prácticas no sustentables por lo que es un imperativo el ejercicio efectivo de los derechos en especial aquellos referentes al goce de un ambiente sano y limpio y, específicamente, los derechos de acceso.

Esto quiere decir que la gente debe gozar del derecho y la habilidad para influir en las decisiones sobre los recursos naturales de los que depende. Sin embargo, grupos pobres o marginados no pueden influir en la toma de decisiones por factores como niveles de escolaridad,

disparidades de género en el acceso a recursos o falta de representación política.

Definición de pobreza

Han sido definidos dos parámetros de pobreza para esta investigación: *Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)* y *pobreza por ingreso*, esta última calculada a partir de la brecha entre el ingreso familiar y el costo de la canasta básica de consumo (IPC).

En los seis casos se caracteriza la pobreza tomando como referencia el censo poblacional a nivel de cantón y/o provincial e información arrojada por las entrevistas a población de estas zonas o actores clave y cotejadas con información secundaria.

Se trató de contar con una base estadística (INEC, 2010) que permitiera interpretar a partir de los indicadores incluidos en la metodología TAI el análisis de las condiciones en las cuales se desenvuelve la vida de los habitantes de las zonas de influencia de los casos estudiados (servicios, infraestructura, salud, educación, etc.). Normalmente, esas condiciones se expresan en el analfabetismo, falta de capital financiero, barreras en la escasa habilidad para la comprensión de la información, limitaciones de una economía de subsistencia, barreras en la acción colectiva (falta de coordinación para la participación), limitaciones de distancia y tiempo y de recursos para cubrir los costos de la participación.

¿Qué se buscó?

Mención y referencia especial de los grupos en desventaja (poblaciones con escasos recursos económicos, grupos étnicos, mujeres) en la Constitución (capítulos de derechos a un ambiente sano y otros); estipulaciones en las leyes referentes a los derechos de acceso para los grupos mencionados. Mención en las leyes sobre la existencia de dependencias gubernamentales responsables de generar y reportar información regular y diversa particularmente hacia grupos en desventaja. Lineamientos o capacitaciones en relación a los derechos de acceso con material adecuado a los contextos de pobreza; presupuestos para difusión a sectores de bajos ingresos; materiales adecuados a contextos culturales y/o sectores vulnerables en el afán de construir capacidad pública; oportunidad de la información hacia población sin acceso a televisión, radio o internet; elecciones y cambios de comportamiento de la población de más bajos ingresos debido a la información recibida; intervención de OSC o medios para proveer y administrar la información a estos sectores.

La perspectiva en los casos donde se tomó en cuenta la variable pobreza fue identificar brechas para el acceso a nivel de Constitución, leyes, instituciones y prácticas de grupos y sectores desventajados y que a partir de esto se generen recomendaciones y mejoras en el acceso a la información, la participación y la justicia

para estos sectores.

Los lineamientos TAI incluyeron examinar diferentes documentos, leyes y realizar entrevistas o revisar noticias. En relación con los seis estudios de caso, se entrevistaron y aplicaron encuestas a pobladores de escasos recursos que habitan cerca a las zonas de influencia de los casos.

¿Qué se encontró?

Ecuador da cuenta de una relación estrecha entre la pobreza y la ubicación geográfica, se trata de una geografía con paisajes sociales diferenciados históricamente. Tiene una organización histórica del espacio expresada en lógicas de asentamientos con visos de exclusión espacial-étnica expresados en problemáticas sociales y condiciones de vida (empleo, salud, educación) con la paradoja de que en muchos de los casos son zonas de alta riqueza natural.

Ecuador tiene zonas de alta biodiversidad (bosques tropicales en el Chocó, Esmeraldas, Amazonía baja y provincias de Orellana, Pastaza y la Cordillera del Cóndor en Morona Santiago y Zamora, entre otras) caracterizadas por su riqueza natural y su desigual crecimiento y desarrollo. La cuenca amazónica es además la región donde se encuentran yacimientos hidrocarburíferos y mineros pero con un desigual desarrollo en zonas con altos indicadores en el nivel de vida (por ejemplo, Shell Mera) y otros

muy marginales (Curaray, entre otras). En cambio, Esmeraldas y algunas provincias de la Sierra centro son referencias geográficas históricas con altos niveles de pobreza.

