
**“EFICACIA DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA
CONSERVACIÓN DEL AMBIENTE EN EL PARQUE NACIONAL YASUNÍ –
ECUADOR”**

Tesista: Ab. Andrés Eduardo Ruiz Parreño

Director de Tesis: Dr. Andrés Nápoli

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

MAESTRÍA INTERDISCIPLINARIA EN ENERGÍA

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ACTIVIDAD REGULATIVA ENERGÉTICA

(CEARE)

RESUMEN

Las áreas protegidas nacen en la civilización antigua, a partir de la idea de conservar determinados territorios silvestres, con baja o nula intervención humana. Desde sus inicios, se pueden distinguir dos corrientes: la primera; buscaba la conservación de áreas silvestres para el esparcimiento espiritual; la segunda, tenía como objetivo el aprovechamiento y optimización de los recursos.

El año 1872 el Congreso de EEUU reservó el área de Yellowstone como parque público, el cual estaría bajo la dependencia del Departamento del Interior. Así se creó el primer territorio designado y administrado como Parque Nacional en el mundo, el mismo que marcaría el inicio del movimiento de parques nacionales y áreas protegidas.

En relación a las áreas protegidas, se puede definir como áreas silvestres en las cuales se han empleado medidas legales y/o administrativas para su permanencia o preservación.

El surgimiento del Derecho Ambiental en Ecuador, se remonta al año 1934, con la emisión del Decreto Ejecutivo 607, mismo que tenía por objetivo la protección de la flora, además de regular el acceso marítimo a las Islas Galápagos, pero no sería hasta 1959 cuando sería designado como un Parque Nacional. Posteriormente, en 1979, mediante Acuerdo Ministerial No. 322 de 26 de julio, se establece el Parque Nacional Yasuní y, en 1989, gracias a ser uno de los lugares más biodiversos del planeta, fue declarado Reserva de la Biosfera por parte de la UNESCO.

El Parque Nacional Yasuní situado en la región amazónica, tiene una superficie de 10.227 kilómetros² en la cual confluyen diversas características, en las que se pueden mencionar: la flora, de la cual se calcula que tiene más árboles nativos por metro cuadrado que toda América del Norte; la fauna, hábitat de millones de especies; las tribus Taromenane y Tagaeri, que habitan su territorio, además de esto, bajo su superficie esconde una de las reservas petroleras más grandes del Ecuador, lo cual ha despertado, desde hace ya varias décadas, el interés de diversas transnacionales por explotar estos yacimientos. Todas estas particularidades lo hace un lugar único en el planeta, pero estos mismos aspectos han generado que se vuelva un punto en conflicto en diversos actores de la sociedad.¹

De esta manera empieza la disputa por el Yasuní, entre la conservación del ambiente y las necesidades económicas, en la que por un lado se sitúan los grupos ambientalistas, que luchan por mantener el Yasuní en su estado natural y por el otro, las empresas petroleras quienes buscan explotar los recursos existentes. Finalmente, se encuentra el estado ecuatoriano, quien que se encontró ante un dilema entre la conservación y la explotación de los recursos naturales, con el fin de obtener recursos económicos que ayuden a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

De esta manera, en 2007 nace la iniciativa "Yasuní – ITT", mediante la cual, el presidente de Ecuador, el eco. Rafael Correa Delgado propuso, ante la Asamblea General de la ONU, mantener bajo tierra las reservas que no se habían explotado en el bloque petrolero 43, denominado ITT, para esto, el estado ecuatoriano solicitó a la comunidad internacional que contribuya financieramente con 3.600 millones de dólares, correspondientes al 50% de los recursos de ser explotados, el otro 50% sería asumido por Ecuador.

¹ La disputa por el Yasuní empezó hace 70 años. (26 de agosto de 2013). *El Telégrafo*. Obtenido de <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/la-disputa-por-el-yasuni-empezo-hace-70-anos.html>

Ecuador, en su sistema jurídico ratificó diversos tratados internacionales como la Declaración de Estocolmo; la Declaración de Río de Janeiro de 1994; el Convenio de Ramsar, el Convenio de Diversidad Biológica, con respecto a la regulación interna está la Constitución; la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre; la Ley de Parques Nacionales y Reservas; la Ley de Gestión Ambiental; Texto Unificado de Legislación Secundaria Ambiental.

En el Derecho Ambiental, se debe distinguir la responsabilidad de la responsabilidad de carácter ambiental, la cual se puede considerar como la imputabilidad de una acción que tiene consigo repercusiones ambientales. En el Ecuador se establecen tres tipos de responsabilidades ambientales: civil, penal y administrativa

Todos estos puntos en divergencia, para el efecto de la presente investigación, serán desarrollados desde el ámbito jurídico, para lo cual se realizará un análisis objetivo del Sistema Jurídico Ecuatoriano en lo que se refiere al Derecho Ambiental, pero sin dejar de lado la parte política que tiene indiscutible influencia en este ámbito.

PALABRAS CLAVES

1. Conservación/Explotación
2. Recursos Naturales
3. Instrumentos Jurídicos

ÍNDICE

RESUMEN	- 2 -
PALABRAS CLAVES	- 4 -
ÍNDICE.....	- 5 -
INTRODUCCIÓN	- 7 -
CAPITULO I.....	- 9 -
AREAS PROTEGIDAS: PARQUE NACIONAL YASUNÍ	- 9 -
1. ANTECEDENTES.-	- 9 -
2. PARQUE NACIONAL YASUNÍ.-	- 12 -
2.1. LA ACTIVIDAD PETROLERA EN EL YASUNÍ.-	- 14 -
2.2. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PARQUE NACIONAL YASUNÍ.-	- 15 -
2.3. POLÍTICAS DE CONSERVACIÓN DEL PARQUE NACIONAL YASUNÍ.-	- 15 -
2.4. PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL PARQUE NACIONAL YASUNÍ.-	- 16 -
2.4.1. AMENAZAS ANTROPOGÉNICAS:	- 16 -
2.4.2. EXTRACCIÓN DE RECURSOS NO RENOVABLES EN EL ÁREA PROTEGIDA.-	- 17 -
2.4.3. ÁREA CIENTÍFICA.-	- 17 -
2.4.4. MANEJO DEL TURISMO DENTRO DE UN ÁREA PROTEGIDA.-	- 17 -
2.4.5. SUPERPOSICIÓN DE JURISDICIONES.-	- 18 -
2.5. PLANES DE MANEJO.-	- 19 -
2.5.1. PROGRAMA DE CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL DEL PNY.-	- 19 -
2.5.2. PROGRAMA DE CONTROL Y VIGILANCIA.-	- 20 -
2.5.3. PROGRAMA DE COMUNICACIÓN Y EDUCACIÓN AMBIENTAL.-	- 20 -
2.5.4. PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN.-	- 21 -
2.5.5. PROGRAMA DE TURISMO.-	- 21 -
2.6. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO.-	- 21 -
2.7. INICIATIVA YASUNÍ - ITT	- 23 -
CAPITULO II	
INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA REGULACIÓN, CONSERVACIÓN, USO Y GOCE DEL PARQUE NACIONAL YASUNÍ	- 29 -
1. CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR.-	- 29 -
1.1. CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO.-	- 29 -
1.2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES A FAVOR Y EN CONTRA DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS BLOQUES ITT.-	- 30 -
1.2.1. INTERÉS PÚBLICO O INTERÉS NACIONAL	- 31 -
1.3. NATURALEZA COMO SUJETO DE DERECHOS.-	- 33 -
1.4. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN.-	- 35 -
2. LEYES ESPECIALES.-	- 36 -
2.1. LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL.-	- 37 -
2.1.1. PRINCIPIO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL:	- 37 -
2.1.2. PRINCIPIO PRECAUTORIO:	- 38 -
2.2. LEY FORESTAL Y DE CONSERVACIÓN DE ÁREAS NATURALES Y VIDA SILVESTRE.-	- 39 -
2.3. LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN EL CÓDIGO DE T.U.L.A.S.	- 43 -
2.3.1. LIBRO III DEL RÉGIMEN FORESTAL	- 43 -
2.3.2. LIBRO IV DE LA BIODIVERSIDAD	- 45 -

CAPITULO III

RESPONSABILIDAD POR DAÑO AMBIENTAL: EL CASO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS.....	- 48 -
1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.-	- 49 -
2. RESPONSABILIDAD CIVIL.-	- 51 -
3. RESPONSABILIDAD PENAL.-	- 55 -
3.1. DELITOS CONTRA LA BIODIVERSIDAD.-	- 56 -
CONCLUSIONES.....	- 59 -
ANEXOS	- 62 -
1. RESOLUCIONES.-	- 62 -
1.1. RESOLUCIÓN LEGISLATIVA NO. 0, EXPLOTACIÓN PETROLERA DE BLOQUES 31 Y 43 DENTRO DEL PARQUE YASUNÍ. REGISTRO OFICIAL SUPLEMENTO 106 DE 22-OCT-2013.	- 62 -
2. DERECHO COMPARADO DEL DERECHO DE AREAS PROTEGIDAS:	- 65 -
2.1. INTRODUCCIÓN.-	- 65 -
2.2. ESPAÑA.-	- 66 -
2.2.1. PARQUE NACIONAL Y NATURAL DOÑANA.-	- 67 -
2.2.1.1. ANTECEDENTES.-	- 67 -
2.2.1.2. RECURSOS NATURALES.-	- 68 -
2.2.1.2.1. LA MARISMA:.....	- 68 -
2.2.1.2.2. DUNAS Y CORRALES:.....	- 69 -
2.2.1.2.3. LOS COTOS:	- 69 -
2.2.1.3. PROBLEMAS AMBIENTALES.-	- 69 -
2.2.1.3.1. DRAGADO DEL RÍO GUADALQUIVIR:.....	- 70 -
2.2.1.3.2. SOBREEXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS:.....	- 71 -
2.2.1.3.3. EXPLOTACIÓN DE GAS NATURAL:	- 72 -
BIBLIOGRAFÍA	- 74 -

INTRODUCCIÓN

El ambiente, los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades humanas y la construcción del progreso han sido objeto de protección por parte de los estados y gobernantes, mediante normas que han tenido una perspectiva economicista, consideraciones de protección de derecho fundamentales hasta de seguridad nacional.²

La huella de la actividad humana sobre el ambiente adquiere una nueva magnitud a partir de la Revolución Industrial, cuando se ve con preocupación las graves consecuencias que puede acarrear. El tema ambiental es de naturaleza global y no está circunscrito a un determinado territorio. Las emanaciones y vertimientos tóxicos en un país podrían afectar el ambiente de países vecinos, llegando a cubrir extensas áreas, incluso continentes enteros.³

El origen de las áreas protegidas, se remonta prácticamente a los inicios mismos de la civilización antigua. Desde sus inicios, se pueden distinguir dos corrientes en lo que se refiere a conservación de áreas. La primera buscaba la conservación de áreas silvestres para el esparcimiento espiritual, la segunda, tenía como objetivo principal el aprovechamiento y optimización de los recursos.⁴

Las áreas protegidas no solo contribuyen a conservar ecosistemas, especies y diversidad genética sino que también proporcionan múltiples servicios ambientales para las poblaciones rurales y urbanas, tales como: protección y regulación de recursos hídricos, regulación del clima, protección de los suelos, prevención de desastres naturales, belleza paisajística y provisión de atractivos naturales y culturales, y espacios para expresiones religiosas y espirituales.

En Latinoamérica, los primeros países en impulsar el establecimiento de áreas protegidas fueron: México (1976), Argentina (1903), Ecuador (1934), Brasil (1937), entre otros.

En Ecuador, en 1959 se designa a las Islas Galápagos como el primer Parque Nacional. Posteriormente, en los años 1966 y 1968 se establece la Reserva Geobotánica Pululahua y la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas respectivamente.

En 1998, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) fue incluido en la Constitución Política de Ecuador, el cual sería reestructurado en la Constitución Política de 2008, en esta nueva estructura se reconocen 48 espacios protegidos, divididos en cuatro subsistemas.⁵

En septiembre de 2010, Diario El Universo realizó una investigación sobre las áreas protegidas más representativas del Ecuador, un total de trece. En la mentada investigación se expusieron sus riquezas naturales, las amenazas producto de la inconciencia de las poblaciones cercanas, sus características administrativas y, los problemas de falta de control y vigilancia. Dentro de las amenazas encontradas al interior de cada área, se pueden distinguir, principalmente: la explotación maderera, la deforestación, el sobrepastoreo, entre otras.

² Abensur, V. B. (2002). La Protección del medio ambiente y los recursos naturales en la nueva constitución del Perú. *Revista del Instituto de Investigación de la Facultad de Ingeniería Geológica, Minera, Metalúrgica y Geográfica*. Obtenido de http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/geologia/v05_n10/protec_medio.htm

³ Ibídem

⁴ *EcuRed: conocimiento con todos y para todos*. (s.f.). Recuperado el 15 de Septiembre de 2015, de www.ecured.cu: http://www.ecured.cu/index.php/%C3%81reas_Protegidas_en_el_Mundo

⁵ Columba Zárate, K. (2013). *Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas de Ecuador*. Ministerio del Ambiente, Quito.

La administración de cada una de estas áreas expone que el presupuesto de \$10.000 dólares anuales, asignado por parte del Ministerio del Ambiente, resulta insuficiente para satisfacer las necesidades, y que en mucho de los casos, este presupuesto alcanza a cubrir únicamente los gastos de movilización del personal, y realizar programas de concientización a las poblaciones aledañas. Además de esto, la falta de recursos económicos, no permite que se realice un adecuado control y vigilancia.

El Parque Nacional Yasuní se encuentra en la región amazónica de Ecuador, en el confluyen diversas características, dentro de las cuales se pueden mencionar: la flora, de la cual se calcula que tiene más árboles nativos por metro cuadrado que toda América del Norte; la fauna, hogar de millones de especies de todo tipo de animales; las tribus Taromenane y Tagaeri, que viven en aislamiento voluntario, lo cual no es un detalle menor, puesto que la misma Constitución les reconoce este derecho, el cual será desarrollado con más detenimiento en las páginas posteriores. Además de esto, bajo su superficie se esconde una de las reservas petroleras más grandes del Ecuador, que ha despertado, desde hace ya varias décadas, el interés de diversas transnacionales por explotar estos yacimientos. Todas estas particularidades lo hace un lugar único en el planeta, pero son estos mismos aspectos los que han generado que se vuelva un punto en conflicto en diversos actores de la sociedad.

Así, nace la disputa por el Yasuní, entre la conservación del ambiente y las necesidades económicas. Por un lado, están los grupos ambientalistas, que luchan por mantener el Parque Nacional en su estado natural; por otro lado, los petroleros, quienes buscan explotar los recursos. En último lugar, está el Estado ecuatoriano, quien siempre se ha visto tentado a llevar a cabo la explotación petrolera, con el fin de conseguir recursos económicos que ayuden a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

En el año 2007 surge la iniciativa “Yasuní – ITT”, mediante la cual, el presidente de Ecuador, el eco. Rafael Correa Delgado propuso, ante la Asamblea General de la ONU, mantener bajo tierra las reservas que no se habían explotado en el bloque petrolero 43, denominado ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini), para que esto fuera viable, el estado ecuatoriano solicitó a la comunidad internacional que contribuya financieramente con 3.600 millones de dólares, que se estima, corresponden al 50% de los recursos de ser explotados, el otro 50% sería asumido por el Ecuador

La iniciativa Yasuní – ITT, puede convertirse, en un modelo a seguir por los demás países, pero presenta una serie de interrogantes; ¿La promesa de no explotar los recursos es por un tiempo determinado o será de manera perpetua?; ¿Cuáles son las herramientas jurídicas que garanticen que los recursos hidrocarburíferos no sean explotados por las futuras generaciones? Así como, ¿Cuáles serán las sanciones para el estado ecuatoriano en caso de incumplimiento?

Todos estos puntos en divergencia, para el efecto de la presente investigación, serán desarrollados desde el ámbito jurídico, para lo cual se realizará un análisis objetivo de las normas del Sistema Jurídico Ecuatoriano en lo que se refiere al Derecho Ambiental, entre los cuales tenemos: como eje principal, la Constitución; los tratados y convenios internacionales más sobresalientes como Declaración de Estocolmo 1972, la Declaración de Río de Janeiro de 1994 y; las demás leyes y en particular el alcance de la responsabilidad civil, penal y administrativa buscando analizar si ¿han sido eficaces los instrumentos jurídicos para la conservación del Parque Nacional Yasuní?

“LA REGLA DE ORO DEL DERECHO AMBIENTAL ES PREVENIR”

Alexandre Kiss

CAPITULO I

ÁREAS PROTEGIDAS: PARQUE NACIONAL YASUNÍ

1. ANTECEDENTES.-

El año 1872 sería clave para el desarrollo de las áreas protegidas, cuando el Congreso de los Estados Unidos reservó el área de Yellowstone como parque público, el cual estaría bajo la dependencia del Departamento del Interior. Así se creó el primer territorio designado y administrado como Parque Nacional en el mundo, el mismo que marcaría el inicio del movimiento de parques nacionales y áreas protegidas. De esta manera, países como Canadá, Nueva Zelanda, entre otros, seguirían ejemplo, designando así, diversos territorios como parques y bosques nacionales.

En 1969, la X Asamblea General de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – UICN, aprobó la definición de **Parque Nacional**, conceptualizándolo en los siguientes términos:

“Un Parque Natural es un área relativamente grande 1) donde uno o más ecosistemas no se han visto materialmente alterados debido a exportación y ocupación humanas, donde especies de plantas y animales, sitios geomorfológicos y hábitats revisten un interés especial en lo científico, educativo y recreativo o que contienen un paisaje natural de gran belleza y 2) donde la autoridad competente más alta del país ha tomado medidas para prevenir o eliminar lo antes posible la explotación y ocupación en toda el área y para imponer de manera efectiva el respeto de las características ecológicas y geomorfológicas que han conducido a que se creara y 3) donde se permite entrar a visitantes bajo condiciones especiales, para fines de inspiración, educativos, culturales y recreativos.”⁶

El Derecho Internacional Ambiental, nace como una rama de Derecho propiamente dicha, en 1972, con la Conferencia de Naciones Unidas, donde nace la “Declaración de Estocolmo”, esta rama del Derecho se ha desarrollado de manera estrepitosa hasta la actualidad, incluso se calcula que existen más de 300 tratados multilaterales y cerca de 900 tratados bilaterales.

Años más tarde, precisamente en 1978, la UICN publica un documento titulado “*Categorías criterios y objetivos de las áreas protegidas*”, en el cual se establecieron 10 categorías generales básicas para la conservación de la naturaleza. Con el tiempo, tanto la definición de área protegida y sus categorías fueron mutando. Así en 1992, se reúne el Cuarto Congreso Mundial de Parque Nacionales, donde se establece una nueva definición de área protegida y su sistema de categorías. Atento a aquello, la UICN redefine el concepto de áreas protegidas a:

“Una superficie de tierra y/o agua, especialmente dedicada a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos naturales y culturales asociados, y manejados a través de

⁶ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. (1 de diciembre de 1969). Resoluciones Adoptadas por la Décima Asamblea General de la UICN. Nueva Delhi, India. Obtenido de https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrefiles/GA_10_ES%201.pdf

medios legales u otros medios efectivos” (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 1994)⁷

En Ecuador, la historia del Derecho Ambiental se remonta a 1934, año en el cual, se emite el Decreto Ejecutivo 607, mismo que tenía por objetivo proteger la flora y regular el acceso marítimo a las Islas Galápagos, pero no sería hasta 1959 cuando sería designado como un Parque Nacional. Por otro lado, la Reserva Geobotánica Pululahua y la Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas fueron establecidas en los años 1966 y 1968 respectivamente.

En 1976, por medio de la Estrategia Preliminar para la Conservación de Áreas Silvestres Sobresalientes del Ecuador, se da inicio a la administración de manera institucional a las áreas protegidas. Dicho documento, serviría de base para la creación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre en 1981, la misma que continúa vigente hasta la actualidad.

Mediante la segunda estrategia para el sistema de áreas protegidas, se plantea la inserción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) en los procesos de planificación y ordenamiento territorial y la participación comunitaria en el manejo y gestión de las áreas de conservación. Para 1996 se crea el Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE), el cuál asume su rol de autoridad ambiental.

Diferentes países han incorporado las normas de protección ambiental en su Constitución. Ecuador no ha sido ajeno a esta tendencia. Así, en 1998, se declara, en la Constitución Política del Ecuador en el artículo 86, numeral 3, “*el establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales*”. Además de precisar el derecho soberano del Estado ecuatoriano sobre la diversidad biológica, las reservas naturales, las áreas protegidas y los parques nacionales (Art. 248).

En el año 2007, luego de varios años de inestabilidad política, jurídica y social, se lleva a cabo un proceso electoral, producto del cual se instauró la Asamblea Constituyente. Así en 2008, entra en vigencia la nueva Constitución Política del Ecuador, que es considerada por diversas organizaciones ambientalistas como una de las más “verdes” del mundo. En la misma se determina la estructura del SNAP, dividiéndolo en cuatro subsistemas, a saber: estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado.⁸

En esta se incorporan diversos principios ambientales, algunos novedosos como declarar a la Naturaleza como sujeto de Derecho. Además de esto, se inserta el Principio de Prevención y el Principio de Precaución que forman parte de la Declaración de Río de Janeiro.