Todo lo anterior equivale a establecer que persisten en el país poblaciones que se considera aún tienen un limitado acceso a los servicios públicos y no se ven satisfechas sus necesidades básicas: vivienda, servicios sanitarios, educación, infraestructura e ingreso mínimo (Bertzky et al., 2010) especialmente áreas rurales que presentan niveles de pobreza superiores a las áreas urbanas y la desigualdad en el país tiene expresiones territoriales y sociales que se concentran en ubicaciones geográficas precisas (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 160).

Sin embargo, el Ecuador está desarrollando mecanismos de inversión social para favorecer a aquellos territorios con menores posibilidades de desarrollo, y además mecanismos de compensación territorial. El código orgánico de descentralización territorial (COOTAD) establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio a través del régimen de competencias de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. A partir de aquello desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva de competencias y definición de políticas y meca-

nismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

La pobreza se midió con instrumentos internacionales que incluyen indicadores de educación, salud y vivienda, entre otros. De ahí se ratificó que en el país grupos étnicos como indígenas, con idiomas ancestrales, afroecuatorianos y montubios reflejan los más bajos indicadores.

Consideraciones sobre pobreza en la norma constitucional y marco legal

En las disposiciones constitucionales no se hace mención especial a grupos en desventaja (pobres) a modo de generalización pero sí se garantizan derechos especiales para grupos de atención prioritaria como también para los pueblos, nacionalidades, comunidades y comunas. Los derechos de acceso a la información, participación y justicia están concebidos de forma amplia para todas las personas; se advierte una misma lectura en términos de derechos en tanto condición de ciudadanía. No se observa en la legislación ni en las normativas alguna especificidad respecto a poblaciones pobres o minorías en relación al derecho de acceso a la información.

Es importante mencionar que se ha expedido un acuerdo ministerial (del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social) a través del cual se dispone que todo proceso de comuni-

cación, que incluya la difusión de políticas públicas, se redactará en el idioma oficial y en los idiomas de relación intercultural. Además, se realizará la traducción de boletines, páginas web, publicaciones institucionales y cualquier otro producto de comunicación destinado a la ciudadanía a los idiomas de relación intercultural, de manera progresiva.

En la norma constitucional en relación a la participación pública se establecen disposiciones especiales para los mencionados grupos bajo los principios generales que rigen este derecho, entre ellos, la igualdad, respeto a la diferencia, solidaridad e interculturalidad. Sin embargo, la normativa secundaria no ha desarrollado los derechos de participación con enfoque intercultural lo cual impide su ejercicio y goce por parte de comunidades, pueblos, nacionalidades y comunas.

Descripción de la pobreza según casos seleccionados

El caso de una instalación industrial en la que se incorporó la variable pobreza fue el de la Empresa Pública Municipal de Gestión de Residuos Sólidos (Epmgirs) ubicada en la zona periurbana de Quito llamada El Inga.

Según el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) del DMQ, las parroquias con el mayor porcentaje de pobreza en hogares son las que están ubicadas al occidente (Pacto, Guala, Nanegal, Nono, Lloa) y algunas parroquias norcentrales (San José de Minas, Atahualpa, Puéllaro). Les siguen las parroquias orientales alrededor del nuevo aeropuerto internacional de Quito, a excepción de Puembo y La Merced, Píntag, Guangopolo y Amaguaña, en donde el NBI se encuentra entre el 24 y 48%. El analfabetismo digital de personas mayores a diez años se sitúa en un 29,8%, especialmente de población adulta.

En el caso del proyecto hidroeléctrico, el área de influencia directa e indirecta del mismo es bastante amplia y comprende los cantones de El Chaco y Quijos, de Napo y Gonzalo Pizarro, de Sucumbíos. En esta zona están presentes colonos mestizos, comunidades indígenas kichwas como Dashino y la nacionalidad cofán. Casi la mitad de la población de la zona (46%) es considerada pobre por recibir ingresos bajos y una

proporción mayor (63%) es considerada pobre por NBI (SNI, 2012; SIISE, 2004). La escolaridad de la población también es baja, apenas 15% de los pobladores mayores de 20 años tienen educación media o bachillerato. Además, un 8% de la población no sabe leer (INEC, 2012).