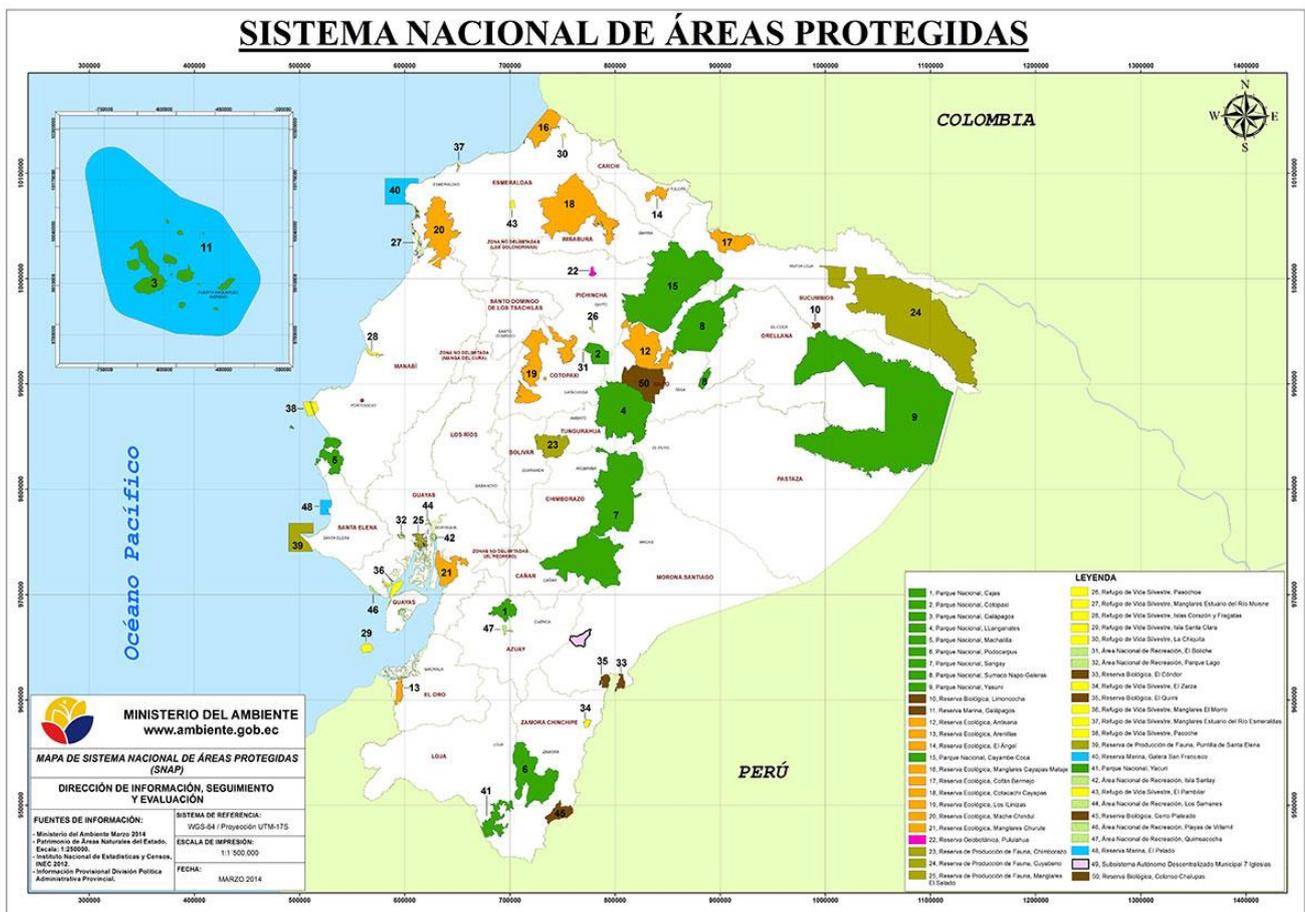
El Sistema Nacional de Áreas está conformado por 48 espacios, de los cuales, 3 aún no han sido identificados en el sitio web del Ministerio del Ambiente. De acuerdo con un informe de la misma institución, 14 de las 36 áreas establecidas antes del gobierno actual, aún no cuentan con un plan

⁷ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. (17-26 de enero de 1994). XIX Sesión de la Asamblea General de la UICN. Buenos Aires, Argentina. Obtenido de https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/GA_19_004_ES.pdf

⁸ Columba Zárate, K. (2013). *Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas de Ecuador*. Ministerio del Ambiente, Quito. Obtenido de <http://www.ambiente.gob.ec> : <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/04-Manual-para-la-Gesti%C3%B3n-Operativa-de-las-%C3%81reas-Protegidas-de-Ecuador.pdf>

de manejo, 17 están desactualizados, y tan solo 5 se encuentran en vigencia. Durante el gobierno actual, se han establecido 12 nuevas áreas, sin embargo, a pesar de que la ley establece que el plan de manejo debe ser elaborado dentro de los 180 días, contados a partir de su fundación, esto tampoco ha sido cumplido.⁹

Dentro de las 48 áreas que forman parte del SNAP, se incluye al Yasuní, declarado como Parque Nacional por medio del Acuerdo Ministerial No. 322 de 26 de julio de 1979¹⁰, que de acuerdo con el sistema establecido por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, se encuentra enmarcado dentro de la **CATEGORÍA II: CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA** y define a los Parques Nacionales como un área destinada a la preservación de recursos, pero también destinada a actividades no extractivas como la recreación, la ciencia y la educación.¹¹



⁹ A las áreas protegidas les falta aún mucha protección. (16 de enero de 2011). *El Universo*. Obtenido de <http://www.eluniverso.com/2011/01/16/1/1430/areas-protegidas-pais-falta-aun-mucha-proteccion.html>

¹⁰ Acuerdo Ministerial No. 322 entre los ministerios de Agricultura y Ganadería e Industrias. (1979). Ecuador.

¹¹ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. (s.f.). *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza* - UICN. Obtenido de <https://www.uicn.org> : https://www.uicn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_trabajo/sur_aprotegidas/ap_categorias.cfm

2. PARQUE NACIONAL YASUNÍ.-

El Parque Nacional Yasuní se encuentra situado en la región amazónica de Ecuador, aproximadamente a unos 300 kilómetros al este de la capital, Quito, específicamente en las provincias de Pastaza y Orellana. Para llegar, desde la capital al Parque Nacional, se lo debe hacer por vía terrestre, por la carretera Quito-Baeza-Loreto-Coca, sin embargo para acceder al mismo, es requisito indispensable ponerse en contacto con un guía turístico local o nacional, quien será el responsable de tramitar los permisos necesarios para el ingreso al parque. El Yasuní cuenta con una superficie aproximada de 10.227 kilómetros² de selva virgen, que lo convierte en el área protegida más grande del Ecuador continental.¹²

En el Parque Nacional Yasuní se ha logrado cuantificar el grupo de flora y fauna más extensa jamás registrado en ninguna otra área protegida. Es el hogar de una inmensa variedad de anfibios y reptiles, así como de animales grandes como el jaguar, la anaconda o pequeños animales como el leoncillo o el mono de bolsillo, considerado el primate más pequeño del mundo.¹³ Hasta el 2004, según (Plos One, 2010)¹⁴ se registraron:

- 204 especies de mamíferos (de los cuales más de 90 son murciélagos);
- 610 especies de aves;
- 121 especies de reptiles;
- 139 especies de anfibios;
- Más de 268 especies de peces;
- Cientos de miles de especies de insectos.

Además de esto, se comprobó que, en una sola hectárea del parque existe alrededor de 650 especies de árboles nativos, lo cual representa más que toda América del Norte.¹⁵ Es así, que gracias a su impresionante biodiversidad, en 1989 la UNESCO lo incluyó en su programa “El Hombre y la Biósfera” (MAB por sus siglas en inglés). El MAB es el órgano responsable de la aprobación y designación de las Reservas de la Biosfera alrededor del mundo.¹⁶

Las Reservas de la Biósfera “*son áreas geográficas representativas de la diversidad de hábitats del planeta. Ya sean ecosistemas terrestres y/o marítimos, estas áreas se caracterizan por ser sitios que no son exclusivamente protegidos (como los parques nacionales) sino que pueden albergar a comunidades humanas, quienes viven de actividades económicas sustentables que no ponen en peligro el valor ecológico del sitio.*” (UNESCO, s.f.)¹⁷

Por otro lado, el parque es el hábitat de la cultura Waorani, quienes han convivido en armonía con la naturaleza durante siglos, hasta que gracias a la deforestación, actividades extractivas y

¹² Mena Erazo, P. (16 de 08 de 2013). ¿Por qué fracasó el proyecto ambiental de Yasuní en Ecuador? BBC. Obtenido de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130816_ecuador_yasuni_causas_fracaso_lps

¹³ Ministerio del Ambiente. (2015). Obtenido de <http://yasunitransparente.ambiente.gob.ec/> : <http://yasunitransparente.ambiente.gob.ec/snap-yasuni>

¹⁴ Plos One. (2010). *Global Conservation Significance of Ecuador's Yasuní Nacional Park*. Obtenido de file:///C:/Users/Andres/Downloads/Bass_etal_2010_PLoSOne.pdf

¹⁵ Ministerio de Ambiente. (2015). Obtenido de www.ambiente.gob.ec : <http://suia.ambiente.gob.ec/web/yasunitransparente/pny>

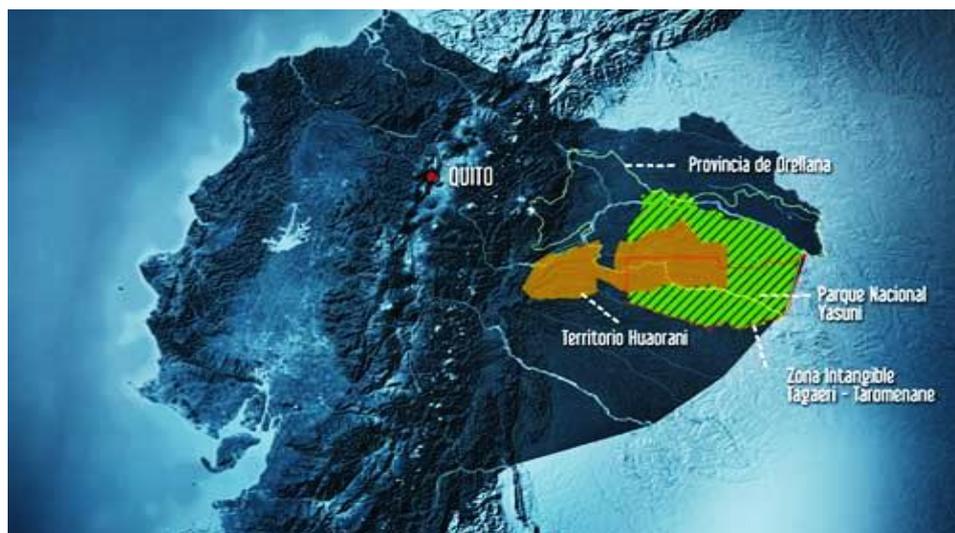
¹⁶ UNESCO. (s.f.). Recuperado el 13 de octubre de 2015, de <http://www.unesco.org/> : <http://www.unesco.org/new/es/santiago/natural-sciences/man-and-the-biosphere-mab-programme-biosphere-reserves/man-and-the-biosphere-programme-mab-more-information/>

¹⁷ UNESCO. (s.f.). Recuperado el 13 de octubre de 2015, de http://www.unesco.org : <http://www.unesco.org/new/es/santiago/natural-sciences/man-and-the-biosphere-mab-programme-biosphere-reserves/>

colonización fueron perdiendo su territorio.¹⁸ Así, en 1969 fueron reubicados en un “protectorado” en la cabecera del río Curaray.¹⁹ Sin embargo, existieron varios pueblos, entre ellos los Tagaeri, que después de rechazar la propuesta de ser reubicados en el “protectorado”, se separaron de los Waorani y huyeron a las profundidades de la selva, decidiendo así permanecer en aislamiento voluntario.²⁰

La tribu Tagaeri junto a la Taromenane, son considerados como últimos pueblos indígenas en aislamiento voluntario. A fin de proteger su autodeterminación y a la biodiversidad del Yasuní, en 1999, durante el gobierno del ex presidente Jamil Mahuad, mediante Decreto Presidencial, se declaró la parte sur del parque nacional como una “Zona Intangible”. Lo cual significa que en dicha área queda expresamente prohibida toda actividad humana que pudiera modificar en algún modo la biodiversidad y cultura etnológica de la zona. Esto implica protegerla de cualquier tipo de actividad minera, incluida la explotación petrolera.²¹

Los límites del parque han sido modificados en dos ocasiones, la primera en 1990 y posteriormente en 1992, esta última modificación estableció los límites actuales del parque.²² Al norte limita con el río Napo, mientras que al sur con el río Curaray. Entre estos dos afluentes existe una red hidrográfica, conformada por los ríos Tivacuno, Tiputini, Yasuní, Nashiño, Cononaco y Tigüino, los cuales forman parte de lo que se denomina la cuenca baja del Napo.²³ Conforme a los límites oficiales actuales, en medio de estos ríos, se encuentran 1'022.736 hectáreas de bosques tropicales que conforman este parque nacional.²⁴



¹⁸ *Yasuní Green Gold*. (2008). Obtenido de <http://www.yasunigreengold.org/>: <http://www.yasunigreengold.org/es/sobre-yasuni.php#history>

¹⁹ Ministerio del Ambiente. (2015). Obtenido de <http://yasunitransparente.ambiente.gob.ec/> : <http://yasunitransparente.ambiente.gob.ec/snap-yasuni>

²⁰ *Yasuní Green Gold*. (2008). Obtenido de <http://www.yasunigreengold.org/>: <http://www.yasunigreengold.org/es/sobre-yasuni.php#history>

²¹ *Yasuní Green Gold*. (2008). Obtenido de <http://www.yasunigreengold.org/> : <http://www.yasunigreengold.org/es/sobre-yasuni.php#history>

²² Ministerio del Ambiente. (2011). *Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní*. Quito. Obtenido de http://yasunitransparente.ambiente.gob.ec/documents/348542/570905/Plan_de_Manejo_PNY.pdf/c52f765e-3419-4dad-a508-6a3e8b42e41e

²³ Ministerio del Ambiente. (2015). Obtenido de <http://yasunitransparente.ambiente.gob.ec/> : <http://yasunitransparente.ambiente.gob.ec/snap-yasuni>

²⁴ Ministerio del Ambiente. (2011). *Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní*. Quito. Obtenido de http://yasunitransparente.ambiente.gob.ec/documents/348542/570905/Plan_de_Manejo_PNY.pdf/c52f765e-3419-4dad-a508-6a3e8b42e41e

Además de toda la rica y abundante biodiversidad descrita anteriormente, también se encuentran algunos de los mayores yacimientos del crudo de Ecuador. Lo cual, históricamente ha generado un sin número de disputas entre diversos actores de la política nacional. Ya que por un lado existen diversas organizaciones ambientales, internacionales y nacionales, que persiguen la protección de la biodiversidad, con el objetivo de mantenerla en estado natural y sin alteraciones, y por otro, se encuentra el Estado Nacional, quien, en busca de conseguir ingresos ha ido concesionando diversos bloques a empresas petroleras.

2.1. LA ACTIVIDAD PETROLERA EN EL YASUNÍ.-

Se estima que alrededor de un 30% de los ingresos de Ecuador, son fruto de la extracción de crudo.²⁵ Justamente esta disputa, entre conservar la biodiversidad o explotar los recursos hidrocarbúricos existentes en el Parque Nacional, ha sido la que ha motivado esta investigación.

La historia de explotación petrolera en el Parque Nacional se remonta a los años 40', en ese entonces la empresa anglo-holandesa Royal Dutch Shell inició actividades de exploración en el bloque ITT, el cual está conformado por los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini. En 1943, las perforaciones se centraron en el campo Tiputini.²⁶

En 1948, se perfora de nuevo, en esta ocasión el campo arroja más agua que petróleo. En el mismo año, la compañía Minas y Petróleos realizó la perforación de varios pozos, con lo cuales se logró comprobar la existencia de hidrocarburos y descubrir el campo. Según los datos oficiales, en 1992 la ex empresa estatal Petroproducción, encontró los pozos en el bloque Ishpingo 1 y 2; y en 1993 en el bloque Tambococha. Además de esto, en 2001 y 2002 se perforaron los pozos Ishpingo 4 y 3 respectivamente.²⁷

En la actualidad, el bloque 16 está siendo explotado por la empresa española Repsol; el bloque 14 por la empresa china Petrooriental; y el bloque 15, 31 y Peñacocha por la empresa estatal Petroamazonas. Todos ellos situados dentro del Parque Nacional Yasuní.²⁸

La compañía Beicip, que forma parte del instituto francés del petróleo, informó que los campos Tiputini y Tambococha cuentan con aproximadamente 461 millones de barriles, y que el bloque 43 – ITT en su conjunto tiene reservas de 846 millones de barriles de petróleo, que representan el 20% de las reservas del Ecuador.²⁹

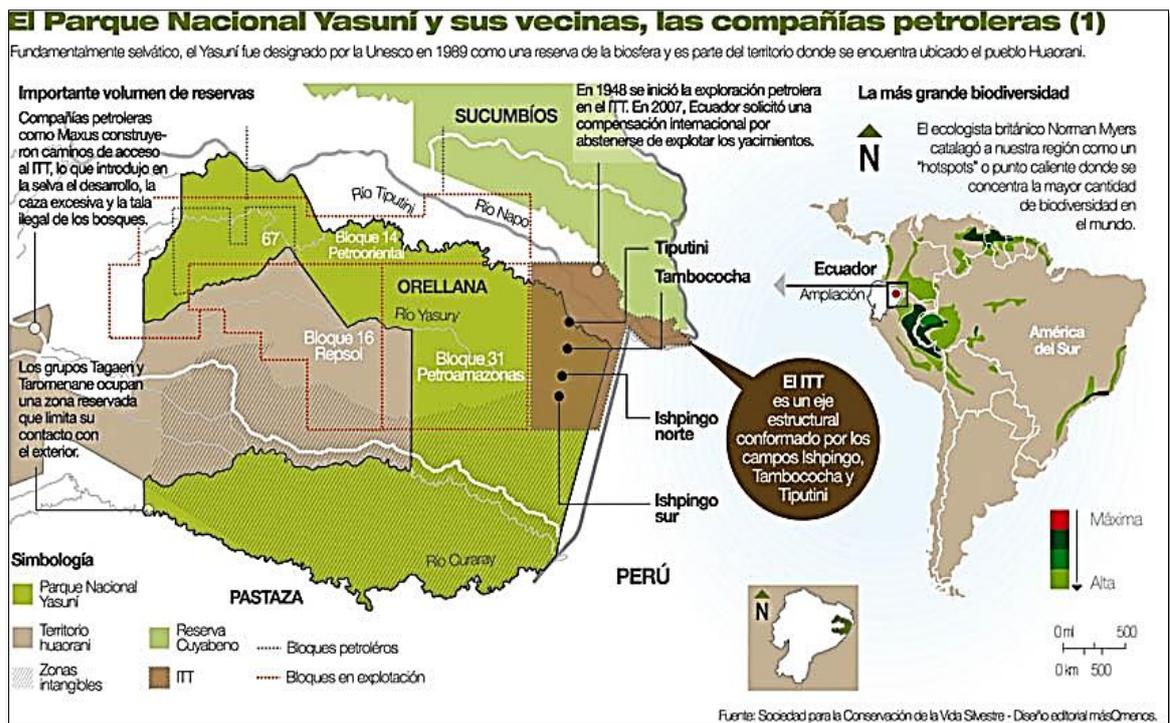
²⁵ Mena Erazo, P. (16 de 08 de 2013). ¿Por qué fracasó el proyecto ambiental de Yasuní en Ecuador? *BBC*. Obtenido de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130816_ecuador_yasuni_causas_fracaso_lps

²⁶ La disputa por el Yasuní empezó hace 70 años. (26 de agosto de 2013). *El Telégrafo*. Obtenido de <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/la-disputa-por-el-yasuni-empezo-hace-70-anos.html>

²⁷ *Ibidem*

²⁸ *Ibidem*

²⁹ *Ibidem*



2.2. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PARQUE NACIONAL YASUNÍ.-

Como ente rector se encuentra el Ministerio del Ambiente, el mismo que para el efecto, cuenta con diversos departamentos de carácter nacional como la Subsecretaría de Patrimonio Natural, la Dirección Nacional de Biodiversidad y, otras de carácter local como la Dirección Provincial de Orellana, las que se encuentran a cargo de las oficinas técnicas del PNY.³⁰

2.3. POLÍTICAS DE CONSERVACIÓN DEL PARQUE NACIONAL YASUNÍ.-

El manejo, gestión y aplicación de las políticas de conservación de esta área protegida, se llevan a cabo en base al Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní, instrumento transcendental para este fin. Fue elaborado con el propósito de reemplazar el antiguo Plan de Manejo que data de 1998, adaptándolo así, al nuevo marco legal y tomando en consideración la realidad actual del área. De esta manera, servirá de documento guía para todas las instituciones relacionadas con el manejo del área, en el mismo se incorporan los criterios de entidades de la Función Ejecutiva, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y del Comité de Gestión de la Reserva Biológica Yasuní.

Por otro lado, establece la pauta para la elaboración de los planes de desarrollo locales y los planes de nacionalidades indígenas que habitan dentro del área y su zona de influencia.

³⁰ Ministerio del Ambiente. (2011). *Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní*. Quito. Obtenido de http://yasunitransparente.ambiente.gob.ec/documents/348542/570905/Plan_de_Manejo_PNY.pdf/c52f765e-3419-4dad-a508-6a3e8b42e41e

El Plan de Manejo toma en consideración los siguientes ejes fundamentales:

1. **Área Protegida:** el objetivo principal de su gestión es conservar la biodiversidad, sin dejar de lado el mantenimiento de los procesos ecológicos. Razones que hicieron posible que el Parque Nacional Yasuní sea incluido dentro de esta categoría de manejo.
2. **Características únicas del PNY:** de importancia estratégica para el país, debido a sus condiciones únicas como lo son la flora, la fauna, los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, sin dejar de lado, los recursos mineros que esconde en el subsuelo.
3. **Participación e inclusión social:** El diseño participativo de políticas, estrategias e instrumentos ambientales contribuye al bienestar humano, puesto que, establece un marco favorable para la conservación de los ecosistemas, el mantenimiento de los servicios ambientales y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. La Administración del Parque Nacional no está a cargo de manera exclusiva del Ministerio del Ambiente, por el contrario, para una adecuada gestión, se vuelve necesaria la participación activa de las diversas instituciones, tanto de carácter público como privado, minimizando, de esta manera los posibles conflictos de uso y competencias.
4. **Reserva de Biósfera Yasuní:** declarado como tal por la UNESCO, a partir de 1979, su objetivo principal es demostrar como el hombre puede desarrollarse de manera sostenible sin afectar la biodiversidad del planeta, por lo tanto esto debe ser tomado en consideración para elaborar los planes de manejo de parque.
5. **Operación petrolera dentro del PNY:** en la actualidad, se explotan recursos hidrocarburíferos dentro del Parque Nacional, situación inalterable a mediano plazo, por tal motivo, debe ser llevada a cabo tomando en cuenta las condiciones económicas, sociales y principalmente ambientales de la región. (Ministerio del Ambiente, 2011)³¹

2.4. PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL PARQUE NACIONAL YASUNÍ.-

Se han podido identificar diferentes causas, las cuales han sido estudiadas de la siguiente manera:

2.4.1. AMENAZAS ANTROPOGÉNICAS:

El eje vial ubicado al noroccidente del parque, en la actualidad representa el mayor peligro para la conservación del área protegida. Construido en un inicio para dar paso a los procesos de explotación petrolera, el mismo ha tenido un crecimiento sin control en los últimos años. En torno al eje vial se han abierto un sin número de caminos ilegales de segundo orden, hecho que ha producido procesos de migración-colonización de diversas comunidades, lo cual genera una presión extra sobre el PNY, ya que estos grupos se han dedicado a la explotación de todos los recursos naturales, sin planificación alguna. Los principales problemas con las comunidades son los siguientes:

Conflicto por la tierra: a pesar de que la mayoría de conflictos, en este ámbito, han sido resueltos de manera exitosa, aún existen diferencias en cuanto a la delimitación del área protegida, así como su zona de influencia. En 2004, con la firma del convenio y planes de manejo comunitario entre el MAE y 6 comunidades Kichwas, se dio por finalizado el impase existente entre asociación de campesinos Rodrigo Borja y la comunidad Kichwa.

³¹ Ibídem

Tala y cacería ilegal: Como primer punto es necesario dejar claro que en el interior del Parque Nacional se encuentra prohibida la recolección de cualquier tipo de flora y fauna. Sin embargo, existen grupos sin escrúpulos, que se dedican a este tipo de actividades de manera ilegal.³²

2.4.2. EXTRACCIÓN DE RECURSOS NO RENOVABLES EN EL ÁREA PROTEGIDA.-

La huella ambiental, producida por la actividad petrolera en el interior del PNY, ha sido el punto central de la problemática en los últimos años. En 2010, luego de la reforma a la Ley de Hidrocarburos, lo cual trajo consigo el reajuste a las concesiones petroleras, se establecen cinco bloques petroleros al interior del PNY, 14, 15, 16, 31 e ITT.

Es innegable el avance tecnológico que hemos vivido en las últimas décadas, y las técnicas y procesos de explotación petroleros no han sido ajenos a este proceso, sin embargo, toda actividad conlleva un riesgo para el ambiente, en este caso, los posibles impactos ambientales son mayores y más inmediatos que con otras actividades extractivas, por tal motivo es necesario que la administración se encuentre en la capacidad de actuar de manera inmediata en la toma de decisiones.³³

2.4.3. ÁREA CIENTÍFICA.-

En cuanto a las investigaciones de carácter científico, las mismas requieren de un permiso especial, el cual debe ser tramitado ante la autoridad competente, para el caso, el Ministerio del Ambiente. Esta facultad le fue conferida por medio de la legislación secundaria del mentado ministerio, publicada en el Registro Oficial, edición especial no. 2 de 3 de marzo de 2003.

Dichos permisos son de uso exclusivo para investigación científica, en lo concerniente a los bloques Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT) los permisos son otorgados por la Comisión Nacional de Bioseguridad, la misma que se encuentra formada por nueve autoridades del gobierno central, esto debido a que parte del territorio fue declarado como "intangibles". No obstante, estos procedimientos no les han sido aplicados a las empresas petroleras, con la excusa de que en los bloques mencionados existe una de las reservas más grandes del país.

Si bien es cierto esto podría tener un beneficio económico inconmensurable para el país, puesto que se podrían solventar muchas necesidades, especialmente de las provincias en donde se encuentra situado el Parque Nacional, no es menos cierto que la Legislación Ambiental debe ser aplicada de manera uniforme, para todos los habitantes del país, sin distinción alguna.³⁴

En el Parque Nacional, por más de veinte años han existido dos estaciones de carácter científico, ambas financiadas de manera privada, tanto por la Universidad Pontificia Católica de Quito, así como la Universidad San Francisco de Quito.

2.4.4. MANEJO DEL TURISMO DENTRO DE UN ÁREA PROTEGIDA.-

En principio, el turismo ecológico es una actividad con gran potencial para ser desarrollada gracias a su baja huella ambiental, colaborando de esta manera a la sostenibilidad económica de

³² Ibídem

³³ Ibídem

³⁴ Ibídem

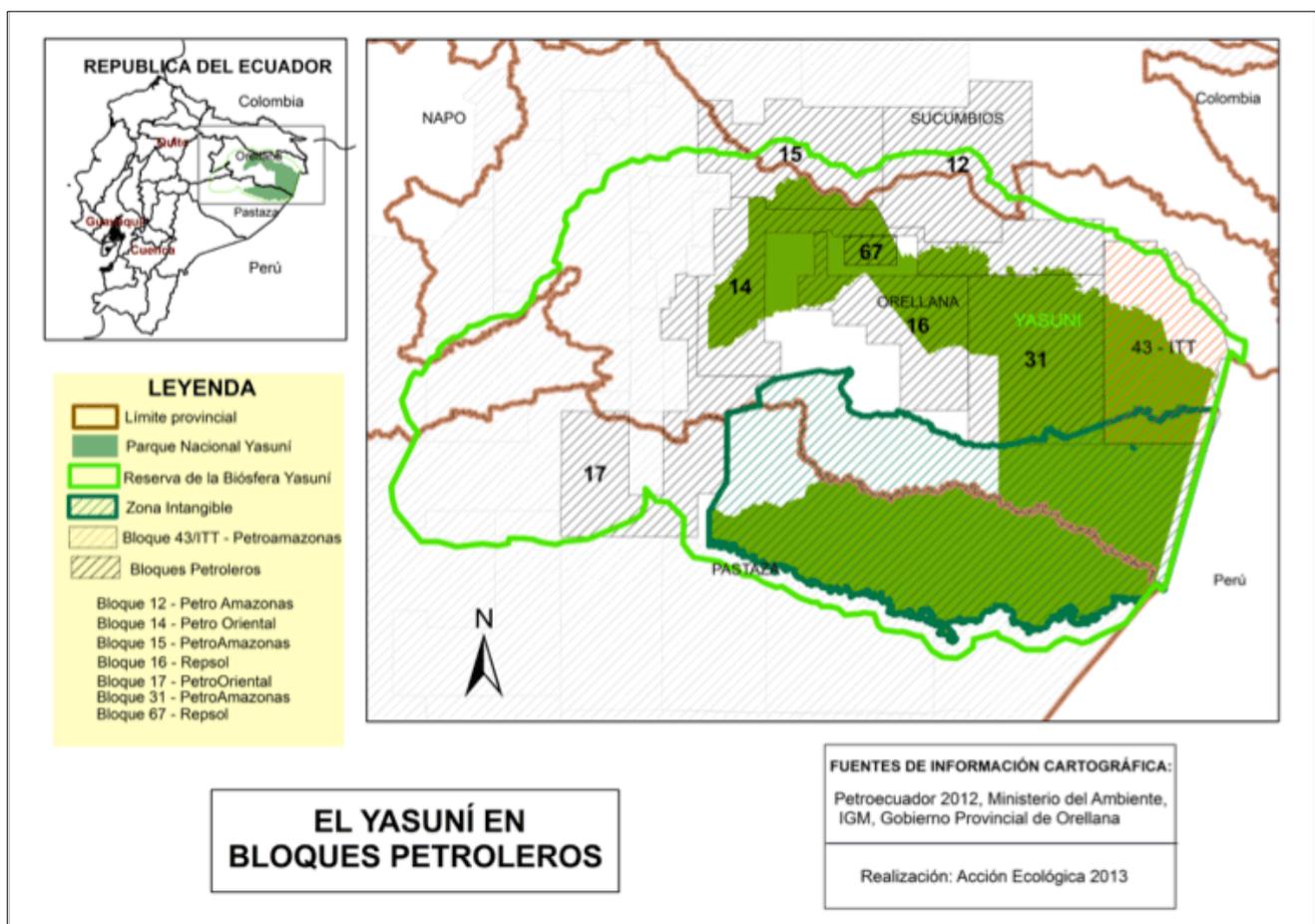
la zona. Sin embargo, gracias a las limitaciones de carácter técnico y económico, se desarrolló de manera insipiente, ocasionando la sobreexplotación de los recursos y destrucción de atractivos.³⁵

2.4.5. SUPERPOSICIÓN DE JURISDICCIONES.-

El Parque Nacional Yasuní se encuentra subdividido en tres zonas, a saber: zona intangible Tagaeri Taromenane; territorio Waorani; finalmente, los bloques petroleros 14, 15, 16, 31 e ITT. Las tres zonas tienen directrices de manejo diferenciadas y se superponen unas a otras, ocasionado así una superposición de jurisdicciones.

La falta de determinación de competencias entre los concesionarios petroleros y la administración del Parque Nacional, se ha convertido en el problema principal entre la actividad petrolera con el manejo del parque, puesto que limita la capacidad de manejo del Ministerio del Ambiente como autoridad ambiental

Lastimosamente, solo la ZITT y su zona de amortiguamiento son reconocidas por el Código de Conducta Petrolera como zonas sensibles.³⁶



³⁵ Ibídem

³⁶ Ibídem

2.5. PLANES DE MANEJO.-

2.5.1. PROGRAMA DE CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL DEL PNY.-

Tiene por objetivo “Gestionar la protección y uso sostenible de los recursos naturales del Parque Nacional Yasuní y su zona de amortiguamiento” (Ministerio del Ambiente, 2011)³⁷

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACTIVIDADES	AÑOS				
		I	II	III	IV	V
Protección y uso sostenible de los recursos naturales	Regular el uso del suelo en la función de la zonificación	X	X	X		
	Implementar planes de manejo comunitarios		X	X	X	X
Monitoreo de la diversidad biológica	Elaborar los protocolos de monitoreo	X				
	Adquirir el equipo necesario para la implementación de los protocolos	X			X	
	Implementar los protocolos de monitoreo		X	X	X	X
Fortalecer la administración PNY como autoridad de manejo	Fortalecer el número de personal de guardaparques y técnicos	X	X	X	X	X
	Capacitación del personal del PNY	X	X	X	X	X
	Fomentar reuniones de trabajo con los actores ecológicos	X	X	X	X	X
Promover los saberes ancestrales mediante iniciativas de desarrollo sostenible	Fomentar prácticas productivas, acordes a los objetivos de conservación del Parque.	X		X		

³⁷ Ibidem

2.5.2. PROGRAMA DE CONTROL Y VIGILANCIA.-

El programa busca “Fortalecer el control y vigilancia del área protegida y su zona de amortiguamiento”, de esta manera se pretende erradicar las actividades de tala y caza ilegales. (Ministerio del Ambiente, 2011)³⁸

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACTIVIDADES	AÑOS				
		I	II	III	IV	V
Fortalecer el sistema de control y vigilancia del área	Coordinar con las Fuerzas Armadas, Policía y sectores sociales las actividades de control y vigilancia	X	X	X	X	X
	Definir canales de comunicación y protocolos interinstitucionales para atender casos emergentes	X				
	Mantenimiento, construcción y equipamiento de infraestructura y equipos logísticos en sitios estratégicos	X	X	X	X	X
	Monitorear y registrar las actividades	X	X	X	X	X
Delimitación del área	Mantener y concluir la delimitación física del área	X	X	X	X	X
Coordinar el monitoreo de las actividades hidrocarburíferas	Fortalecer la coordinación con la Unidad de Calidad Ambiental	X	X	X	X	X

2.5.3. PROGRAMA DE COMUNICACIÓN Y EDUCACIÓN AMBIENTAL.-

Con la intervención directa de las comunidades como aliados estratégicos, se pretender “Fortalecer procesos de participación, comunicación y educación ambiental.” (Ministerio del Ambiente, 2011)³⁹

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACTIVIDADES	AÑOS				
		I	II	III	IV	V
Comunicación ambiental	Diseñar un programa de comunicación ambiental	X				
	Implementar programa de comunicación ambiental		X	X	X	X
Educación ambiental	Diseñar un programa de educación ambiental	X				
	Implementar programa de educación ambiental		X	X	X	X
Participación	Diseñar un programa de participación	X	X	X	X	X
	Involucrar a las comunidades en los procesos de conservación del área protegida		X	X	X	X

³⁸ Ibídem

³⁹ Ibídem

2.5.4. PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN.-

Por medio de este programa se busca “promover y regular la investigación científica del área” para que estas sean realizadas de manera coordinada entre las instituciones del sector público y privado, con esto se quiere optimizar los recursos y que los resultados que arrojen los estudios sirvan para la conservación del Parque Nacional. (Ministerio del Ambiente, 2011)⁴⁰

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACTIVIDADES	AÑOS				
		I	II	III	IV	V
Programa de investigación científica	Elaborar e implementar un programa de investigación científica en base a las necesidades de investigación del parque		X			
	Monitorear el cumplimiento del plan de investigación			X		X
Tecnificación del sistema de registros	Mejorar el sistema de registros y dar seguimiento a los procesos administrativos referentes a la investigación científica.	X				

2.5.5. PROGRAMA DE TURISMO.-

Por medio de este programa se “promueve el turismo sostenible de acuerdo a la zonificación del área y las políticas institucionales vigentes” (Ministerio del Ambiente, 2011)⁴¹

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACTIVIDADES	AÑOS				
		I	II	III	IV	V
Control y manejo turístico	Diseñar un sistema de manejo de visitantes	X	X			
	Implementación de un sistema de manejo de visitantes			X	X	
	Actualizar y definir servicios y circuitos turísticos en coordinación con el Ministerio de Turismo	X	X	X	X	X

Luis Suárez, director de Conservación Internacional, opina que las áreas protegidas son la mejor inversión para el desarrollo del Ecuador, pues generan bienes y servicios ambientales para la sociedad, incluyendo la protección del agua, la prevención de desastres, la captura de carbono, la conservación de la biodiversidad y valores culturales, y el mantenimiento de la belleza escénica para el turismo.⁴²

2.6. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO.-

A partir de la crisis económica del año 2000, que desembocó en la dolarización de la economía, el Ecuador ha exhibido un incesante crecimiento de su economía. De esta manera, en 2015, de acuerdo a los índices económicos presentados por el Fondo Monetario Internacional, el Producto Interno Bruto (PIB) de Ecuador llegó a los 100.872 millones de dólares, lo cual representa un PIB

⁴⁰ Ibidem

⁴¹ Ibidem

⁴² A las áreas protegidas les falta aún mucha protección. (15 de enero de 2011). *El Universo*. Obtenido de <http://www.eluniverso.com/2011/01/16/1/1430/areas-protégidas-pais-falta-aun-mucha-proteccion.html>

per cápita de 6.070 dólares (en nominal) y un PIB per cápita de 11.263 dólares (en PPA). Según estos datos, el Ecuador ocupa la octava posición en las economías más grandes de América Latina.

En el informe de (Ray & Kozameh, 2012)⁴³ para el *Center for Economic and Policy Research – CEPR*, señala que Ecuador ha logrado algo muy impresionante en los últimos 3 años, y que sirve de lección para otros países que dependen de exportaciones de *comodities* (petroleras y agrícolas). Asimismo, añadió que Ecuador lidió con la crisis internacional del 2009 estimulando a la economía con 5% del PIB.

Por su parte, el economista Diego Borja Cornejo, Ministro Coordinador de la Política Económica, en rueda de prensa manifestó que en el año 2008 la economía de Ecuador creció un 6,52% respecto del año 2007, cifra considerada inusual si se toma en cuenta la crisis mundial. Esto representa la cifra más alta desde 2004, año en que llegó al 8%.⁴⁴

Además, sostuvo que los gobiernos anteriores ahorraron el dinero del petróleo en lugar de invertirlo, motivo que explica el bajo crecimiento de los últimos años. A partir de 2007, el gobierno actual, aplicó una política contracíclica, es decir, una política de inversión en épocas de crisis, revirtiendo de esta manera la tendencia. Los recursos petroleros fueron invertidos, como resultado se obtuvo considerables tasas de crecimiento.⁴⁵

En el mismo sentido, (Ray & Kozameh, 2012)⁴⁶ sostiene que las reservas internacionales del Banco Central se duplicaron entre los años 2007 y 2008, así cuando llegó la crisis, pudo usar eficientemente esas reservas para impulsar a la economía. Además, indica que Ecuador pudo salir de la recesión después de solamente 2 semestres de crecimiento negativo, algo impresionante para un país que no tiene su propia moneda. En el 2011 inclusive, el PIB creció a 7.8%.

Sin embargo de este crecimiento sostenido que ha tenido la economía ecuatoriana en los últimos años, aún se sigue dependiendo de la exportación de materias primas, siendo el petróleo el principal producto. Se estima que alrededor de un 30% de los ingresos de Ecuador, son fruto de la extracción de crudo.⁴⁷

Según el informe preliminar de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el año 2008 el Ecuador aumentó en un 222% sus ingresos petroleros respecto al 2007, lo que posibilitó financiar la incesante expansión del gasto fiscal.

Debido al elevado precio del barril de petróleo, Ecuador percibió en 2008 una inmensa cantidad de recursos económicos, gracias a la venta de este producto, sin embargo el precio se desplomó,

⁴³ Ray, R., & Kozameh, S. (2012). *La economía de Ecuador desde 2007*. Washington: Center for Economic and Policy Research. Obtenido de <http://cepr.net/documents/publications/ecuador-espanol-2012-05.pdf>

⁴⁴ Ecuador registra crecimiento 6,52% en 2008. (9 de abril de 2009). *El Universo*. Obtenido de <http://www.eluniverso.com/2009/04/09/1/1356/1E670BFEEC074226A0D0BD0EBFED40EC.html>

⁴⁵ *Ibidem*

⁴⁶ Ray, R., & Kozameh, S. (2012). *La economía de Ecuador desde 2007*. Washington: Center for Economic and Policy Research. Obtenido de <http://cepr.net/documents/publications/ecuador-espanol-2012-05.pdf>

⁴⁷ Mena Erazo, P. (16 de 08 de 2013). ¿Por qué fracasó el proyecto ambiental de Yasuní en Ecuador? *BBC*. Obtenido de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130816_ecuador_yasuni_causas_fracaso_lps

pasando de 120 dólares a mitad de año, a cerrar en 20 dólares para diciembre. Este hecho afectó seriamente la economía del país.⁴⁸

De esta manera, para continuar con esta línea de crecimiento e inyección de dinero en la economía se volvió necesario conseguir nuevos flujos, por este motivo era necesario explotar el petróleo existente en el Yasuní. El consultor Luis Calero manifestó que la concesión del ITT estuvo a pasos de ser adjudicada a un conjunto de empresas extranjera por el entonces presidente de Petroecuador, Jorge Pareja Yannuzzelli, dejando en claro que el Plan B era proceder con la explotación del proyecto. Debido a las fuertes presiones sociales, dicho plan fue suspendido temporalmente por la Iniciativa Yasuní-ITT.⁴⁹

2.7. INICIATIVA YASUNÍ - ITT

El gobierno ecuatoriano, por medio de su presidente ec. Rafael Correa Delgado, durante la Asamblea General de la ONU en el año 2007, anunció la iniciativa denominada “Yasuní – ITT”, documento que se encuentra publicado tanto en sitio web del Ministerio del Ambiente, como en la página del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Esta propuesta consiste en mantener bajo tierra los recursos petroleros ubicados al interior del Parque Nacional Yasuní, específicamente, los bloques petroleros 31 y 43, denominado ITT, para que esto fuera viable, el estado ecuatoriano solicitó a la comunidad internacional que contribuya financieramente con 3.600 millones de dólares, que se estimaban el equivalente al 50% de los recursos de ser explotados, el otro 50% sería asumido por el Ecuador. En necesario dejar en claro que la iniciativa Yasuní –ITT estaba dirigida únicamente a la protección de los bloques ITT, lo cual significa una pequeña parte del Parque Nacional.

En el documento se plantea la posibilidad que la Iniciativa Yasuní – ITT sirva para disminuir la emisión de gases de efecto invernadero, de acuerdo al Tratado de Kyoto, se esperaba evitar que cerca de 407 millones de toneladas de CO2 fueran expulsados a la atmosfera, contribuyendo fuertemente a reducir la emisión de gases de efecto invernadero.⁵⁰

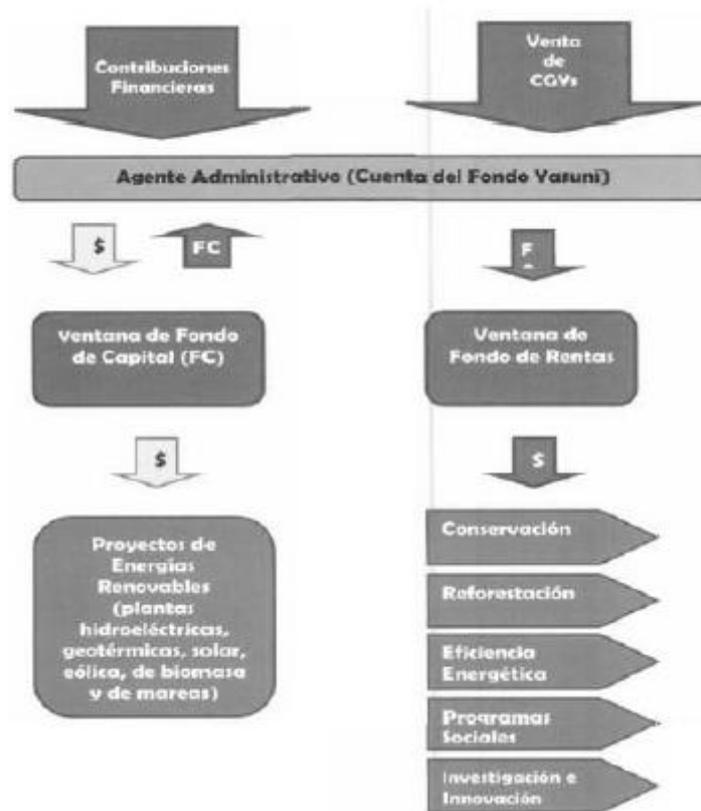
Pero la iniciativa no vendría sola, por el contrario, estaba acompañada por la creación de un fondo de capital administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mismo que estaba destinado a cumplir con las prioridades del estado ecuatoriano que se encontraban en el Plan de Desarrollo del gobierno nacional. Dentro de estas actividades se incluyen, entre otras, el desarrollo de alternativas a la explotación petrolera en zonas sensibles, la diversificación de las fuentes de energía por medio de la promoción e implementación de fuentes de energía renovables y limpias, como lo son la solar, la eólica, geotérmica, etc. Además, este fondo serviría para invertir en un modelo de turismo sostenible. Para llevar a cabo esto, el Estado ecuatoriano emitiría bonos por el crudo no explotado, comprometiéndose a que los recursos petroleros se mantendrían bajo tierra indefinidamente, y en consecuencia proteger el Parque Nacional Yasuní.