Uno de los casos de análisis con variable de pobreza es el Plan Nacional de Desarrollo del Sector minero 2011-2015 por lo cual se requirió constatar las condiciones de pobreza del proyecto Colibrí por ser representativo de proyectos del sector que se están impulsando. Así, el área de influencia directa del proyecto Colibrí es la parroquia Los Encuentros y el área de influencia indirecta incluye los cantones de Yantzaza y Paquisha. En esta zona viven mayoritariamente colonos mestizos (87%) y población de la nacionalidad shuar (8%). La población de la zona (43%) es considerada pobre por ingresos y una proporción mayor (71%) por NBI (SNI, 2012; SIISE, 2004). La escolaridad es baja, Además, un 9% de la población no sabe leer (INEC, 2012).

El caso de demanda en el acceso a la justicia por contaminación de agua por pequeña minería en Esmeraldas (daño ambiental) es ejemplificador de algunas zonas donde históricamente se han venido desarrollando actividades mineras ilegales que han afectado al medio ambiente y a la salud de la población. En este caso se han visto afectadas poblaciones que se encuentran en los cauces de ríos en Esmeraldas (San Lorenzo y Eloy Alfaro).

Las estadísticas nacionales indican que el índice de analfabetismo en la provincia de Esmeraldas era del 11,59% ; en el año 2006 las necesidades básicas insatisfechas en la región Costa ascienden al 51,40% , asimismo, de acuerdo al censo del 2010, el 70% de la población de esta región posee una casa o villa ; el 66,36% tiene provisión de agua a través de la red pública, el 17,14% obtiene agua a través de un pozo y el 10% a través del río o vertiente. Finalmente, el 0,91% de la población que vive en los cantones de Esmeraldas usa la computadora y únicamente el 0,096% de la población de esta provincia tiene acceso a Internet.

Lineamientos o capacitaciones con material adecuados a los contextos de pobreza

En general en los casos analizados la población tiene baja escolaridad (4-6 niveles) por lo que se requiere de esfuerzos planificados para adecuar la información sobre ambiente e impactos en la salud y calidad de vida que sean de utilidad práctica a la población.

Presupuestos para difusión en sectores pobres

Se debe prever en el presupuesto de las instituciones públicas involucradas una asignación especial para educación ambiental y derechos de acceso especialmente orientado a grupos en desventaja.

En el presupuesto para capacitación se debería incluir un rubro para fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía con proyectos piloto que incluyan seguimiento, evaluación e indicadores de cambios conductuales a partir de proceso de capacitación y acceso a la información.

Capacitaciones específicas motivadas por los proyectos

En el mismo caso de la Florícola se observó que se han fortalecido capacidades en temas de medio ambiente y salud enfocadas hacia la población cercana a la instalación en los últimos tres años.

Los planes de capacitación institucionales del MAE responden a necesidades temáticas o de las áreas de trabajo y a un análisis FODA pero no capacitan a sus funcionarios en acceso a la información que además esté contextualizada con las condiciones de pobreza.

La decisión política de desarrollar los proyectos Coca Codo Sinclair y Colibrí y la obligatoriedad legal generaron la necesidad de promover la participación ciudadana en varios procesos de diálogo con la población local con la finalidad de socializar la propuesta del proyecto, sus impactos ambientales y recoger sus visiones y preocupaciones con el acompañamiento de funcionarios del MAE. Por este motivo, los proyectos mencionados implementaron

procesos de responsabilidad social en las áreas de influencia directa e indirecta con la finalidad de promover los proyectos y construir una relación de confianza con los pobladores locales.

Oportunidad de la información a los sectores de bajos ingresos

La información referente a la gestión ambiental del relleno sanitario no había sido sistematizada por parte de la Epmgirs hasta el cierre de esta investigación.

Entre los contenidos y formatos apropiados para incluir en la información ambiental del proyecto línea base de deforestación se debería tomar en cuenta población en edad adulta y con escolaridad baja.

En el plan minero se entregó información de forma oral en los talleres y socializaciones realizadas sobre los impactos en la salud y en la calidad del ambiente de esta política. En este caso el MRNNR mantiene diversa información de apoyo, datos, estadísticas y publicaciones sobre minería en su portal web. A pesar de que se entregó información de forma oral, no se lo hizo en formato escrito o mediante gráfica detallada sobre los impactos específicos por cada proyecto minero, en especial aquellos asentados en zonas de grupos de bajos ingresos.

Elecciones y cambios en comportamiento debidos a la información

Los ciudadanos pobres con bajos niveles de escolaridad tienen dificultades de comprensión en los temas técnicos a pesar de contar con un conocimiento local de su realidad.

La formulación de proyectos mineros atrae el interés de la población local por la expectativa que se genera sobre la posible creación de plazas de trabajo antes que por la prevención o mitigación de los impactos ambientales que pudieran producirse. Estas realidades dificultan la participación y el diálogo, sobre todo cuando se debaten temas polémicos.

Dependencias gubernamentales usan efectivamente a las OSC intermediarias, medios, etc. para proveer y administrar la información a los grupos en desventaja

Las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación no han influido o facilitado positivamente en el mayor acceso a la información y participación en los distintos casos analizados. Tampoco se han observado alianzas entre las entidades nacionales y las OSC o medios para dedicar información a la población de escasos recursos.

Lo que dijeron las dependencias gubernamentales subnacionales para facilitar el acceso a la información

En casos aislados, como el de línea base de deforestación, se observa la implementación de un programa de educación ambiental dirigido a las juntas parroquiales o que se capacita a delegados (formador de formadores como promotor ambiental de la junta parroquial).

Este componente de capacitación se debería incorporar al Sistema Único de Información Ambiental. Además, los indicadores sobre deforestación a trabajarse y estandarizarse en este sistema deberían incorporar protocolos, diferentes perfiles y criterios pedagógicos con fichas metodológicas de los indicadores para generar información comprensible sin distorsionar la parte técnica.

Destrezas y conocimientos que la población pobre adquirió debido a los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades

En los casos de acceso a la Justicia, las comunidades donde ocurrieron los daños ambientales no cuentan con las capacidades necesarias para interponer acciones constitucionales. La instancia judicial se encuentra ubicada en la capital provincial por lo que es difícil para los habitantes de la comunidad acceder a esta.

En el caso de la demanda de inconstitucionalidad de la ley minera, ninguna consulta previa fue realizada por el Estado en el proceso de su elaboración. La sentencia determinó que la consulta previa es un requisito esencial cuando se involucre a grupos ancestrales e indígenas, sin embargo, la consulta no se realizó en esos términos, ni generó diálogos posteriores con los distintos sectores involucrados. La demanda fue presentada por la Conaie, instancia que representa a varios pueblos y nacionalidades indígenas. Sus autores tuvieron como ventaja que sus oficinas se encuentran ubicadas en la ciudad de Quito, lugar donde debía presentarse la demanda, por lo que no incurrieron en costos de movilización. Asimismo, contaron con asesoría legal propia así como de sus colaboradores.

Los representantes entrevistados de la Conaie expresaron que les falta contar con mayores capacidades en el tema de derechos colectivos.

Bibliografía

A

Abramovich, Víctor y Christian Courtis (s/f) *El acceso a la información como derecho*. En http://www.transparenciacdh.uchile.cl/media/publicaciones/syllabus/33AbramovichCourtis_Accesoinformacion.pdf. Consultado: 03-03-2012.

B

Brañes, Raúl (2000) “El acceso a la justicia ambiental en América Latina”. Disponible en: http://www.pnuma.org/deramb/documentos/Acceso_Justicia_Ambiental_Raul_Branes.pdf visitado el 20 de mayo de 2012.

Bertzky M, Ravilious C, Araujo Navas et. al (2010) *Carbon, biodiversity and ecosystem services: Exploring co-benefits*, Ecuador. UNEP-WCMC, Cambridge, UK.

Barrera, Augusto, Franklin Ramírez y Lourdes Rodríguez (1999) *Ecuador: Un modelo para [des] armar*. Grupo Democracia y Desarrollo Local, CIUDAD, Quito.

E

Echeverría, Hugo y Sofía Suárez (2011) *Manual de capacitación en Derecho Penal Ambiental*, Quito, CEDA.