⁴⁸ Ecuador registra crecimiento 6,52% en 2008. (9 de abril de 2009). *El Universo*. Obtenido de <http://www.eluniverso.com/2009/04/09/1/1356/1E670BFEEC074226A0D0BD0EBFED40EC.html>

⁴⁹ La disputa por el Yasuní empezó hace 70 años. (26 de agosto de 2013). *El Telégrafo*. Obtenido de <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/la-disputa-por-el-yasuni-empezo-hace-70-anos.html>

⁵⁰ Ministerio de Ambiente. (2015). Obtenido de [www.ambiente.gob.ec](http://suia.ambiente.gob.ec/web/yasunitransparente/pny) : <http://suia.ambiente.gob.ec/web/yasunitransparente/pny>

Para que Fondo sea instrumentado jurídicamente, se utilizaría la figura del fideicomiso, que fue firmado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su estructura se contempla la participación de la sociedad civil ecuatoriana, los representantes de los contribuyentes y el Estado ecuatoriano. El Fondo tiene la siguiente estructura.⁵¹



Existen diversos argumentos a favor de la iniciativa Yasuni – ITT: el primero, podría convertirse en el ejemplo a seguir por los países industrializados en la lucha contra el cambio climático; segundo, estrechamente ligado al primero, la protección a la biodiversidad; el tercero, el respeto a los derechos constitucionales que tienen los pueblos en aislamiento voluntario; finalmente, el aspecto económico, el país tiene que diversificar sus ingresos y no depender únicamente del petróleo, cambiando así su matriz productiva. Sin embargo, a pesar de esta innovadora propuesta, existen diversos grupos opositores, quienes sostienen que además de las fuentes de trabajo que generaría la explotación de los campos ITT, también representaría un aporte importante de recursos económicos, que pueden ser utilizados para satisfacer las necesidades de los ciudadanos (hospitales, escuelas, universidades) o ser invertidos en proyectos energéticos que contribuyan a cambiar la matriz energética del país. Asimismo, creen que es irreal llegar a pensar que la comunidad internacional entregará semejantes cifras de dinero al gobierno de Ecuador, más aún cuando ha quedado en evidencia su falta de capacidad para proteger el Parque Nacional.

Existe el temor, que tarde o temprano, algún gobierno de turno, se vea en la necesidad económica de explotar el petróleo que yace en los bloques ITT. Entonces cabe preguntarnos ¿Cuál sería el

⁵¹ Presidencia de la República. (s.f.). Obtenido de www.presidencia.gob.ec.

mecanismo para que esto no ocurra en el futuro garantizando así a la comunidad internacional que los recursos se queden bajo tierra de manera perpetua?

Pues bien, para garantizar que el petróleo se mantenga bajo tierra indefinidamente, se propuso que el estado ecuatoriano emita “Certificados de Garantía Yasuní” (CGY), por el valor de las aportaciones recibidas, hasta llegar a las 407 millones de toneladas de dióxido de carbono no emitidas. El respaldo real de la garantía sería el monto de las inversiones realizadas con el fondo capital.

(Climate Focus, 2009)⁵² realizó un análisis de los CGY, destacando 3 características principales: 1. Los CGY serían emitidos por el estado ecuatoriano; 2. Están basados indirectamente en la no generación de CO₂ y directamente en la no explotación del petróleo; 3. En caso de que se explote el petróleo, el estado tiene la obligación de devolver por lo menos el valor nominal de los CGY. Además, si Ecuador decidiera, a futuro explotar los campos ITT, perdería de manera inmediata la propiedad del fondo, dejando de recibir sus rendimientos.

Sin embargo, la contribución de parte de la comunidad internacional no llegó. Durante el tiempo de vigencia que tuvo la iniciativa sólo se recaudaron 13.3 millones de dólares, cifra sumamente inferior a lo que se obtendría de la producción de un solo día del ITT.⁵³ En este punto es necesario plantear la siguiente interrogante ¿En caso de no llegar a la meta planteada, qué va a suceder con el dinero recolectado a la fecha?

El consultor Luis Calero sostiene que el Plan B siempre fue la explotación del ITT, más aún cuando el mismo fue aprobado por el directorio de Petroecuador, presidido por el ex Ministro de Energía Alberto Acosta, quien *“conocía que si fracasaba la propuesta, se optaría por el plan B”*.

El 10 de diciembre de 2009, Roque Sevilla, ex miembro de la mesa negociadora, presentó al presidente de la república un informe detallado de los países que apoyaban la iniciativa, así Alemania, España y Bélgica aportarían un total de 1.232 millones de dólares, además de las posibles contribuciones de Francia y Suecia por 532 millones de dólares, lo cual representa el 49% de los 3.600 millones necesarios para no explotar los recursos que yacen en los bloques ITT, dichas aportaciones no se llegaron a concretar por discrepancias entre los gobiernos y las mesas negociadoras. Así mismo Roque Sevilla en una entrevista para BBC Mundo, manifestó: *“Eso de tener siempre bajo la manga el plan B (de explotación petrolera en la zona del ITT) es algo que desanimaba a los aportantes”*.⁵⁴

El jueves 15 de agosto, luego de 13 años y, con apenas US \$13.3 millones en depósitos concretos y US \$ 116 millones en compromiso, el presidente ecuatoriano Rafael Correa anunció el fracaso del proyecto Yasuní-ITT. El mandatario expresó en cadena nacional: *“Con profunda tristeza, pero con absoluta responsabilidad con nuestro pueblo y con la historia, he tenido que tomar una de las decisiones más difíciles de mi gobierno (...) he firmado el decreto ejecutivo para la liquidación de los fideicomisos Yasuní-ITT y con ello poner fin a la iniciativa”*.

⁵² Climate Focus. (2009). *Análisis legal y financiero de la implementación de la Iniciativa Yasuní-ITT: Los Certificados de Garantía Yasuní y el Fideicomiso Mercantil de Transformación Energética*. Alemania: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. Obtenido de <http://projetitt.vacau.com/wordpress/wp-content/uploads/2010/04/Analisis-legal-y-financiero-de-la-implementacion-de-la-iniciativa-ITT.pdf>

⁵³ Augusto Tandazo en La disputa por el Yasuní empezó hace 70 años. (26 de agosto de 2013). *El Telégrafo*. Obtenido de <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/la-disputa-por-el-yasuni-empezo-hace-70-anos.html>

⁵⁴ Mena Erazo, P. (16 de agosto de 2013). ¿Por qué fracasó el proyecto ambiental de Yasuní en Ecuador? *BBC*. Obtenido de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130816_ecuador_yasuni_causas_fracaso_lps

Además, dijo que el haber coincidido *"con la peor crisis económica global de los últimos 80 años"* fue un factor que influyó negativamente. El primer mandatario hizo especial hincapié en que *"el factor fundamental en el fracaso es que el mundo es una gran hipocresía y la lógica que prevalece no es la de la justicia, sino la del poder"*. Asimismo, por medio de su cuenta de twitter afirmó *"...se afectará menos del UNO POR MIL (no 1%) de nuestro Yasuní"*⁵⁵

Con el fracaso de la iniciativa "Yasuní – ITT", el primer mandatario, al amparo de la excepción dispuesta en el art. 407 de la Constitución, solicitó a la Asamblea Nacional se declare de interés nacional los bloques ITT, a fin de viabilizar la explotación de los recursos, a pesar que dicho territorio fuera declarado como Parque Nacional el 26 de julio de 1979; formar parte del programa "El Hombre y la Biosfera" de la UNESCO en 1989; Zona Intangible en 1999 y Zona Protegida en 2004 y que los PAIV son propietarios del derecho de intangibilidad de su territorio, según lo expresamente determinado por la Norma Suprema.

La Asamblea Nacional, una vez recibida la petición de declaratoria de Interés Nacional por parte del Ejecutivo, dio el trámite correspondiente. El Poder Legislativo fundamentó dicha declaratoria en los siguientes términos:

- La explotación de los recursos petroleros existentes en los bloques 31 y 43, situados al interior del Parque Nacional Yasuní solo se puede justificar porque el objetivo final de la actividad, supera ampliamente el daño que necesariamente recibirá la naturaleza y el derecho al ambiente sano.
- Se pretende que los ingresos, fruto de la extracción del petróleo, se dé un paso importante para lograr la independencia financiera, que hasta el momento se ha visto supeditada al endeudamiento externo, con sus respectivas consecuencias.
- Siguiendo con esta línea, se argumenta que los ingresos, producto de la extracción del crudo podrán ayudar a satisfacer necesidades de la población en diferentes áreas como: educación, vivienda, salud, entre otros. En ese sentido sería un gran aporte para realizar grandes inversiones que permitan alcanzar el Buen Vivir o Sumak Kawsay,

Así, mediante Resolución Legislativa, publicada en el Registro Oficial Suplemento 106 de 22 de octubre de 2013, la Asamblea Nacional, en lo principal resolvió:

Primero.- Declarar de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43 del Parque Nacional Yasuní, con el propósito de garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir o Sumak Kawsay.

Durante la vigencia de explotación de los recursos en los bloques mencionados se establece que el Poder Ejecutivo debe:

- A fin de precautelar los derechos de las personas, comunidades, pero de manera especial, los derechos de los PAIV, se debe establecer un sistema de monitoreo integral de las actividades extractivas autorizadas en los Bloques 31 y 43.
- Garantizar que los Bloques 31 y 43 sean explotados y operados por la estatal Petroamazonas EP, asegurando el cumplimiento de los máximos estándares sociales, tecnológicos y ambientales.
- Fortalecer la inversión del Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní.

⁵⁵ Ibídem

Segundo.- La declaratoria de Interés Nacional no alcanza a las actividades extractivas en la Zona Intangible. Por lo que en principio, se mantiene a salvo el territorio de las tribus Tagaeri-Taromenane

Tercero.- Que los recursos que se obtengan de la explotación sean dirigidos a:

1. La transformación de la matriz productiva;
2. La transformación de la matriz energética en el marco del Plan Nacional de Desarrollo
3. La construcción de la sociedad del conocimiento.

De acuerdo con un comunicado del Ministerio de Hidrocarburos, los trabajos de perforación en el campo Tiputini iniciaron el pasado 28 de marzo, en contra de la posición de sectores indígenas y ambientalistas. Por otro lado, indicó que a partir de julio de 2016 se procederá con la explotación del campo. Según la institución, el ministro José Icaza Romero confirmó la producción en el pozo Tiputini 04, y manifestó que *“este es el tercero perforado en la estructura y tiene un potencial de producción de hasta 5.000 barriles de petróleo por día. Es la primera vez que se obtiene crudo de esta zona”*. Finalmente, añadió que se tiene contemplado la perforación de 40 pozos que permitirían la recuperación de 166 millones de barriles de crudo de los 920 millones con los que cuenta el boque 43 - ITT, lo cual representa aproximadamente un 20% de las reservas de Ecuador.⁵⁶

Por los antecedentes expuestos, se puede concluir que el manejo, gestión y las políticas para el mantenimiento en el Parque Nacional Yasuní, debe ser abordado de manera integral, tomando en cuenta todas sus características, sin embargo, la falta de recursos técnicos y económicos se ha vuelto un obstáculo para la consecución de este fin.

Dentro de los problemas se pueden advertir algunos de menor grado, como son: la sobreexplotación del turismo por parte de las comunidades locales, que desarrollan esta actividad sin la menor programación, poniendo en riesgo los atractivos turísticos. Por otro lado, las investigaciones científicas, las cuales, sin bien no representan una amenaza para el ambiente, al ser llevadas a cabo de manera diferenciada tampoco aportan en mayor medida. Además de los problemas detallados previamente, se pueden destacar: la actividad petrolera, la cual desde hace varias décadas se ha venido desarrollando; la tala indiscriminada de árboles; la caza de especies, algunos incluso en peligro de extinción; por último, la delimitación del territorio de las tribus que permanecen en aislamiento voluntario.

Para todos estos conflictos, las autoridades ecuatorianas han diseñado diversos planes de manejo. En cuanto a las actividades ilegales de caza y tala, se puede decir que las autoridades pertinentes han realizado importantes esfuerzos por aumentar la vigilancia, sin embargo queda mucho por hacer, puesto que aún no se cumple con la norma internacional, que recomienda la existencia de al menos un guarda parque por cada 10.000 hectáreas, queda claro que, en el Parque Nacional Yasuní, esto está lejos de cumplirse. Por otro lado, tenemos a las tribus, tema, que por su complejidad, será desarrollado de manera diferenciada posteriormente.

Finalmente, mediante la iniciativa “Yasuní – ITT” se quiso frenar la explotación de los bloques petroleros ITT, pero por distintos factores, la misma no tuvo la aceptación esperada dentro de la

⁵⁶ Ecuador explotará crudo en campo Tiputini, del bloque Yasuní ITT, desde julio. (19 de mayo de 2016). *El Universo*. Obtenido de <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/05/19/nota/5588568/ecuador-explotara-crudo-campo-tiputini-bloque-yasuni-itt-julio>

comunidad internacional, aun cuando el estado ecuatoriano garantizaría, por medio de la emisión de bonos soberanos, que el petróleo se quedaría bajo tierra de manera perpetua.

En este punto, se puede observar como las políticas de conservación, poco a poco han ido fracasando en su objetivo de protección al ambiente, priorizando las necesidades económicas actuales por encima del medio ambiente.

CAPITULO II

INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA LA REGULACIÓN, CONSERVACIÓN, USO Y GOCE DEL PARQUE NACIONAL YASUNÍ

1. CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR.-

1.1. CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO.-

Los países de América Latina han experimentado en su historia republicana diversos ciclos económicos y políticos. Al principios del siglo XXI varios de ellos, pasaron del *modelo económico neoliberal* a otro en el que se trata de construir un *modelo económico solidario y equitativo*.⁵⁷

En este marco, es preciso destacar el ciclo comprendido entre los años 1996 - 2006, periodo en el cual, el país tuvo 7 presidentes, de los cuales tan solo 3 fueron elegidos por voto popular y posteriormente derrocados, (Abdalá Bucaram 1996 – 1997; Jamil Mahuad 1998 – 2000 y; Lucio Gutiérrez 2003 - 2005) esto en tan solo 11 años.⁵⁸

En 2005, en medio de una profunda crisis política, y múltiples movilizaciones sociales al grito de “*que se vayan todos*”, consigna que clamaba por la destitución del Presidente Lucio Gutiérrez, del Congreso Nacional y el Poder Judicial, llega su fin la presidencia de Gutiérrez, le sucedería en el cargo el vicepresidente Alfredo Palacios.

El 2006 sería un año clave para construir el *modelo económico solidario y equitativo* antes mencionado. El entonces candidato a presidente Ec. Rafael Correa quien se reconoció como un “*humanista cristiano de izquierda*”, cuestionó el modelo neoliberal instaurado en el país, “*la larga noche neoliberal*”, planteó la idea de un Estado más participativo en la economía, afirmó que la dolarización era insostenible a largo plazo pero a pesar de ello, la mantendría; se manifestó en términos de nacionalismo y soberanía declarando que no aceptaría ninguna clase de “*chantaje*” de los Estados Unidos como firmar el TLC o la supresión de las preferencias arancelarias. Además de esto, prometió una “*renegociación soberana y firme de la deuda externa, porque si no el país no puede crecer*”.

Su campaña electoral giraba en torno a la promesa de una revolución en el ámbito social. En el plano constitucional, ofreció que en el día de su posicionamiento como presidente llamaría a referéndum, para que el pueblo sea quien decida si quiere o no una asamblea constituyente de plenos poderes, la cual se encargaría de redactar la nueva constitución.

⁵⁷ Paz y Miño Cepada, J. (noviembre - diciembre de 2007). La Asamblea Constituyente de 2007: Un nuevo ciclo. Quito, Pichicha, Ecuador: Boletín del THE.

⁵⁸ *Ibidem*

Así, el 26 de noviembre de 2006, el pueblo se manifestó mayoritariamente, brindando el apoyo al Ec. Rafael Correa, quien el 15 enero de 2007, día de su posicionamiento, convocó a plebiscito, de acuerdo a lo ofrecido en campaña.

La consulta popular se llevó a cabo el 15 de abril de 2007, la ciudadanía se pronunció abrumadoramente por "SI", en virtud de aquello se convocó nuevamente a elecciones, a fin de determinar la conformación de la Asamblea Constituyente. En las elecciones del 30 de septiembre de 2007, el partido de gobierno, Acuerdo País obtuvo 80 de 130 puestos.

La Asamblea Constituyente iniciaría sus actividades el 30 de noviembre de 2007, al cabo de aproximadamente 8 meses, en ceremonia llevada a cabo el 25 de julio de 2008, en la Sala de Prensa José Peralta, en el complejo de Ciudad Alfaro, la Asamblea Constituyente entregó la Nueva Constitución, que sería sometida a referéndum aprobatorio.

El 28 de septiembre de 2008, día del referéndum, cerca del 63% de los votantes aprobaron el texto de la nueva Constitución, la cual fue publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. De esta manera, el Ecuador comenzaba su último ciclo económico y político, pasando de ser un Estado Social de Derecho, a un Estado Constitucional de Derecho, lo que cual significa que, la Constitución se encuentra en el peldaño máximo de la jerarquía jurídica, aún por encima de los mismos tratados y convenios internacionales.

De acuerdo con (*Asamblea Constituyente, 2008*)⁵⁹ *"...la nueva Constitución se encuentra marcada por una visión social, pone como centro al ser humano, reivindica derechos para mujeres, niños, jóvenes, adultos, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, personas privadas de su libertad, incluso para la naturaleza."*

En este sentido se puede mencionar que la Carta Magna incorpora novedosos principios ambientales, hecho que plantea un desafío importante a nivel legislativo, puesto que es necesario armonizar el conjunto de políticas y normas ambientales con este nuevo régimen jurídico.

Dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, la jerarquía de aplicación las normas se encuentra establecido en el artículo 425 de la (Constitución de la República del Ecuador, 2008)⁶⁰, que en lo principal señala *"El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias..."* *"En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior."*

1.2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES A FAVOR Y EN CONTRA DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS BLOQUES ITT.-

En la Constitución de Ecuador existen diversos principios jurídicos, así mismo, en lo que respecta a materia ambiental, también se incluyen diversos principios fundamentales que regulan el tema

⁵⁹ Asamblea Constituyente. (25 de julio de 2008). La nueva Constitución fue entregada por la Asamblea Constituyente. Montecristi, Manabí, Ecuador. Recuperado el 29 de octubre de 2015, de http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=18716&Itemid=1

⁶⁰ Constitución de la República del Ecuador. (2008). Ecuador.

planteado. Es necesario comenzar por el análisis del artículo 407, principal elemento sobre el cual gira la explotación de los bloques ITT en el Parque Nacional Yasuní.

1.2.1. INTERÉS PÚBLICO O INTERÉS NACIONAL

Como punto de partida, es necesario destacar que el artículo 14 de la (Constitución de la República del Ecuador, 2008)⁶¹ *“reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.”* (las negritas corresponden al autor)

A su vez, este principio constitucional tiene una estrecha relación con el artículo 66 *“Se reconoce y garantizará a las personas:”* Numeral 27 *“El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.* (Constitución de la República del Ecuador, 2008)⁶²

En este punto surge el primer problema a ser analizado, puesto que el artículo 407 manifiesta que: *“Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular”* (Constitución de la República del Ecuador, 2008)⁶³ (las negritas corresponden al autor)

Como hemos visto, en artículo 14 se habla de “interés público”, en el artículo 407 se utiliza la frase “interés nacional”. En este sentido, se vuelve necesario determinar que concepto tiene cada uno de ellos y el orden jerárquico en el que fueron utilizados, o si más bien legislador los usó de manera equivalente.

Es este punto debemos hacer una paréntesis y recordar que la Asamblea Constituyente estaba conformada por 80 de 130 asambleístas alineados al partido de gobierno, con lo cual, no se presentaba oposición alguna.

Sánchez Sáez (1998) citado por (Crespo, La legislación contradictoria sobre conservación y explotación petrolera, 2007)⁶⁴ dice: *“[...] la conceptualización de lo que sea de “interés público” es una tarea eminentemente política y jurisdiccional, que depende de circunstancias históricas y espaciales, que tiende fundamentalmente a satisfacer las necesidades sociales de cada momento”*

En consecuencia, de acuerdo con el marco político de la época y, con el objetivo principal de satisfacer las necesidades de diversos grupos sociales, atendiendo los antecedentes históricos en materia ambiental, la Asamblea Constituyente, dispuso por medio del artículo 14 de la Constitución

⁶¹ Ibídem

⁶² Ibídem

⁶³ ibídem

⁶⁴ Crespo, R. (2007). La legislación contradictoria sobre conservación y explotación petrolera. En G. Fontaine, & I. Narváez, *Yasuní en el siglo XXI. El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía* (págs. 207-228). Quito.

se declare de “interés nacional”, entre otros: “...*la preservación del ambiente [...] la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.*”

Es necesario aclarar que antes de la promulgación de la Constitución de 2008, en el campo Tiputini, ya se habían realizado estudios con reservas probadas de yacimientos petrolíferos, sin embargo, al encontrarse dentro de una reserva natural, la legislación vigente en ese entonces, prohibía expresamente su explotación.

Este punto es clave, por un lado, con los principios enunciados en el artículo 14 se logró contentar a ciertos grupos sociales, ambientalistas la mayoría, pero por otro, muy hábilmente, la Asamblea Nacional, orquestada desde el Palacio Presidencial, consiente de sus futuras necesidades económicas, dejó el camino abierto para burlar lo anteriormente establecido.

Así, convenientemente, la Asamblea Nacional se quedó con la potestad de llamar a consulta popular en caso de estimarlo pertinente. En un tema tan delicado, como lo es la naturaleza, a la cual, dicho sea de paso, todos tenemos derecho, debería ser una obligación ineludible del estado ecuatoriano consultar a sus mandantes y no dejarlo al libre arbitrio de unos pocos.

Aun así, en caso de no realizar una consulta nacional, por medio del artículo 398 *ibídem*, en armonía con el artículo 57 numeral 7, se garantiza a las comunidades indígenas, “*la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente...*”. Lamentablemente, el mismo artículo 398 del texto constitucional posibilita la explotación de los recursos no renovables, aun cuando mediante consulta, las comunidades se hayan pronunciado negativamente, ya que se determina que “*si del referido proceso de consulta, resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada...*”. Para efectos del presente caso, dicho procedimiento fue eludido, con la intención de llevar a cabo la explotación del ITT, por el estado ecuatoriano, quien a su debido momento deberá responder en el ámbito que corresponda por esta omisión.

Diversas organizaciones de naturaleza civil y no gubernamentales, fundamentados en la norma citada anteriormente, han realizado campañas de concientización dirigidas a los pobladores de las zonas afectadas, en las cuales se ha expuesto los perjuicios que ocasionará la actividad petrolera, esto con el fin de frenar la explotación de los bloques ITT. Paralelamente, la señora Guadalupe Llori, Prefecta de la provincia de Orellana, promovió un plan informativo en los diversos medios de comunicación con el fin de dar a conocer las riquezas que tiene el Parque Nacional Yasuní, iniciativa que a su vez fue adoptada por sus pares de las provincias de Pastaza y Napo.

Como lo marca (Crespo, La legislación contradictoria sobre conservación y explotación petrolera, 2007)⁶⁵ “*No puede haber interés nacional que no sea de interés público*”. En este sentido, frente a la ausencia de distinción por parte del legislador, creo que el “interés nacional” se lo debe de tomar de manera equivalente a “interés público” o al “interés social”.

La declaratoria de “interés nacional” no puede, ni debe ir en contra de un derecho previamente establecido. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación de prever, conservar y recuperar la naturaleza. Además de esto, se debe tomar en cuenta que una declaratoria posterior, estaría en

⁶⁵ *Ibídem*

contraposición con lo expresamente dispuesto en los tratados internacionales ratificados por el estado y que forman parte de su legislación, específicamente la Declaración de Rio de Janeiro.

En definitiva, esta tarea debe ser asumida por la Corte Constitucional, quien tiene la enorme responsabilidad definir el alcance de la declaratoria de interés nacional a la explotación de hidrocarburos dentro de un área protegida.

“El gran desafío, como en todas nuestras naciones latinoamericanas, es la aplicación de las normas constitucionales de forma efectiva y eficaz.”

A fin de proteger el ambiente, no es suficiente que se incorpore de las normas de protección en la Constitución de cada estado, o que se vaya más allá declarando a la Naturaleza como sujeto de derecho, es necesario que se aplique de manera estricta cada una de estas normas, con un real sentido de conservación, empleando todos los principios que se han reconocido en los tratados y convenios internacionales.

Una frase popular dice “del dicho al hecho, hay mucho trecho”. Esperemos que ese camino sea el más corto posible por el bien de nuestro planeta y de nosotros, los hombres, cuya supervivencia depende de él.”

(Rodríguez, La nueva Constitución de Ecuador. ¿La tierra como sujeto de Derecho?, 2011)⁶⁶

1.3. NATURALEZA COMO SUJETO DE DERECHOS.-

De acuerdo con el artículo 10 de la *(Constitución de la República del Ecuador, 2008)*, “...La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.”⁶⁷

El haber declarado como “sujeto de derecho” a la naturaleza, es precisamente, una de las principales características que se le reconocen a la actual Constitución Nacional, motivo por el cual, es necesario que se analice el alcance de esta declaración.

La teoría tradicional sostiene que la especie humana es la única que ha sido provista de la capacidad de reivindicar sus derechos y obligaciones. Tanto los animales, como las plantas se rigen por las leyes de la naturaleza, la misma que no les provea el atributo de responsabilidad. En consecuencia, si los humanos son los únicos capaces de asumir deberes, se entiende que la naturaleza no tiene obligaciones, por lo que no puede tener derechos.

Los derechos de la naturaleza se encuentran consagrados en el Capítulo Séptimo, Derechos de la Naturaleza, a saber

“Artículo 71: “La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.”

⁶⁶ Rodríguez, C. A. (2011). La nueva Constitución de Ecuador. ¿La tierra como sujeto de Derecho? *SUMMA AMBIENTAL. TOMO I*, 204.

⁶⁷ Constitución de la República del Ecuador. (2008). Ecuador.

“Artículo 72.- La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependen de los sistemas naturales afectados

En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias nocivas.”

“Artículo 73.- El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.”

“Artículo 74.- Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.

Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)⁶⁸

Al hacer referencia a los articulados mencionados a favor de la naturaleza, estos se enfocan en el respeto por los seres vivos, donde todos los ciudadanos tenemos la responsabilidad de permitir que estos cumplan su propio ciclo de vida. Se pueden diferenciar dos ejes fundamentales para la conservación de la biodiversidad en relación a la propia existencia del hombre, a saber: el mantenimiento de los recursos naturales y la reposición de los mismos, estos dos elementos deben estar en un equilibrio permanente, induciendo así el respeto a todas las formas de vida. El hombre, en su instinto natural de supervivencia lo ha llevado a consumir los principales recursos naturales, los cuales son vitales para seguir habitando el planeta.

Es el mismo texto constitucional quien determina quienes son los sujetos obligados a hacer cumplir dichos derechos.

Artículo 71.- “...Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.”

Además, el artículo 83 determina que *“Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:”*

Numeral 6: *“Respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)*

⁶⁸ Ibídem

Como se puede observar, en todo momento se establece que es el hombre quien tiene la obligación de hacer cumplir los derechos de la naturaleza, de manera que no hace a la naturaleza como sujeto de derecho, por el contrario, al dotarla de un tratamiento diferenciado se estaría estableciendo como un bien jurídico protegido.

1.4. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN.-

Como hemos visto, la temática es realmente amplia, la misma no solo abarca los recursos naturales dentro del Parque Nacional Yasuní, sino también los grupos indígenas en aislamiento voluntario que viven en la zona como son las tribus Tagaeri y Taromenane, motivo por el cual se vuelve necesario analizar las normas en lo que a Derechos Humanos se refiere.

Estos derechos se encuentran en el artículo 11, numeral 6 de la Constitución Nacional, pero además, en el mismo se reconocen los tratados y convenios internacionales que han sido ratificados por nuestras autoridades, quienes en muchas ocasiones los han suscrito como parte de un protocolo, sin observar las cuestiones de fondo propiamente dichas. Dejando esto de lado, en dichos tratados existen normas que deben ser respetadas para que no se afecte ambientalmente a las poblaciones indígenas que habitan en la zona.

Así mismo, en la Constitución podemos encontrar un capítulo denominado “Derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas”, en la cual se le brinda un tratamiento especial a este sector de la sociedad, lo penoso, es que esta protección se ha quedado solamente en letra muerta, porque a la hora de su aplicación, las autoridades han mirado hacia otro lado, prevaleciendo así, intereses de carácter económico. Veamos.

El artículo 57, claramente establece *“Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas [...] los siguientes derechos colectivos:”*

Numeral 7.- *“La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. **La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna.**”*

Con la aprobación de la explotación de los bloques ITT, sería la Secretaría Nacional de Hidrocarburos, la institución encargada de realizar la consulta previa a los pueblos indígenas, al amparo de los lineamientos establecidos en el Decreto Ejecutivo 1247, el mismo que convirtió a este Derecho en una simple socialización de los supuestos beneficios económicos de la actividad petrolera, sin mencionarles el inevitable impacto ambiental y las consecuencias que esto tendría en su hábitat. Aun así, el gobierno nacional jamás obtuvo la aprobación y consentimiento, sin embargo de aquello, se llevó a cabo la explotación con la consigna de que solo se afectaría el 1x1000 del ecosistema.

Numeral 21, inciso segundo *“Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y **en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva.** El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su*

autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008) ⁶⁹

En lo que respecta a Derechos Humanos, el numeral 21 del artículo 57 determina que *“la violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.”* Este término tan particular, ya fue insertado en nuestra legislación dentro del Código Orgánico Integral Penal, determinando que las personas que destruyan la identidad cultural de pueblos en aislamiento. Como no puede ser de otra manera, Estado también tiene que responder por sus actos, en este caso, serán las autoridades competentes quienes asuman la responsabilidad penal.

Es innegable que con la explotación de los campos ITT, se han transgredido diversos principios que se encuentran en la misma constitución, lo realmente sorprendente en este punto, es como la misma Corte Constitucional se ha quedado de brazos cruzados frente a estos atropellos.

Parece contradictorio que una consulta popular carezca de carácter vinculante, en este sentido surge la pregunta ¿Para qué realizar una consulta popular, con los costos que de por sí implica, si en última instancia, la ejecución o no del proyecto no pasa por la voluntad del pueblo y de las comunidades directamente afectadas sino por las autoridades de turno? Además, si analizamos un poco más allá, si las comunidades afectadas se llegaren a pronunciar negativamente, tendríamos que regirnos a lo establecido en el 407, que como ya mencionamos anteriormente, la decisión de consultar queda a discreción de la Asamblea Nacional.

2. LEYES ESPECIALES.-

Continuando con el análisis de la normativa, es necesario mencionar las siguientes leyes: Ley de Gestión Ambiental, que establece los principios y directrices de la política ambiental; la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, la cual consta de 107 artículos; la Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales y; finalmente, la Ley de Hidrocarburos.

Dentro de las leyes antes mencionadas, podemos observar ciertas contradicciones en algunos articulados con respecto a la administración, gestión, mantenimiento y explotación de los recursos naturales existentes en las áreas protegidas y específicamente en el Parque Nacional Yasuní. Sin embargo, tanto la Ley Forestal en el art 107, como la Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales en el art 3, disponen la prioridad sobre el cuidado de dichas zonas.⁷⁰

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SNAP, conformado también por el Patrimonio de Áreas Protegidas del Ecuador – PANE, dentro del cual se encuentra el Parque Nacional Yasuní, a cargo del Ministerio del Ambiente, cumple las funciones del anterior Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre – INEFAN en lo que a áreas protegidas se refiere, persigue el objetivo de preservar la diversidad biológica del país y promover el manejo sustentable de las tierras silvestres, promocionando las ventajas potenciales del ecoturismo y el mantenimiento de flujos genéticos por su importancia biogeográfica.

⁶⁹ *Ibídem*

⁷⁰ Pérez Camacho, E. (2008). *Manual de Derecho Ambiental*. Quito: CEP.

La Subsecretaría de Tierras, que cumple las funciones del ex Instituto Nacional de Desarrollo Agrario – INDA. Se encarga del régimen legal de los suelos de las áreas protegidas. Además de esto, está a cargo de las tierras rústicas, *“que no tienen otro dueño”*. Estas tierras están dentro de un bien jurídico diferente al de los bienes fiscales especialmente para el caso de enajenación, esta Subsecretaría de Tierras establece las condiciones en las cuales se adjudican las tierras de su patrimonio para su explotación agrícola.⁷¹

Finalmente, tenemos el Texto Unificado de Legislación Secundaria Ambiental (TULAS) que respecto a las áreas protegidas se lo trata en el libro III, IV, mismo que será analizado posteriormente.

2.1. LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL.-

La política de manejo en materia Ambiental, se encuentra bajo las directrices de esta ley, que en su artículo 1 establece *“los principios y directrices de política ambiental; determina las obligaciones, responsabilidades, niveles de participación de los sectores público y privado en la gestión ambiental y señala los límites permisibles, controles y sanciones en esta materia.”* (Ley de Gestión Ambiental)⁷²

De acuerdo con el artículo 3 de la (Ley de Gestión Ambiental)⁷³ *“El proceso de Gestión Ambiental, se orientará según los principios universales del Desarrollo Sustentable, contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992, sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.”*, que como mencionó con anterioridad, tiene que ver con la obligación de los estados por impulsar el desarrollo sin comprometer los recursos naturales de las futuras generaciones, principio que además, se encuentra ratificado en el artículo 395 de la Carta Magna

“Artículo 395.- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

2.1.1. PRINCIPIO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL:

1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)⁷⁴

Esto quiere decir que, el estado tiene la obligación de velar que toda actividad productiva, incluyendo la petrolera, no se la realice de forma indiscriminada, irrespetando la capacidad de regeneración de la naturaleza, garantizando así, el derecho que tienen las futuras generaciones de contar con los mismos recursos que tiene la generación actual.

Este principio tiene una estrecha relación con el valor de la solidaridad por transmitir un ambiente a las futuras generaciones de óptima calidad, no solo considerando la importancia actual y lo que representa y significa para esta generación, sino pensar y considerar la importancia para las venideras generaciones que también tienen derecho a gozar de un ambiente favorable. Si bien, el

⁷¹ Pérez Camacho, E. (2008). *Manual de Derecho Ambiental*. Quito: CEP.

⁷² Ley de Gestión Ambiental. (s.f.). Ecuador.

⁷³ *Ibidem*

⁷⁴ Constitución de la República del Ecuador. (2008). Ecuador.

Derecho Ambiental es considerado como derecho de tercera generación, este principio es de cuarta generación por tratarse de un lineamiento a favor de un tercero.

2.1.2. PRINCIPIO PRECAUTORIO:

Por otro lado, la Declaración de Río de Janeiro en el principio 15, hace mención al principio de precaución, el cual debería ser uno de los principales instrumentos para frenar las actividades petroleras al interior del Yasuní, puesto que el mismo establece que ante un posible daño grave o irremediable, la falta de certeza científica no debe ser excusa para adoptar medidas. En este caso, la biodiversidad del área es la que se encuentra seriamente amenazada.

Llamado principio de precaución o de cautela. Ha inspirado en los últimos años la evolución del pensamiento científico, político y jurídico en materia ambiental.

Hace su aparición en el Principio 11 de la Carta Mundial de la Naturaleza en 1982 y en el principio 15 de la (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992)⁷⁵ en los siguientes términos: *“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando peligro de daño o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”*

Para (Zlata, 2001)⁷⁶, *“el principio parte de la base de que aunque no haya certeza científica de un efecto negativo sobre el medio ambiente, el solo peligro de que se pueda causar daño grave o irreversible, es justificativo para que se tomen las medidas que implique la aplicación de restricciones o prohibiciones a las actividades presumiblemente riesgosas en base a estudios científicos objetivos de evaluación preliminar, aun cuando en última instancia las medidas sean adoptadas sobre convicciones de racionalidad, sin sustento científico suficiente.”*

Básicamente, consiste en la implementación de medidas protectoras, en contra de la acción del ser humano, aun cuando no haya certeza científica de sus resultados para el ambiente. Este principio ha sido considerado en diferentes tratados internacionales y por diversos catedráticos, quienes han coincidido en ciertos elementos, a saber.

1. La inexistencia de una prueba científica irrefutable, carácter que lo diferencia del Principio de Prevención.
2. La evaluación del riesgo.
3. El daño debe ser grave o irreversible.

Hasta aquí, la Ley General del Ambiente guarda relación con respecto a lo enunciado por la Constitución y los Tratados y Convenios Internacionales. Sin embargo, el artículo 6 de la ley estipula que: *“El aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables en función de los intereses nacionales dentro del patrimonio de áreas naturales protegidas del Estado y en ecosistemas frágiles, tendrán lugar por excepción previo un estudio de factibilidad económico y de evaluación de impactos ambientales.”* (Ley de Gestión Ambiental)⁷⁷

⁷⁵ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (junio de 1992). Río de Janeiro, Brasil.

⁷⁶ Zlata, D. d. (2001). El principio de precaución en materia ambiental nuevas tendencias. *Humanismo ambiental - Terceras jornadas de reflexión*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

⁷⁷ Ley de Gestión Ambiental. (s.f.). Ecuador.

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Gestión Ambiental en el año 1999, la actividad petrolera al interior del Parque Nacional Yasuní quedó amparada bajo el artículo antes mencionado, el cual brinda la posibilidad explotar excepcionalmente los recursos no renovables en función de los intereses nacionales, que como ya se anotó con anterioridad, se lo debería entender de manera equivalente al interés público, sin embargo, esta excepción estaría en contraposición a los objetivos estipulados en los tratados y convenios internacionales, que por regla general lo prohíben.

Además de esto, el artículo 6 también estaría en contradicción con el el art 3 de la (Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales)⁷⁸, que al respecto expresa:

“Artículo. 3.- Las áreas de las zonas de reserva y parques nacionales, no podrán ser utilizadas para fines de explotación agrícola, ganadera, forestal y de caza, minera, pesquera o de colonización; deberán mantenerse en estado natural para el cumplimiento de sus fines específicos con las limitaciones que se determinan en esta Ley, y se las utilizarán exclusivamente para fines turísticos o científicos.”

El artículo determina, de manera tajante la imposibilidad de realizar actividades mineras, dentro de las cual, se incluye la petrolera, estableciendo que la única actividad a llevarse a cabo será la turística o científica.

2.2. LEY FORESTAL Y DE CONSERVACIÓN DE ÁREAS NATURALES Y VIDA SILVESTRE.-

La Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre contiene 107 artículos y constituye la base normativa sobre la administración, el manejo, el aprovechamiento y la conservación de los recursos forestales del Ecuador.

Como su nombre lo indica, está encargada de regular lo forestal, las áreas naturales, la vida silvestre y designa tres categorías de uso de suelos, a saber: a) bosques y vegetación protectores; b) patrimonio forestal; y c) patrimonio de áreas naturales.

El artículo 1 respecto del Patrimonio Forestal del Estado de la (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre)⁷⁹ establece lo siguiente:

“Constituyen patrimonio forestal del Estado, las tierras forestales que de conformidad con la Ley son de su propiedad, los bosques naturales que existan en ellas, los cultivados por su cuenta y la flora y fauna silvestres; los bosques que se hubieren plantado o se plantaren en terrenos del Estado, exceptuándose los que se hubieren formado por colonos y comuneros en tierras en posesión.

Los derechos por las inversiones efectuadas en los bosques establecidos mediante contratos de consorcios forestales, de participación especial, de forestación y pago de la inversión para la utilización del Fondo Nacional de Forestación, celebrado con personas naturales o jurídicas, otras inversiones similares, que por efecto de la presente Ley son transferidos al Ministerio.

Las tierras del Estado, marginales para el aprovechamiento agrícola o ganadero.”

⁷⁸ Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales. (s.f.). Ecuador.

⁷⁹ Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. (s.f.). Ecuador.

“Todas las tierras que se encuentren en estado natural y que por su valor científico y por su influencia en el medio ambiente, para efectos de conservación del ecosistema y especies de flora y fauna, deban mantenerse en estado silvestre.

Formarán también dicho patrimonio, las tierras forestales y los bosques que en el futuro ingresen a su dominio, a cualquier título, incluyendo aquellas que legalmente reviertan al Estado.

Los manglares, aun aquellos existentes en propiedades particulares, se consideran bienes del Estado y están fuera del comercio, no son susceptibles de posesión o cualquier otro medio de apropiación y solamente podrán ser explotados mediante concesión otorgada, de conformidad con esta Ley y su reglamento”

Aquí se define los recursos forestales como patrimonio del Estado, por un lado, y como propiedad privada por otro. El patrimonio del Estado, en resumen, comprende las tierras de su propiedad, los bosques naturales y los cultivados por su cuenta, así como la flora y fauna silvestres.

Siguiendo con otro punto sobresaliente, se cita el artículo 9 de la ley, que establece lo siguiente:

“Entiéndase por tierras forestales aquellas que por sus condiciones naturales, ubicación, o por no ser aptas para la explotación agropecuaria, deben ser destinadas al cultivo de especies maderables y arbustivas, a la conservación de la vegetación protectora, inclusive la herbácea y la que así se considere mediante estudios de clasificación de suelos, de conformidad con los requerimientos de interés público y de conservación del medio ambiente” (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre)⁸⁰

Las tierras forestales en los bosques de propiedad privada se refieren a aquellas de aptitud forestal (no aptas para la explotación agropecuaria), que deben destinarse al cultivo de especies maderables y arbustivas, y a la conservación de la vegetación protectora, inclusive la herbácea

Respecto al aprovechamiento comercial el artículo 21 y 22 establecen lo siguiente:

“Artículo 21.- Para la administración y aprovechamiento forestal, establece la siguiente:

Clasificación de los bosques:

- a) Bosques estatales de producción permanente;*
- b) Bosques privados de producción permanente;*
- c) Bosques protectores; y,*
- d) Bosques y áreas especiales o experimentales.”*

“Artículo 22.- Los bosques estatales de producción permanente serán aprovechados, en orden de prioridades, por uno de los medios que se indican a continuación:

- a) Por administración directa o delegada a otros organismos o empresas públicas;*

⁸⁰ Ibídem

b) *Por empresas de economía mixta” (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre)*⁸¹

Respecto a los recursos forestales, la ley establece la adjudicación de áreas que conforman el patrimonio forestal del Estado, cuyas maderas puedan emplearse como materia prima para la industria maderera, a la cual asigna básicamente la obligación de reforestarlas y de mantener el uso forestal permanente.

Esta ley, en definitiva determina los lineamientos generales de la política forestal, a través de ella se concibe al gobierno como un administrador forestal “paternalista” y eminentemente “centralista”. Su lineamiento, básicamente, consiste en el cobro de derechos para el aprovechamiento forestal, el Gobierno se encarga de la reposición de los recursos utilizados por la sociedad.

También, es menester resaltar la importancia de esta ley, ya que es la única que regula las áreas protegidas, estableciendo que el Patrimonio Nacional de Áreas Naturales, está constituido por áreas silvestres de gran valor para su flora y su fauna, así como por ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del ambiente.