F

Fernández, Nora y Ricardo Buitrón (2010) *Develando el Desencanto. Informe sobre Derechos Humanos Ecuador*. Programa Andino de Derechos Humanos. Universidad Andina Simón Bolívar.

I

INEC (2012) “Resultados del censo”. Quito. Instituto Nacional de Estadística y Censos Disponible en: http://www.inec.gob.ec/cenec/index.php?option=com_content&view=article&id=219%3Aresultados-del-censo-nacional-economico-se-difundieron-en-17-ciudades-de-16-provincias-del-pais&catid=58%3Adestacados&Itemid=73&lang=es, visitado el 16 de abril de 2012.

ICQ (2013) "Conociendo Quito. Estadísticas del Distrito Metropolitano. N.3". Quito, Instituto de la Ciudad DMQ.

O

ONU (1992) "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo". Disponible en: <http://www.pnuma.org/docamb/dr1992.php>

P

Pring, George y Catherine Pring (2009) *Greening justice: creating and improving environmental courts and tribunals*. The Access Initiative.

S

Senplades (2009) "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Versión resumida". Quito. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Disponible en: <http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013>.

Senplades (2010) *Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013*. Registro Oficial Suplemento 144 de 05-mar-2010.

SIN (2012) "Indicadores estadísticos PNBV". Quito. Sistema Nacional de Información. Disponible en: <http://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=SNI.qvw&host=Local&anonymous=true>
<http://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=SNI.qvw&host=Local&anonymous=true>

W

WRI (2004) World Resources Institute Annual Report 2004. Disponible en: <http://www.wri.org/publication/wri-annual-report-2004>

Leyes y reglamentos:

- Constitución de La República Del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre del 2008
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social. Registro oficial suplemento 22.09.2009
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Registro Oficial Suplemento 337 de 18-may-2004
- Ley de Gestión Ambiental. Registro Oficial Suplemento 418 de 10-sep-2004
- Ley Orgánica de la Función Legislativa. Registro Oficial Suplemento No. 642 de 27-jul-2009
- Ley Orgánica del Servicio Público. Registro Oficial Suplemento 294 de 06-oct-2010
- Código Orgánico Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010
- Mandato Constituyente No. 23 de Conformación de la Comisión Legislativa y de Fiscalización
- Registro Oficial Suplemento No. 458 del 31 octubre de 2008
- Reglamento a la Ley de Seguridad Publica y del Estado. Registro Oficial Suplemento 290 de 30-sep-2010
- Texto Unificado Legislación Ambiental Secundaria. Registro Oficial Suplemento 2 de 31-mar-2003
- Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial Suplemento 544 de 09-mar-2009
- Reglamento Ambiental de Actividades Mineras. Registro Oficial Suplemento 67 de 16-nov-2009
- Ley de Minería. Registro Oficial Suplemento 517 de 29-ene-2009



El Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA) es una organización sin fines de lucro, creada en 1996, que busca promover los derechos ambientales y el desarrollo sustentable en el Ecuador y la región. En el 2010, inició un proceso que busca fortalecer su investigación sobre las políticas y las realidades económicas, sociales y ambientales y sus efectos sobre el desarrollo sostenible a fin de generar propuestas para la toma de decisiones responsables.

En ese camino, ha establecido una agenda de investigación en la cual se encuentra la línea de los derechos de acceso comprendidos en el Principio 10, su desarrollo normativo, y los retos y desafíos para su aplicación adecuada dentro de los preceptos constitucionales que garantizan el cumplimiento de los derechos colectivos. Dentro de esta línea está comprendida la presente investigación.



La Iniciativa de Acceso (TAI, por sus siglas en inglés) es una coalición global de la sociedad civil que promueve el Principio 10 de la Cumbre de Río 1992 que garantiza el acceso a la información, la participación y la justicia en la toma de decisiones medioambientales. TAI es actualmente la mayor red

global de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan para que los ciudadanos tengan el derecho y capacidad de influir en las decisiones sobre los recursos naturales que sostienen a sus comunidades, a través de la promoción de los derechos de acceso. La red agrupa más de 250 organizaciones en 51 países.

www.ceda.org.ec