Las Áreas Protegidas Naturales y de Flora que es lo más importante para la presente investigación, la ley instaura lo siguiente:

*“Artículo 66.- El patrimonio de áreas naturales del Estado se halla constituido por el conjunto de áreas silvestres que se destacan por su valor protector, científico, escénico, educacional, turístico y recreacional, por su flora y fauna, o porque constituyen ecosistemas que contribuyen a mantener el equilibrio del medio ambiente.” (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre)*⁸²

Esta ley, en el artículo 67 respecto de las Áreas Naturales Protegidas establece las categorías de manejo para la administración ya señaladas anteriormente:

- a) Parques Nacionales;
- b) Reserva ecológica;
- c) Refugio de vida silvestre;
- d) Reservas biológicas;
- e) Áreas nacionales de recreación;
- f) Reserva de producción de fauna; y,

De acuerdo a esta ley y lo citado anteriormente, el Ministerio del Ambiente es el gran responsable, además, está a cargo de toda la planificación, manejo, desarrollo, administración y control de las áreas naturales. Estas áreas, se manejan de acuerdo a programas específicos de ordenamiento controlando, el ingreso de los visitantes y las actividades que se realicen. A partir de enero de 2012, se decretó la gratuidad para el ingreso a las áreas protegidas, lo cual tuvo un impacto positivo en cuanto al aumento del turismo, tanto nacional como extranjero.

La administración establecida en estas áreas, es de carácter totalitarista y centralista, donde todas las decisiones peligrosamente pasan por un solo ente, el Ministerio del Ambiente, incluso se incurre en disposiciones privadoras de libertades, como la de propiedad privada, al mencionar la expropiación sin tener en cuenta si se cumple o no con finalidad social que se busca.

⁸¹ *Ibidem*

⁸² *Ibidem*

Respecto a la jurisdicción y el procedimiento administrativo la ley establece lo siguiente:

“Artículo 94.- La imposición de las sanciones administrativas establecidas en esta Ley, será de competencia de los Jefes de Distrito Regional y Jefes de Área Natural, dentro de su respectivo ámbito, de conformidad con el trámite previsto en esta Ley.

Las infracciones administrativas cometidas dentro de las unidades respectivas serán sancionadas por los jefes correspondientes.

Habrá lugar al recurso de apelación para ante el Ministro del Ambiente, cuya resolución causa ejecutoria en la vía administrativa.

Las infracciones cometidas fuera de las unidades del patrimonio de áreas naturales del Estado, serán sancionadas por las mismas autoridades establecidas en los incisos anteriores de este mismo artículo.” (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre) ⁸³

Son medidas administrativas que se establecen para imposición de sanciones, en caso de materia ambiental y más precisamente para el régimen forestal, administrado por el Ministerio del Ambiente donde se evacuan todos los trámites administrativos pertinentes.

Posteriormente se establece el proceso de imputabilidad:

“Artículo 95.- Cuando se hubiere cometido una infracción de las previstas en esta Ley, se notificará al inculpado concediéndole el término de cinco días para que conteste los cargos existentes en su contra, hecho lo cual, o en rebeldía, se abrirá la causa a prueba por el término de cuatro días, y expirado éste, se dictará la resolución dentro de cuarenta y ocho horas.

El recurso de apelación se podrá interponer en el término de tres días posteriores a la notificación de la resolución.

El recurso será resuelto en el término de quince días posteriores a la recepción del expediente, en mérito de los autos; pero se podrá disponer de oficio las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos” (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre) ⁸⁴

Aquí se establece el debido proceso para este tipo de infracciones ambientales, determinando el proceso a seguir por el inculpado, incluyendo el proceso de su derecho de apelación.

Además de las acciones privadas de sanción establecidas en esta ley, en caso que se considere el delito de acción pública, se determina en el artículo 96, que se remitirá los antecedentes al Fiscal competente para el ejercicio de la acción penal correspondiente.⁸⁵

Finalmente, al respecto a materia de jurisdicción y del procedimiento administrativo se establece en el artículo. 98 *“los bienes diferentes de los productos forestales y de flora y fauna decomisados en conformidad con lo dispuesto en el Art. 80 de esta Ley, serán vendidos en pública subasta,*

⁸³ Ibídem

⁸⁴ Ibídem

⁸⁵ Ibídem

siguiendo el procedimiento establecido en las leyes respectivas.” (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre) ⁸⁶

Entre los principales objetivos que busca esta ley, está el establecer criterios que deben ser utilizados para el aprovechamiento racional de los bosques y determinar los requisitos legales para la elaboración de manejo y programas de aprovechamiento de los recursos forestales y establecer las normas para otorgar las licencias de aprovechamiento forestal.

Así mismo, antes de dar por concluido el análisis de este cuerpo normativo, es necesario recoger y señalar un principio ya estudiado ut-supra, se trata del principio de corresponsabilidad en el manejo forestal sustentable, porque está incorporado a la legislación forestal vigente. El mismo se ejecuta con la participación y control del titular de dominio del bosque, el cual asume la responsabilidad compartida con quien ejecuta el plan de manejo integral y los programas de aprovechamiento forestal sustentable. El propietario u ocupante del predio (tenedor del recurso) deberá contratar la asistencia técnica y el control de un Regente Forestal.

2.3. LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN EL CÓDIGO DE T.U.L.A.S.

Prosiguiendo con el análisis de la normativa al respecto de la conservación de áreas protegidas, es necesario realizar el estudio del Texto Unificado de Legislación Secundaria – T.U.L.A.S. el mismo que forma parte de la legislación suplementaria. El Régimen Forestal está definido por la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y por el Libro III de T.U.L.A.S. que al respecto marca:

2.3.1. LIBRO III DEL RÉGIMEN FORESTAL

El artículo 1 del presente texto coloca a la actividad forestal como un mecanismo para reducir la pobreza, mejorar las condiciones ambientales y fomentar el crecimiento económico, en el contexto del desarrollo sostenible; para lo cual procura impulsarla en todas sus fases.⁸⁷

Queda clara la intención general que tiene este Libro III del Régimen Forestal, la función social prioritaria de que todos los impulsos, mecanismos y esfuerzos estén dirigidos para mejorar la situación económica y por ende la calidad de vida de las personas, el problema principal que puede presentar esto, es que el beneficio o la necesidad económica de la sociedad no siempre va de la mano del beneficio del ambiente, en este caso de lo forestal, es más bien lo contrario, va en contra de los intereses del ambiente, por la imprudente explotación maderera sin ningún tipo de sustento.

Respecto al Régimen Forestal el artículo 6 establece que todas las actividades referentes a la tenencia, conservación, aprovechamiento, protección y manejo de las tierras forestales están sujetas a la ley y a este libro III del Régimen Forestal.⁸⁸

Básicamente existen dos regulaciones jurídicas que se encargan y abarcan todo lo referente a lo forestal, que se complementan y llegan a tener la misma jerarquía dentro de nuestro ordenamiento

⁸⁶ *Ibidem*

⁸⁷ Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria - TULAS. (s.f.). Ecuador.

⁸⁸ *Ibidem*

jurídico tanto la denominada Ley Forestal como este Libro III de T.U.L.A.S. delimitados por las atribuciones que tiene el Ministerio del Ambiente.

En relación a los Bosques y Vegetación Protectores el artículo 116 establece que son considerados por bosques y vegetación protectores todas aquellas formaciones vegetales, naturales o cultivadas, arbóreas, arbustivas o herbáceas de dominio público y privado y sus funciones son las de conservar el agua, el suelo, la flora y la fauna silvestre.⁸⁹

Aquí se hace una clara descripción de todo lo que comprende los bosques, la vegetación y la importancia de la diferencia que tiene que sea de carácter público privado y del uso y limitaciones que tiene que tener en pro y beneficio de la conservación, aquí si se hace una clara e importante regulación para proteger los recursos naturales.

Las atribuciones que tiene el Ministerio son muy extensas y diversas, de carácter totalitarias donde todas la decisiones respecto a las tierras pasa por el criterio y los parámetros que considera el Ministerio del Ambiente y claro, también por la ley, en equilibrio entre el beneficio para la gente de la utilización de esos recursos y la preservación del ambiente.

De la Producción y Aprovechamientos Forestales el artículo 56 establece que el Ministerio del Ambiente es el encargado de comercializar los productos forestales y de vida silvestre para abastecer la necesidad del mercado nacional y la de industrialización.⁹⁰

Este es un punto muy importante, ya que la función, en este caso del Ministerio del Ambiente es de valiosísima importancia social, el problema se puede considerar en que tal vez esta entidad no tiene el alcance práctico suficiente para abastecer toda la demanda que tiene la sociedad en general, por otro lado está la necesidad de la industrialización, que en la práctica no es bien satisfecha y que siempre queda un margen de ineficacia que perjudica al consumidor final.

Respecto a los Incentivos el artículo 144 determina que el Ministerio del Ambiente es el que emite el informe técnico para la aplicación de los incentivos y también es el encargado de suspenderlos, si lo cree necesario.⁹¹

Los incentivos son de gran importancia, para una mejor producción de los recursos forestales se estructuran como una ayuda que altera el sentido emocional y una herramienta jurídica para dedicarse a aumentar la producción, una medida importante que debe cumplir con la condiciones que bien establezca el Ministerio del Ambiente

Como ya se ha mencionado la importancia del Ministerio del Ambiente es extensa y sus atribuciones también, cumple un rol intervencionista entre la relación del ser humano y los recursos naturales y su explotación, y la prioridad comprende la protección de las áreas naturales y del ambiente general imponiendo medidas que limitan la utilización de estos recursos sobre todo por parte de las industrias.

De la Conservación de Flora y Fauna Silvestre, el Ministerio del Ambiente en el artículo 201 expide una licencia para las actividades de colección, comercio interno y externo de especímenes o elementos constitutivos de la vida silvestre previo el cumplimiento de una serie de requisitos.⁹²

⁸⁹ Ibídem

⁹⁰ Ibídem

⁹¹ Ibídem

Los requisitos que demanda el Ministerio del Ambiente son de gran importancia en la caza, por ser una actividad que debe ser minuciosamente regulada ya que de esto depende la no extinción de alguna especie y también respecto a las actividades de comercio que deben ser contraladas ya que a diferencia de la comercialización normal de productos, el comercio de estos puede ser limitado por su naturaleza.

De la Jurisdicción y del Procedimiento en el artículo 215 se establece que los jefes de cada distrito general serán los competentes dentro de su respectiva jurisdicción para conocer y resolver en primera instancia las infracciones tipificadas en la ley y en el presente libro.⁹³

Esto es trascendental, ya que da celeridad y eficacia al trato básico de los problemas jurídicos que se puedan suscitar respecto a las infracciones al respecto.

En relación a las Disposiciones Generales el presente Libro III, en el artículo 258 indica que toda persona tiene la obligación de denunciar al Ministerio del Ambiente el daño o deterioro de los recursos renovables por acción originada por ejecución de proyectos.⁹⁴

Este es un concepto que no tiene gran acogida dentro de nuestra sociedad, incluso por desconocimiento. Esta es una herramienta jurídica sustancial que tiene cualquier persona de cuidar lo que nos rodea y aparte como lo determina la ley se considera como una obligación aunque no se entiende claro cuál es la consecuencia del no cumplimiento de dicha obligación.

2.3.2. LIBRO IV DE LA BIODIVERSIDAD

Para comenzar el presente libro en artículo 1 se establece El Grupo Nacional de Trabajo sobre Biodiversidad (GNTB);

“Consiste en un grupo de composición abierta, intersectorial, interdisciplinario y de carácter técnico. Este grupo tiene a su cargo diferentes funciones o atribuciones, es un punto donde se confronta y se expone información respecto a la biodiversidad, es un grupo técnico que brinda asesoramiento técnico al estado, establece propuestas para los lineamientos políticos de todos los asuntos referentes a la biodiversidad, poner a la disposición una estructura técnica de lo que contempla la biodiversidad y participar activamente en la elaboración de su plan nacional” (Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria - TULAS)⁹⁵

Es importante el trato que se le da a la biodiversidad con la estructura de este grupo, la información técnica que pueda desprenderse de esto ayuda a comprender en mejor medida, sobre todo por parte del estado a la biodiversidad y a los recursos que se deslindan de esta, pudiendo de esta forma explotar al máximo los beneficios sin arriesgar o poner en riesgo el elemento natural.

De la Investigación, Colección y Exportación de Flora y Fauna Silvestre el artículo 5 establece que el Ministerio del Ambiente respecto al presente título está encargado de varias funciones, de fomentar la investigación de vida silvestre, almacenar y difundir la información al respecto, normar,

⁹² Ibídem

⁹³ Ibídem

⁹⁴ Ibídem

⁹⁵ Ibídem

controlar y realizar investigaciones respecto de la vida silvestre, promover la capacitación a sus funcionarios respecto al tema.⁹⁶

Como ya se ha mencionado anteriormente, el Ministerio del Ambiente tiene un ámbito de atribuciones muy amplio y con respecto a la biodiversidad su papel es trascendental, el incentivo y la importancia que se le da a la investigación de la biodiversidad es fundamental para el desarrollo social económico del país y la capacitación a sus funcionarios permite entender por completo este tema para poder tomar mejores decisiones al respecto.

Del Control de Cacería y Vedas de Especies de Fauna Silvestre el artículo 71 establece los siguientes objetivos:

- Impedir la extinción de flora y fauna como consecuencia de la cacería.
- Mantener los niveles de cacería óptimos para que sea un motivo de desarrollo económico.
- Integrar e incentivar a la participación de la sociedad en general para el cuidado y fomento de la flora y fauna⁹⁷

Tiene un valor fundamental, tanto el concepto de control de la cacería como las vedas para y en función de la preservación de las especies y para la protección de la biodiversidad en general, es la mejor forma de controlar y de mantener un equilibrio entre la necesidad de la gente respecto a la caza por su economía y la necesidad también de la gente para mantener al ambiente en niveles adecuados de protección.

Instructivo para el funcionamiento de centros de rescate, zoológicos, museos, jardines botánicos y muestrarios de fauna y flora silvestre se establece en el artículo 21.

Este instructivo hace una clasificación que permite un mejor uso y funcionamiento de los recursos naturales, dependiendo de la capacidad, atribución y necesidad de cada especie puede emplearse en diferentes utilidades en servicio de la sociedad sin sacrificar el interés más importante que es la protección de la biodiversidad.

De los Guías Naturistas el artículo 145 dice que son guías naturalistas de las áreas protegidas las personas naturales no dependiente del Estado que tienen la responsabilidad de prestar sus servicios referentes a esta área.⁹⁸

Es importante la puntualización que se hace respecto al desprendimiento e independencia del Estado con las personas naturales guías de áreas protegidas, así los intereses políticos no se sobreponen sobre las disposiciones jurídicas y sobre todo los intereses ambientales, y la responsabilidad que se desprende de la acción u omisión en su cargo es personal.

El artículo 165 y 166 establece que paralelamente al comité de gestión se podrá crear al Grupo Asesor Técnico (GAT) de carácter eminentemente técnico y científico con la función principalmente de entregar una asistencia especializada permanente que requiera la administración del área protegida y coordinar las actividades que realizan las organizaciones no gubernamentales universidades y estaciones científicas⁹⁹

⁹⁶ Ibidem

⁹⁷ Ibidem

⁹⁸ Ibidem

⁹⁹ Ibidem

Lo científico y la técnica que se desprenda de esta materia de biodiversidad es muy importante ya que permite un conocimiento y entendimiento más total, consiguiendo de esta forma el mejor aprovechamiento de los recursos y atendiendo la necesidad de la gente y regulando de una mejor manera la relación humano-ambiente, y si para esto es necesario la creación de comités de gestión o grupos de asesoría técnica es correcto ya que cualquier medida con esta intención puede ayudar con el propósito final de beneficio general.

En el artículo 179 se crea la Comisión Nacional de Bioseguridad, adscrita al Ministerio del Ambiente del Ecuador encargada de proponer la política de bioseguridad del país y asesorar en el establecimiento de regulaciones para el control de actividades con Organismos Genéticamente Modificados (OGMS).¹⁰⁰

Concluyendo, es importante mencionar el nuevo concepto de política de bioseguridad ya que nos permite nutrirnos de conocimiento providente de esas experiencias, esta política nos ayuda a entender la importancia que se le da a la biodiversidad no solo en el Ecuador sino en el mundo entero importancia que en general ha crecido respecto al medio ambiente.

La Constitución Nacional, por medio de su artículo 84 establece la obligación que tiene la Asamblea Nacional de adecuar las normas en lo que corresponda, a fin de que la misma no contradiga la Carta Fundamental como los tratados y convenios ratificados por el Estado ecuatoriano. En este ámbito, es necesario que el Poder Legislativo cumpla con su mandamiento, adaptando la norma para que de este modo se pueda aplicar de manera efectiva y eficaz los derechos previamente consagrados.

Es necesario hacer énfasis al principio precautorio, ya que el mismo ha sido incorporado en algunos ordenamientos jurídicos. En el caso de Ecuador, en la propia Constitución. Es responsabilidad del actual, como de los futuros gobernantes, velar por el cumplimiento de dichos lineamientos, además de realizar un seguimiento estricto a los funcionarios públicos encargados de la protección del ambiente. Asegurando de tal forma, que el reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano no quede simplemente en una expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones presentes y futuras.

Los ecuatorianos, la naturaleza y las áreas protegidas merecemos contar con herramientas suficientes que cumplan con dichos objetivos de conservación. Instrumentos jurídicos que sean eficaces, eficientes y que sobre todo no dejen abierta la posibilidad, para que en el futuro, por medio de interpretaciones extensivas se logre consentir la actividad minera en el interior de áreas protegidas.

¹⁰⁰ Ibídem

CAPITULO III

RESPONSABILIDAD POR DAÑO AMBIENTAL: EL CASO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

Para comenzar el análisis de la Responsabilidad es preciso definir sus características: es personal, porque es directa del obligado; patrimonial, ya que recae sobre sus bienes; causal, es necesaria la relación causa efecto entre el responsable y afectado

Las obligaciones nacen, del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos y cuasidelitos; o por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia.¹⁰¹

Toda actividad relacionada con la industria petrolera, por mínima que sea, produce afectación al ambiente. Con la explotación de los recursos hidrocarburíferos situados en los bloques ITT, inevitablemente existirá afectación ambiental, es por eso que, se debe establecer con claridad las responsabilidades por los daños ocasionados al ambiente, iniciando por el estado ecuatoriano, quien realiza las actividades extractivas por medio de la estatal Petroamazonas. Así mismo, la responsabilidad por daños ambientales se encuentra enmarcada en el texto constitucional, en su artículo 397, el cual establece la obligación que tiene el estado de actuar, de manera inmediata y subsidiaria, en caso de daños ambientales, sin perjuicio del derecho de repetición que tiene el estado en contra de los servidores públicos que ejerzan el control ambiental y de los operadores que produzcan daños ambientales.

Es importante, en favor del ambiente, que se le haya impuesto esta responsabilidad al estado, puesto que, frente a un daño ambiental, es clave el factor tiempo. Por tal motivo, no sería lógico ni coherente que se lleve a cabo todo un proceso judicial, con los tiempos que esto conlleva en nuestro saturado sistema de administración de justicia, para determinar sobre quienes recae la responsabilidad del daño ocasionado. Lo principal es remediar el daño ocasionado, después el estado deberá ejercer su derecho en contra de los responsables.

Hasta el 27 de julio de 2010 las empresas petroleras que operaban en nuestro territorio, lo hacían bajo contratos de participación, que las responsabilizaba frente a un daño ambiental. Con la reforma a la Ley de Hidrocarburos, este modelo fue dejado de lado, hoy en día, las empresas solo prestan sus servicios para la extracción de crudo a cambio de una tarifa única, haciendo de esta manera, responsable al Estado.

Previo al análisis de las sanciones en materia ambiental, es menester realizar una diferenciación entre dos instituciones jurídicas a saber: la responsabilidad, que en buenos términos implica la determinación de los culpables; y el deber reparatorio, que como ya lo hemos analizado, en primera instancia siempre recae sobre el Estado y posteriormente contra los directos implicados.

¹⁰¹ Código Civil Ecuatoriano. (s.f.). Ecuador.

En Ecuador se comprenden derechos adjetivos de aplicación preponderante en el Derecho Ambiental, a saber: acceso a la justicia, derecho a la información y a la participación en los procesos de formación de actos que afecten a los intereses colectivos.

En el Sistema Jurídico Ecuatoriano se distinguen tres tipos de responsabilidad: administrativa, civil y penal. La infracción de las normas ambientales acarrea consecuencias de carácter coercitivo, las cuales según sea el caso, exigen una sanción, multa o pena por cada acción u omisión que genere un daño ambiental.

1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.-

La responsabilidad administrativa ambiental, es aquella que se deriva de la infracción de la norma ambiental administrativa, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en las distintas normas, ya sean estas estatales, autónomas o locales. Es necesario destacar que, este tipo de responsabilidad posee una finalidad sancionadora y/o punitiva, es decir, se penaliza al autor de una infracción con una sanción económica, que posea un monto considerable para que de tal forma, se desincentive al sancionado y sirva de ejemplo para la sociedad.¹⁰²

Lo que se establece ya dentro de la legislación ecuatoriana según la Ley de Gestión Ambiental es:

“Artículo 44.- Cuando los funcionarios públicos, por acción u omisión incumplan las normas de protección ambiental, cualquier persona natural, jurídica o grupo humano, podrá solicitar por escrito acompañando las pruebas suficientes al superior jerárquico que imponga las sanciones administrativas correspondientes, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales a que hubiere lugar.

El superior jerárquico resolverá la petición o reclamo en el término de 15 días, vencido el cual se entenderá, por el silencio administrativo, que la solicitud ha sido aprobada o que la reclamación fue resuelta en favor del peticionario.

*Art. 45.- Para el caso de infracciones que se sancionan en la vía administrativa, el Ministerio del ramo y las autoridades que ejerzan jurisdicción en materia ambiental, se sujetarán al procedimiento establecido en el Código de la Salud. De las resoluciones expedidas por los funcionarios de las distintas instituciones, podrá apelarse únicamente ante la máxima autoridad institucional, cuya resolución causará ejecutoria, en la vía administrativa”.*¹⁰³

Siguiendo con la legislación nacional, según lo analizado anteriormente, en el Capítulo II, respecto a la jurisdicción y el procedimiento administrativo en los artículos 94, 95, 96, 97 y 98 de la Ley Forestal de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, se establecen los procedimientos y trámites correspondientes para viabilizar los actos administrativos ambientales, mediante la imposición de sanciones que van desde las pecuniarias hasta el decomiso de los bienes para su posterior venta.

¹⁰² Centro Informático Científico de Andalucía. (s.f.). Recuperado el 15 de Enero de 2016, de <https://www.cica.es/> :

¹⁰³ Ley de Gestión Ambiental. (s.f.). Ecuador.

Es necesario citar lo que establece la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre que respecto a las sanciones en el Título IV: De las infracciones a la presente ley y su juzgamiento; Capítulo I: De las infracciones y penas; en el artículo 78 establece lo siguiente:

*“Quien pade, tale, descortece, destruya, altere, transforme, adquiera, transporte, comercialice, o utilice los bosques de áreas de mangle, los productos forestales o de vida silvestre o productos forestales diferentes de la madera, provenientes de bosques de propiedad estatal o privada, o destruya, altere, transforme, adquiera, capture, extraiga, transporte, comercialice o utilice especies bioacuáticas o terrestres pertenecientes a áreas naturales protegidas, sin el correspondiente contrato, licencia o autorización de aprovechamiento a que estuviera legalmente obligado, o que, teniéndolos, se exceda de lo autorizado, **será sancionado con multas equivalentes al valor de uno a diez salarios mínimos vitales generales y el decomiso de los productos, semovientes, herramientas, equipos, medios de transporte y demás instrumentos utilizados en estas acciones en los términos del Art. 65 del Código Penal y de la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable para la Provincia de Galápagos, sin perjuicio de la acción penal correspondiente.***

*Si la tala, quema o acción destructiva, se efectuare en lugar de vegetación escasa o de ecosistemas altamente lesionables, tales como manglares y otros determinados en la Ley y reglamentos; o si ésta altera el régimen climático, provoca erosión, o propensión a desastres, **se sancionará con una multa equivalente al cien por ciento del valor de la restauración del área talada o destruida.***¹⁰⁴ (las negritas pertenecen al autor)

Como se puede observar, la legislación ecuatoriana prioriza las sanciones administrativas de manera pecuniaria para los casos de incumplimiento de una norma establecida. Claramente, se prioriza la compensación pecuniaria por encima de la reparación ambiental, la responsabilidad ambiental en este caso pasa únicamente por la sanción monetaria y no se da tratamiento directo a lo que verdaderamente importa que es la reparación ambiental del daño causado.

Este principio de responsabilidad administrativa, debe establecer primordialmente la prevención, actuar de forma precautoria y reparadora, tiene que tener la capacidad de establecer medidas sancionatorias como multas, clausuras y la obligación de reparar el daño ambiental por incumplimiento de alguna norma ambiental establecida, un ejemplo práctico de esto son las sanciones objetivas que se puede aplicar al sector petrolero como lo que establece el Reglamento Ambiental de Operaciones Hidrocarburíferas que obliga al infractor a seguir con los programas de remediación ambiental, sin perjuicio de todo lo necesario para reparar el daño causado.

En la actualidad existe una nueva corriente para la aplicación de este Derecho Ambiental Administrativo que si permite e incorpora medidas para la restauración del daño ambiental como por ejemplo lo establecido en la Ley de Gestión Ambiental en su artículo 46:

“Cuando los particulares, por acción u omisión incumplan las normas de protección ambiental, la autoridad competente adoptará, sin perjuicio de las sanciones previstas en esta Ley, las siguientes medidas administrativas:

- 1. Decomiso de las especies de flora y fauna obtenidas ilegalmente y de los implementos utilizados para cometer la infracción; y,*

¹⁰⁴ Ley de Gestión Ambiental. (s.f.). Ecuador.

2. *Exigirá la regularización de las autorizaciones, permisos, estudios y evaluaciones; así como verificará el cumplimiento de las medidas adoptadas para mitigar y compensar daños ambientales, dentro del término de treinta días.*¹⁰⁵

Es importante que además de las sanciones de carácter pecuniario, también se contemple el decomiso de especies, de lo contrario los trasgresores verían la multa como un “costo” dentro de su negocio ilegal. En este sentido, la Ley de Gestión Ambiental, sancionada en 2004, se ajusta a las modernas tendencias que marcan el rumbo a través de los procesos de recomposición del daño ambiental.

En conclusión, se puede decir que el problema de esta reparación administrativa ambiental es su aplicación, ya que es muy limitada, no abarca todas las actividades de carácter ambiental como la explotación minera o forestal que son de impacto más global y se limita por ejemplo a lo que comprende el sector petrolero, de esta forma no existe una valoración debida del daño causado y así no se permite una sanción que deje precedente y que sea un motivo suficiente para no volver a incurrir en el mismo delito.

2. RESPONSABILIDAD CIVIL.-

Se pueden distinguir dos tipos de Responsabilidad Civil, la contractual y la extracontractual, la primera como su nombre lo indica se origina o proviene de los contratos o convenios celebrados entre las partes.

“La Responsabilidad Civil por daños causados por particulares, a personas físicas, como en representación, de tales particulares, por contaminación ambiental, se ha previsto en instrumentos jurídicos contractuales” (Leoro Franco)¹⁰⁶

La segunda responsabilidad extracontractual según (Martínez, 1977)¹⁰⁷: *“se determina por la culpa que conecta la responsabilidad de los sujetos con sus actos volitivos, y solo en caso de que exista una conducta reprochable les hace responder de los daños ocasionados a otros sujetos.”*

Por otra parte desprendiéndose de esta última responsabilidad extracontractual, se establece la Responsabilidad Civil por simple creación de riesgo que según (Martínez, 1977)¹⁰⁸ *“es la justificación de la responsabilidad por la existencia de una falta en la relación entre sujetos”.*

Concepto que es inadecuado, si se lo quiere emplear a las consecuencias de la industria contemporánea para el medio ambiente, el poder que tiene el hombre empleando una maquina o una nueva tecnología dentro de la producción y respecto a la explotación del medio ambiente es incontrolable, teniendo como consecuencia la imputabilidad por la culpa.

La Responsabilidad Civil contractual, hace referencia a los daños ocasionados como consecuencia del incumplimiento de un contrato, y la Responsabilidad Civil extracontractual, responde a los daños ocasionados por cualquier actividad humana, al margen de cualquier relación jurídica previa, fuera de toda relación contractual y es en este tipo de responsabilidad, es

¹⁰⁵ *Ibíd*em

¹⁰⁶ Leoro Franco, G. (s.f.). *Temas Jurídicos Ambientales*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹⁰⁷ Martínez, M. (1977). *Derecho Ambiental*. España: Madrid.

¹⁰⁸ *Ibíd*em

donde se encuadra la Responsabilidad Civil por daños al medio ambiente y su régimen jurídico se encuentra recogido en el Código Civil. *“Por regla general todo daño que pueda imputarse a malicia o negligencia de otra persona debe ser reparado por esta.”*¹⁰⁹

Para que la figura de la Responsabilidad Civil entre en juego debe existir un daño, pero también una actividad humana que, bien por acción u omisión, lo provoca. Por tanto, su función no es preventiva sino inminentemente indemnizatoria o reparadora del daño causado.

Como consecuencia de esto también se puede señalar que las características para que exista esta Responsabilidad Civil son la acción u omisión, el daño directo, el nexo causal y la culpa o negligencia.

Lo que establece nuestra legislación de acuerdo a la Ley de Gestión Ambiental artículo 43 respecto a la Responsabilidad Civil es lo siguiente:

“Las personas naturales, jurídicas o grupos humanos, vinculados por un interés común y afectados directamente por la acción u omisión dañosa podrán interponer ante el Juez competente, acciones por daños y perjuicios y por el deterioro causado a la salud o al medio ambiente incluyendo la biodiversidad con sus elementos constitutivos.

Sin perjuicio de las demás acciones legales a que hubiere lugar, el juez condenará al responsable de los daños al pago de indemnizaciones a favor de la colectividad directamente afectada y a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. Además condenará al responsable al pago del diez por ciento (10%) del valor que represente la indemnización a favor del accionante.

Sin perjuicio de dichos pagos y en caso de no ser identificable la comunidad directamente afectada o de constituir ésta el total de la comunidad, el juez ordenará que el pago, que por reparación civil corresponda, se efectúe a la institución que deba emprender las labores de reparación conforme a esta Ley”

*Las demandas por daños y perjuicios originados por una afectación al ambiente, se tramitarán por la vía verbal sumaria”.*¹¹⁰

Por la naturaleza relativamente nueva y en formación que tiene el derecho ambiental existe la discusión de la necesidad de imponer y establecer un sistema de Responsabilidad Civil ambiental que lo diferencie del daño civil tradicional, de modo que se pueda especificar las correspondientes reparaciones y así se le dé la correcta dimensión que le corresponde a la materia ambiental, como por ejemplo los derechos tutelados de la salud de las personas en relación a un ambiente de calidad; y derechos de la naturaleza en relación a los derechos de mantener y regenerar sus ciclos vitales que deben diferenciar del daño tradicional personal civil o patrimonial.

Respecto a la diferencia que debe existir de la Responsabilidad Civil ordinaria y la Responsabilidad Civil de carácter ambiental

Existen diversas autorías que si diferencian el daño patrimonial proveniente de una contaminación ambiental que de un daño exclusivamente ecológico donde no interviene algún patrimonio material como sucede en las zonas naturales protegidas con la extinción de especies o contaminación

¹⁰⁹ Código Civil Ecuatoriano. (s.f.). Ecuador.

¹¹⁰ Ley de Gestión Ambiental. (s.f.). Ecuador.

ambiental que sin embargo no excluyen en su totalidad a las personas que pueden coexistir en este ambiente.

El tratadista Michel Prieur indica que la idea de daño ecológico fue evidenciado por primera vez por M. Despax para ser usado en posibles perjuicios como consecuencia de un daño ambiental, este autor Michel Prieur expresa la idea que *“la afectación de un elemento del ambiente (el agua, por ejemplo) no puede evitar sus efectos sobre otros componentes del ambiente tomando en cuenta la interdependencia de los fenómenos ecológicos. El daño ecológico es el que trae consigo una afectación al conjunto de los elementos de un sistema y que por su carácter indirecto y difuso no permite en tanto que tal dar paso a derecho a la reparación.”* (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos)¹¹¹

El autor Guido Alpa define al daño ambiental como daño causado a un interés colectivo carente de materialidad y de titularidad colectiva, *“mientras que el daño civil constituye una afectación directa a las personas o a sus bienes”*. Se puede entender las dos definiciones, la primera cuando un daño ambiental tiene repercusiones y consecuencias civiles, cuando por ejemplo un daño causado al bien jurídico protegido que es ambiente afecta también a los bienes de las personas. Pero en otros casos también existe el daño ecológico puro donde no interviene algún daño a terceros, algún daño civil. Que se diferencia de lo otro que se puede llamar daño civil por influjo medioambiental.¹¹²

Bajo lo expuesto anteriormente, se puede decir que no existe una clara diferencia entre el daño ecológico puro y lo tratado como daño civil tradicional. Existe legislación extranjera que ayuda a la tutela del derecho ambiental correspondiente a responsabilidad integral como lo establecido en el Tribunal Constitucional de España que en su Sentencia 102/95 indica:

“el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos los elementos que por sí mismos tienen existencia propia anterior pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno”

La función de los principios en Responsabilidad Civil Ambiental para diferenciarlo de la Responsabilidad Civil Ordinaria

Es importante señalar y recalcar la importancia que tiene los principios fundamentales en la Responsabilidad Civil ya que comprende las bases para el legislador y su posterior incorporación en la regulación jurídica ambiental y entre los de mayor importancia y ya analizados anteriormente se pueden señalar tres:

1. El que indica que todo daño ambiental debe ser reparado cualquier sea su naturaleza
2. La reparación comprende la obligación de restablecer las cosas a su estado anterior, siempre y cuando sea posible y;
3. Que la reparación encierra la obligación de indemnizar daños y perjuicios causados, incluidos aquellos que no queden cubiertos por la recomposición que se haga del daño.

Lo que corresponde y pertenece a la Responsabilidad Civil por daño ambiental se refiere a la obligación que se atribuye a una persona de carácter natural o jurídico, público o privada de

¹¹¹ Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos. (s.f.). Obtenido de <http://www.inredh.org/>.

¹¹² *Ibíd*em

resarcir el daño producido mediante el establecimiento y la imposición de acciones de hacer o no hacer o de indemnizar lo perjudicado para disminuir el impacto causado.

Uno de los principios del Derecho Ambiental como ya se estudio es el que establece la responsabilidad al contaminador de pagar el daño causado conocido como el principio de contaminador-pagador, pero su aplicación carece de efectividad, es por esto que se establece nuevas directrices dentro del Libro Blanco de la Comunidad Europea que tiene como opción establecer una directiva comunitaria que contemple responsabilidad objetiva sin culpa (que cubra, con circunstancias eximentes y atenuantes, tanto los daños tradicionales como los daños causados al medio ambiente) y la responsabilidad subjetiva con culpa en lo concerniente a los daños de biodiversidad.

Estas medidas en teoría y en gran parte de la práctica pueden lograr su objetivo de que los contaminadores paren de contaminar ya que los costos que representa el supuesto daño ambiental afecta de forma directa en sus utilidades. Pero por otra parte las empresas prefieren preestablecer y proveer el costo que le puede causar la demanda por incurrir en este daño ambiental valiéndose incluso de la contratación de seguros sin importar ni de dejar de cometer el delito ambiental de contaminar y así la regulación jurídica mencionada no alcanza su finalidad con la que fue creada

Este concepto y las diversas definiciones de Responsabilidad Civil tienen una gran diferencia de opiniones ya que como está estructurado actualmente solo comprende como la típica y clásica política de mercado, en lo cual todo gira alrededor del concepto de capital.

Para terminar con este concepto la restauración no se debe limitar a la compensación pecuniaria o económica sino en lo posible a la restauración del bien ambiental afectado, en otras palabras a tener como interés primordial la reparación en especie que busque como privilegio la restauración del valor ecológico perdido pero si no existe esta posibilidad la evolución y compensación de los recursos naturales tiene que girar alrededor de la soluciones alternativas que se tenga para restaurar aunque sea de otra forma lo perdido y así poder recuperar el nivel de conservación natural.

Para consolidar la Responsabilidad Civil debe existir un daño ambiental y este daño ser atribuido a una persona natural en forma individual, y esto se constituye en la práctica como una problemática civil ya que en la mayoría de los casos existe pluralidad de autores responsables y es casi imposible determinar a quién se le puede imputar el hecho. En la Constitución del Ecuador se establece responsabilidad tanto de los contaminadores como de los funcionarios que por acción u omisión hayan contribuido a que dicho daño se produzca.

Dentro del Ecuador la responsabilidad y la reparación civil comprenden básicamente la compensación pecuniaria del daño con el objetivo de pagar los costos que se demande.

La Responsabilidad Civil debe ser probada, y es así como los Estados implementan dentro de su ordenamiento jurídico interno mecanismos de judicialización civil en los cuales se determina los grados de responsabilidad y la cuantía que represente.

El mecanismo de Responsabilidad Civil utilizado es el juicio por daños y perjuicios, es el mismo y no se diferencia de la ordinaria reparación patrimonial, es así como en el Ecuador el resultado de impulsar una acción civil por daño ambiental es el de recibir una indemnización que cubra el patrimonio afectado, los derechos vulnerados y la recuperación de los ecosistemas degradados, lo cual hace imperiosa la necesidad de cambiar los métodos y la estructuras que se tengan para

calcular la reparación de los daños ambientales ya que generalmente no se establece los montos y las medidas suficientes para recuperar los recursos afectados ni para subsanar los derechos.

Se puede notar que la reparación del daño ambiental comprende realizar acciones que reparen las estructuras naturales dañadas y también por otro lado en la misma acción establecer una cantidad monetaria que indemnice el agravio causado.

Es así como se puede concluir que en el Ecuador no se reconoce lo específico del daño ecológico puro, es por esto que se considera que la Responsabilidad Civil del daño ambiental es igualmente tratada en un principio como la típica Responsabilidad Civil.

3. RESPONSABILIDAD PENAL.-

Para entrar a analizar la responsabilidad penal dentro del Ecuador primero hay que entender el concepto de responsabilidad penal y de cómo se implementa dentro de la legislación.

Con el fin de remediar desequilibrios ambientales, se van a tipificar en el Código Penal ciertas conductas delictivas de las se derivará responsabilidad por parte de quién las realice. Es decir, la responsabilidad penal se presenta cuando el hecho causante del daño consiste en una conducta que el Estado ha tipificado como delito (ej. Delito ecológico) y se traduce en una responsabilidad frente al Estado, quien, en consecuencia, impone una pena al responsable para reparar el daño social causado por su conducta ilícita.¹¹³

Posteriormente tenemos que entender la concepción de medio ambiente como bien jurídico protegido.

“De acuerdo con la metodología que parece más adecuada para el análisis de los ordenamientos sectoriales, en nuestro caso el tratamiento de la problemática ambiental desde el punto de vista de responsabilidad penal, conviene examinar previamente el ambiente como objeto sustantivo del derecho penal.

La realidad ambiental en lo que respecta a su moderna trascendencia para el Derecho, es sin embargo, difícil de acotar lo que explica así las dificultades de la doctrina y del propio legislador

Pese a la indudable complejidad de esta materia, el ambiente es un concepto fundamentalmente físico en cuanto entorno natural de los sujetos.

Nosotros nos hemos referido al “medio ambiente” significando con esta expresión “el conjunto de cosas y circunstancias que rodean y condicionan la vida del hombre, Esta concepto es el mismo si consideramos el ambiente como objeto sustantivo del derecho penal.”¹¹⁴

Se constituye como una idea previa o antecedente para entender al medio ambiente como un bien jurídico protegido y que de esta forma se pueda incorporar a la legislación penal dentro de lo que corresponde a delitos, y no solo como una simple infracción, consolida al medio ambiente como un bien físico y susceptible de ser protegido de conformidad también con lo que indica la constitución, capítulo 2do sección 1era.

¹¹³ Centro Informático Científico de Andalucía. (s.f.). Recuperado el 15 de Enero de 2016, de <https://www.cica.es/>:

¹¹⁴ Bustamante Alsina, J. (1995). *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Posteriormente es necesario analizar las leyes establecidas al respecto en el Código Integral Penal del Ecuador.

3.1. DELITOS CONTRA LA BIODIVERSIDAD.-

Los Delitos contra la Biodiversidad se encuentran tipificados a partir del Capítulo Cuarto, Delitos contra el ambiente y la naturaleza o Pacha Mama

“Art. 245.- Invasión de áreas de importancia ecológica.- La persona que invada las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o ecosistemas frágiles, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

Se aplicará el máximo de la pena prevista cuando:

1. Como consecuencia de la invasión, se causen daños graves a la biodiversidad y recursos naturales.
2. Se promueva, financie o dirija la invasión aprovechándose de la gente con engaño o falsas promesas”¹¹⁵

Es clara la intención de sancionar fuertemente con la restricción de la libertad, lo que es difícil de determinar en la práctica el acto que pueda provocar esto y también el poder probar la relación del acto con el bien ambiental afectado.

“Art. 247.- Delitos contra la flora y fauna silvestres.- La persona que cace, pesque, capture, recolecte, extraiga, tenga, transporte, trafique, se beneficie, permute o comercialice, especímenes o sus partes, sus elementos constitutivos, productos y derivados, de flora o fauna silvestre terrestre, marina o acuática, de especies amenazadas, en peligro de extinción y migratorias, listadas a nivel nacional por la Autoridad Ambiental Nacional así como instrumentos o tratados internacionales ratificados por el Estado, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

Se aplicará el máximo de la pena prevista si concurre alguna de las siguientes circunstancias

1. El hecho se cometa en período o zona de producción de semilla o de reproducción o de incubación, anidación, parto, crianza o crecimiento de las especies
2. El hecho se realice dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Se exceptúan de la presente disposición, únicamente la cacería, la pesca o captura por subsistencia, las prácticas de medicina tradicional, así como el uso y consumo doméstico de la madera realizada por las comunidades en sus territorios, cuyos fines no sean comerciales ni de lucro, los cuales deberán ser coordinados con la Autoridad Ambiental Nacional.”¹¹⁶

Aparte en el mejor de los casos que se pueda viabilizar la sanción no se prioriza lo más importante, el ambiente y la reparación de su daño causado.

¹¹⁵ Código Integral Penal. (s.f.). Ecuador.

¹¹⁶ Ibídem

“Art. 246.- Incendios forestales y de vegetación.- La persona que provoque directa o indirectamente incendios o instigue la comisión de tales actos, en bosques nativos o plantados o páramos, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

Se exceptúan las quemas agrícolas o domésticas realizadas por las comunidades o pequeños agricultores dentro de su territorio. Si estas quemas se vuelven incontrolables y causan incendios forestales, la persona será sancionada por delito culposo con pena privativa de libertad de tres a seis meses

Si como consecuencia de este delito se produce la muerte de una o más personas, se sancionará con pena privativa de libertad de trece a dieciséis años”

Estas son disposiciones más aplicables y que tienen su regulación en el texto de legislación ambiental secundaria libro III y IV y que si constituye una medida necesaria pero no suficiente para mantener el equilibrio del medio ambiente como ya se analizó anteriormente.

La implementación de los delitos penales ambientales en el Ecuador dentro de la normativa interna es reciente, solo se remonta 15 años atrás en el Código Penal, y uno de los principales motivos para esta creación fue también la necesidad de que se empiece a tutelar los derechos colectivos.

Dentro del ordenamiento jurídico de cada sociedad se establece niveles de tutela sobre los bienes jurídicos y la mayoría son vistos de forma individual, pero sin embargo la nueva corriente nos indica la protección del derecho penal sobre los bienes colectivos y dentro de este sentido la comprensión de los delitos ambientales, como el peligro en el que se expone a la integridad física o síquica de las personas ante una eventual exposición de materiales peligrosos y nocivos para la salud.

Esta implementación de los delitos ambientales (Código Penal ecuatoriano) y esa nueva corriente o concepción respecto a delitos de esta materia tiene una gran acogida a nivel mundial pero sin embargo genera diferentes opiniones y criterios al respecto.

Un estudioso y jurisconsulto como Hassemer entiende a estos delitos como “*delitos de víctima difusa*” o “*delitos sin víctima*”, por lo que considera que este tipos de delitos y su correspondiente tipificación deben salir de la esfera penal, pues señala que en el fondo lo que expresan son “*objetivos de organización política, económica y social*”¹¹⁷

Esta idea o concepción es muy limitada y no comprende al medio ambiente como un bien físico y no considera al medio ambiente como un bien jurídico protegido, la nueva tendencia se opone a esto y si considera al medio ambiente como al víctima del delito lo cual si lo hace parte de la legislación penal.

Ahora bien, el mayor problema que se presenta analizando las tres esferas de responsabilidad (administrativa, civil y penal) en los delitos penales de origen ambiental es el sistema de sanción, ya que es necesario probar el dolo, la falta de precaución u omisión culposa grave para su posterior sanción, y es así como a los fiscales ya sea por su inexperiencia en esta materia o por falta de capacidad les resulta difícil recopilar u hallar pruebas que permitan constatar la veracidad

¹¹⁷ Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos. (s.f.). Obtenido de <http://www.inredh.org/>.

del acto delictivo ambiental, y de esta forma el juzgamiento de esto sale de la esfera penal para entrar en la administrativa o penal.

Bajo estos parámetros y condiciones, es más irreal la idea de una reparación de origen únicamente penal, ya que la característica de este derecho es ser netamente sancionador, diferenciándose con lo correspondiente a materia civil o administrativo, a pesar de esto en la legislación ecuatoriana si se establece formas de prevención aunque no sea de forma evidente y también constan sistemas de reparación que es lo que se conoce como las sanciones penales que indica la compensación pecuniaria por daño ambiental.

En definitiva, la aplicación de sanciones penales en el Ecuador ha progresado sustancialmente pero sigue siendo limitada, una gran avance fue considerar e introducir al medio ambiente dentro de los delitos en el código penal como un bien jurídico protegido con la privación de libertad que esto representa dejando atrás lo que solo se consideraba como infracción que dejaba una facultad desmedida a la administración para que imponga multas pero sigue habiendo carencias respecto a la forma práctica en como operar la sanción.

Las sanciones en el ámbito civil y administrativo generan un desfase jurídico, ya que las unas son de carácter eminentemente resarcitorio, y en el Derecho Administrativo son de carácter pecuniario, lo cual se contradice con el Derecho Ambiental, que como se ha expuesto es eminentemente preventivo.

A pesar de los esfuerzos realizados por los GDS's, el ambiente aún se encuentra en serio desacuerdo jurídico, puesto que estos no poseen un reglamento de manejo ambiental unificado. En el caso estudiado, el conflicto se genera porque el Parque Nacional se encuentra situado en diferentes circunscripciones, lo cual genera confusión en la competencia entre estos gobiernos seccionales y el Ministerio del Ambiente.

Se debe crear una clasificación de las licencias ambientales, para que estas sean emitidas de acuerdo al lugar, región y uso para el cual son solicitadas.

Finalmente, es necesario reformar las sanciones administrativas establecidas en la actualidad por el Ministerio del Ambiente, ya que al ser muy generales, no imponen un procedimiento a seguir porque resulta de extrema complejidad probar una infracción.

CONCLUSIONES

A pesar de su reducido tamaño, Ecuador es considerado uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, compuesto por cuatro regiones naturales: costa, sierra, región insular y amazonía.

Ecuador, en 1934 da sus primeros pasos en la implementación de áreas protegidas. En aquella ocasión se reguló el acceso marino hacia las Islas Galápagos. De manera paulatina, se fueron agregando distintas áreas naturales para su protección, sin embargo, tuvieron que pasar varias décadas para que se establezca el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, precisamente hasta 1998. Actualmente cuenta con 48 espacios, del cual es parte el Parque Nacional Yasuní.

Durante todo ese periodo, Ecuador ratificó diversos tratados y convenios internacionales que tienen por objetivo principal la conservación el ambiente, entre ello se pueden mencionar algunos que protegen al Parque Nacional Yasuní y todas sus características (pueblos en aislamiento voluntario, flora, fauna, recursos hidrocarburíferos) como el programa de la UNESCO “El Hombre y la Biosfera”; la Declaración de Río de Janeiro de 1992; El Convenio de Ramsar, etc. Lamentablemente, los gobiernos de turnos ratificaron dichos tratados más con un carácter popular que con una verdadera conciencia ambiental.

En la Asamblea Constituyente del año 2008 se pretendió evolucionar en lo que respecta a Derechos Ambientales, para lograr este objetivo se consagró en la Constitución de Ecuador a la Naturaleza como Sujeto de Derecho, pero esto no fue incorporado de manera adecuada en el Sistema Jurídico. El legislador, de manera equivocada estableció que los ciudadanos son los responsables hacer efectivos y ejercer los derechos de la Naturaleza, en este sentido se puede afirmar que al darle un tratamiento diferenciado a la Naturaleza y todo lo que comprende, no lo hace sujeto de derecho, más bien lo hace únicamente un bien jurídico protegido.

Por otra parte, se garantiza a los ciudadanos el derecho a “...vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado...”. En este sentido, es el estado ecuatoriano el principal responsable de hacer que este Derecho se cumpla cabalmente. De la misma manera, en caso de existir un daño ambiental, todos los ciudadanos tenemos, no solo el Derecho, sino la obligación de demandar ante el Estado la reparación integral del ambiente.

Es necesario hacer énfasis al principio precautorio, ya que el mismo fue incorporado en la propia Constitución. Es responsabilidad del actual, como de los futuros gobernantes, vigilar el cumplimiento de dichos lineamientos, además de realizar un seguimiento estricto a los funcionarios públicos encargados de la protección del ambiente. Asegurando de tal forma, que el reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano no quede simplemente en una expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones presentes y futuras.

La actividad petrolera llevada a cabo en la Amazonía, ha generado sin duda alguna, un daño ambiental, el cual se vuelve prácticamente imposible de cuantificar. Es importante destacar que la inversión de recursos y actualización en las técnicas de explotación petrolera, han favorecido para que las empresas dedicadas a esta actividad mitiguen y prevengan de manera más eficiente el impacto generado en la naturaleza, sin embargo aún no se logra completar el objetivo final de protección, por esta razón debería existir un verdadero proceso de recuperación y resarcimiento por parte del Estado y sus representantes hacia la naturaleza, los ciudadanos y en especial a los comunidades indígenas afectadas directamente, ya que éste, gracias a su incapacidad de gestión en los recursos, no ha podido diversificar la matriz productiva, muy por el contrario, se ha vuelto

cada vez más dependiente del modelo extractivo, para esto ha transgredido, infringido y vulnerado el mentado Derecho establecido en las Normas Constitucionales citadas.

Las principales amenazas para el Parque Nacional Yasuní son: la actividad petrolera, misma que se ha venido desarrollando y profundizando desde hace ya varias décadas; la tala indiscriminada de árboles; la caza de especies, algunos incluso en peligro de extinción; por último, la delimitación del territorio de las tribus que permanecen en aislamiento voluntario.

Para todos estos conflictos, las autoridades ecuatorianas han diseñado diversos planes de manejo. En cuanto a las actividades ilegales de caza y tala, se puede decir que las autoridades pertinentes han realizado importantes esfuerzos por aumentar la vigilancia, sin embargo queda mucho por hacer, puesto que aún no se cumple con la norma internacional, que recomienda la existencia de al menos un guarda parque por cada 10.000 hectáreas, queda claro que, en el Parque Nacional Yasuní, esto está lejos de cumplirse.

Mediante la iniciativa “Yasuní – ITT” se pretendía conservar los recursos hidrocarburíferos que yacen en los bloques ITT, lamentablemente no tuvo la aceptación esperada, aun cuando el estado ecuatoriano garantizaría, por medio de la emisión de bonos soberanos, que el petróleo se quedaría bajo tierra de manera perpetua. Pese a esta innovadora iniciativa y los mecanismos jurídicos utilizados para garantizar su ejecución, no tuvo cabida en la comunidad internacional.

Existen diferentes posturas que explican el fracaso de la Iniciativa Yasuní – ITT.

Para el primer mandatario, el economista Rafael Correa Delgado, fue la comunidad internacional, y su falta de compromiso, la gran responsable del fracaso de la Iniciativa Yasuní – ITT, además de los problemas económicos suscitados a escala global. Por otro lado, se sabe que el Plan B siempre fue llevar a cabo la explotación de los bloques ITT. Por su parte, el gobierno ecuatoriano, a lo largo del proceso, mostró señales contradictorias, las mismas que entorpecieron y desalentaron a los miembros de las mesas de diálogo.

Al momento de liquidar el fideicomiso, de manera oficial se mencionó que el recursos económicos que se pretendía recuperar del ITT ascendían aproximadamente a 18.000 millones, lo que pone en evidencia, que el proyecto fue planteado con tintes políticos, demagógicos y populares y no con un verdadero sentido de conciencia ambiental, ya que la cantidad requerida en primera instancia no representa ni siquiera el 20% de lo que ese estima recuperar si se explota el ITT.

Con la explotación de los campos Ishpingo, Tambococha y Titutini, se puede afirmar que la política extractiva, a merced de los intereses económicos, se ha profundizado en los últimos años, llegando así, a ser casi nula la distancia entre el hábitat de los grupos en aislamiento voluntario y la explotación petrolera, lo cual pone en serio peligro la supervivencia de estas comunidades, sin dejar de lado la extinción de miles de especies propias del parque.

Los hechos demuestran con certeza que el gobierno del Eco. Rafael Correa Delgado, conjuntamente con algunas instituciones públicas, le han ocultado parte de la información al pueblo ecuatoriano, particularmente el Ministerio del Ambiente en 2007, emitió la correspondiente licencia ambiental para llevar a cabo la explotación del bloque petrolero 31, que opera desde enero de 2013, incluso antes de llevarse a cabo el proceso de “Consulta Previa”.

El Derecho a la Consulta Previa, es reconocido en la legislación ecuatoriana desde la Constitución de 1998, sin embargo, este Derecho sería meramente enunciativo, sin llegar a tener una aplicación real para su ejecución. Posteriormente, en la Constitución de 2008 sería ratificado,

lastimosamente, el actual gobierno ha hecho que la norma sea degradada a un simple requisito burocrático que el estado utiliza para evadir su responsabilidad frente a posibles demandas internacionales.

Toda vez que se ha analizado la situación de estos grupos en aislamiento voluntario, en especial, lo establecido en el art. 57 de la Constitución de la República, el cual les garantiza la Consulta Previa, Libre e Informada sobre los programas de explotación y comercialización de recursos no renovables en el interior de su territorio, que puedan alterar su hábitat, cultura, forma de gobierno, integridad mental y física, su derecho de participación y autodeterminación. Este Derecho debe ser tomado de forma vinculante para el estado ecuatoriano, sin embargo, a pesar de la oposición de los PAIV, el gobierno ecuatoriano no aseguró una adecuada interpretación de las normas, así como de las leyes internacionales, dando paso libre para la explotación de los bloques ITT.

Los instrumentos jurídicos de carácter ambiental en Ecuador son incompletos para poder entender y establecer verdaderamente el concepto de daño ambiental puro y el de su recuperación, no existe un régimen jurídico, ni jueces o funcionarios públicos especializados en el ámbito.

Se puede decir que a pesar de los esfuerzos realizados en el ámbito jurídico, la evolución en la legislación ecuatoriana, no han sido suficiente, las misma es muy dispersa, poco articulada, abstencionista y carente de objetivos a largo plazo.

Los proyectos de regulación que se tramitan en la actualidad, no observan las necesidades de todos los actores involucrados, ni en el marco ambiental ni de las comunidades indígenas, más bien, por el contrario tienen una marcada tendencia a los procesos de industrialización, incluso a pesar de lo establecido en la misma Constitución y los Tratados y Convenios Internacionales.

Mientras los gobiernos de turno sigan pensando a corto plazo, esta situación no va a cambiar. Puesto que la regulación jurídica siempre irá en pro de los intereses económicos en detrimento del ambiente, que paradójicamente son los que benefician a toda la sociedad.

Hasta que Ecuador no disponga de un ordenamiento jurídico acorde a las necesidades y características del Parque Nacional Yasuní, mientras las leyes no guarden relación con los objetivos de conservación vigentes en los distintos tratados y convenios internacionales, ni se castigue de manera ejemplar el daño ambiental, se puede concluir que los instrumentos jurídicos no han sido efectivos ni eficaces para proteger los recursos que yacen en la amazonía ecuatoriana. Por este motivo, es nuestra responsabilidad, de la generación actual, velar, de forma activa, por el estricto cumplimiento de las normas ambientales vigentes, para que nuestros predecesores puedan gozar de los mismos recursos naturales que tenemos actualmente. Pero, además de esto, se debe eliminar la dispersión jurídica, puesto que ha generado un caos en el sistema jurídico ecuatoriano. En este sentido, la Asamblea Nacional, se encuentra en deuda con la población y la naturaleza, dado que, como lo determina la Constitución, tiene la obligación de *"adecuar las leyes..."*. Es preciso que el Poder Legislativo, cree un solo cuerpo legal, unificando así la Ley de Gestión Ambiental, el Texto Unificado de Legislación Secundaria, y demás leyes. Asimismo, es necesario exigirle a nuestros gobernantes que busquen un equilibrio entre el desarrollo económico del Estado y la conservación de ambiente.

Tanto el presidente de la república, como la Asamblea Nacional podrán exponer sus motivos y, tratar de justificar que la explotación del ITT traerá grandes réditos en materia económica, en obras, servicios, etc. y que por estos motivos, sea la naturaleza quien deba pagar las consecuencias, no obstante, es importante recordar que las crisis económicas tarde o temprano se superan, sin embargo el ambiente jamás volverá a su estado original.

ANEXOS

1. RESOLUCIONES.-

1.1. RESOLUCIÓN LEGISLATIVA NO. 0, EXPLOTACIÓN PETROLERA DE BLOQUES 31 Y 43 DENTRO DEL PARQUE YASUNÍ. REGISTRO OFICIAL SUPLEMENTO 106 DE 22-OCT-2013.

La Asamblea Nacional, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales.

RESUELVE:

“PRIMERO.- Declarar de Interés Nacional la explotación de los Bloques 31 y 43, en una extensión no mayor al uno por mil (1/1000) de la superficie actual del Parque Nacional Yasuní, con el propósito de cumplir con los deberes primordiales del Estado; garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir o Sumak Kawsay. En el proceso de la actividad extractiva de los Bloques 31 y 43 la Función Ejecutiva deberá:

1.- Instaurar un sistema de monitoreo integral de las actividades extractivas autorizadas en los Bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, para precautelar los derechos de las personas, los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, especialmente los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario; los derechos de la naturaleza y la conservación y uso sustentable de la biodiversidad;

2.- Implementar con la participación de centros de investigación y académicos, nacionales e internacionales, un programa de investigación sobre el patrimonio cultural y natural existente en el Parque Nacional Yasuní;

3.- Garantizar que el titular y responsable de la operación de los Bloques 31 y 43 sea la empresa pública nacional de petróleo (actualmente Petroamazonas EP), la que deberá asegurar el cumplimiento de los máximos estándares sociales, tecnológicos y ambientales; así como los objetivos de desarrollo sustentable que motivan esta Declaratoria de Interés Nacional;

4.- Facilitar las condiciones para la constitución de observatorios y veedurías ciudadanas amparadas en el marco de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que realicen un seguimiento a la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos; al destino de los recursos; al cumplimiento de las medidas cautelares y en general a todos los lineamientos establecidos en la presente Declaratoria de Interés Nacional;

5.- Fortalecer la inversión del Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní, con el fin de actualizar los programas de control y vigilancia, comunicación y educación ambiental, investigación y turismo, conservación del patrimonio natural y cultural del Parque;

6.- Impulsar una política de industrialización y procesamiento del crudo, propendiendo a que no se lo exporte, sin ser procesado;

7.- Cumplir, en el marco de los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con el procedimiento de consulta previa, libre e informada sobre los planes y programas

de exploración y explotación de los recursos naturales no renovables materia de esta Declaratoria de Interés Nacional;

8.- Informar semestralmente a la Asamblea Nacional sobre el cumplimiento de esta Declaratoria de Interés Nacional en los ámbitos económico, técnico, social, ambiental y de protección a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. La Asamblea Nacional, a través de la comisión o comisiones que se designen para este efecto, dará seguimiento a su cumplimiento efectivo.

SEGUNDO.- Excluir de esta Declaratoria de Interés Nacional, la realización de actividades extractivas en la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane, delimitada mediante Decreto Ejecutivo No. 2187, publicado en el Registro Oficial 01 de 16 de enero de 2007.

TERCERO.- Garantizar que los recursos que se obtengan por la explotación de los Bloques 31 y 43, se destinen a:

1. La transformación de la matriz productiva, que nos permita superar las debilidades de nuestra economía primaria exportadora; y por ende, utilizar los recursos provenientes del extractivismo para salir del extractivismo. Esto implica, la diversificación productiva basada en el desarrollo de industrias, el incremento del valor agregado en la producción existente, la sustitución selectiva de importaciones con bienes y servicios que ya producimos y el fomento a las exportaciones de productos nuevos; y la construcción de estructuras más equitativas de generación y distribución de la riqueza;

2. La transformación de la matriz energética en el marco del Plan Nacional de Desarrollo; bajo criterios de inclusión, calidad, soberanía y sustentabilidad, y mediante la generación de capacidades y conocimientos para la transferencia y desarrollo propio de tecnologías de energía renovable;

3. La construcción de la sociedad del conocimiento; lo que implica que los recursos se prioricen en educación, investigación, ciencia y tecnología, bioconocimiento y biotecnología

4. Un Pacto Territorial Nacional para la atención prioritaria a la Amazonía, orientando recursos presupuestarios para las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, en función de sus planes de vida y de sus derechos colectivos; para los Gobiernos autónomos descentralizados y los territorios con mayores brechas de necesidades básicas insatisfechas, con el propósito de cumplir con el compromiso de dotar de agua potable, alcantarillado y saneamiento básico al 95 % de la población a nivel nacional.

En este Pacto Territorial, los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de sus respectivas competencias, priorizarán la inversión en los servicios básicos y saneamiento ambiental; fomento de actividades productivas; desarrollo de la vialidad rural y la erradicación de la pobreza en los territorios;

5. El cumplimiento de los objetivos que motivaron la Iniciativa Yasuní ITT, reafirmando nuestro compromiso con el planeta, la conservación de la vida y la biodiversidad; reducir las emisiones que causan el cambio climático; proteger nuestro patrimonio forestal de parques nacionales, áreas protegidas, reservas naturales y de mitigación de la contaminación de los ríos a través de la implementación efectiva de la "Estrategia Nacional de Cambio Climático" y la "Estrategia Nacional de Biodiversidad";

6. La revolución agraria, que implica la modificación de la estructura productiva y el cumplimiento del derecho constitucional a la soberanía alimentaria, y el abastecimiento de productos primarios para impulsar el desarrollo industrial y de servicios a fin de incentivar la producción nacional y productividad sostenibles de los sectores de la agricultura familiar a través del acceso a la tierra, riego, semillas e insumos, condiciones financieras favorables y asistencia técnica, así como asegurar una comercialización segura y favorable.

CUARTO.- Instar a la Función Ejecutiva para que, de manera prioritaria, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 135 y 250 de la Constitución de la República, presente en el actual período legislativo el proyecto de ley de régimen especial para la Amazonía. La Asamblea Nacional se compromete a tramitar y aprobar dicho proyecto de ley, así como el Código Ambiental.

QUINTO.- Acoger la propuesta de la Función Ejecutiva de que el procesamiento final del crudo extraído de los Bloques 31 y 43 se realice fuera del área del Parque Nacional Yasuní y que se cumpla con los máximos estándares ambientales en los procesos de exploración, explotación y fase de abandono.

SEXTO.- Instar a la Función Ejecutiva para que promueva una política regional encaminada a la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial.

Dado y suscrito en la Sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha a los 3 días del mes de octubre de 2013. f) GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO, Presidenta. f) DRA. LIBIA RIVAS ORDOÑEZ, Secretaria.”

(Resolución Legislativa: Explotación Petrolera de Bloques 31 y 43 dentro del Parque Yasuní, 2013)¹¹⁸

¹¹⁸ Resolución Legislativa: Explotación Petrolera de Bloques 31 y 43 dentro del Parque Yasuní. (04 de octubre de 2013). Quito, Pichincha, Ecuador.

2. DERECHO COMPARADO DEL DERECHO DE AREAS PROTEGIDAS:

2.1. INTRODUCCIÓN.-

La Conciencia ambiental alcanzó un nivel de importancia primordial dentro de la administración de cada uno de los estados, tomando medidas preventivas y punitivas al respecto, analizando el modelo de desarrollo que ha concluido en tener un ambiente contaminado y más directamente a lo que respecta al aire, agua y la tierra. Es así, como se concluye con la necesidad de modificar y alcanzar un nivel de desarrollo que proteja los recursos naturales vitales para el ser humano de esta y de las próximas generaciones.¹¹⁹

Esta es una descripción jurídica y política sobre el ambiente que se hace de los países en Latinoamérica y de las medidas que se pueden tomar para cambiar la tendencia contaminante.

Como medida para alcanzar la finalidad de protección según el siguiente convenio internacional se establece lo siguiente:

Carta de la Tierra o en la Declaración de Río 92

“1.- Recomienda a los estados desarrollar una legislación nacional relativa a la responsabilidad e indemnización por daño ambiental y alienta la cooperación para los estados para elaborar leyes internacionales al respecto.

2.- Es de carácter primordial el principio de la prevención y cada estado debe buscar la forma para precautelar el Medio Ambiente.

3- Asume un criterio de realidad económica: que las autoridades de cada nación aseguren la internacionalización de los daños ambientales que ocasionaren”. (Leoro Franco)¹²⁰

Los principales modelos que deben entrar en vigencia para la protección del Medio Ambiente son:

- Intervencionista
- Neoliberal

El soporte ideológico del intervencionismo va de la mano del socialismo, parece teóricamente más idóneo para el establecimiento de una política ecológica eficiente en comparación con el modo de producción capitalista o neoliberal. El sistema de planificación centralizado supone para los estados el manejo de instrumentos de enorme contundencia, tanto para la ordenación del territorio de forma jurídica como con impuestos, como para la utilización de recursos y de dispositivos industriales. (Martínez, 1977)¹²¹

¹¹⁹ Díaz, A. d. (01 de octubre de 2005). *Gestipolis*. Obtenido de <http://www.gestipolis.com/> : <http://www.gestipolis.com/responsabilidad-administrativa-ambiental/>

¹²⁰ Leoro Franco, G. (s.f.). *Temas Jurídicos Ambientales*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹²¹ Martínez, M. (1977). *Derecho Ambiental*. España: Madrid.

El modelo intervencionista adopta medidas principalmente de prevención, dos formas de incentivar ya sea positivamente, concediendo subsidios a favor de las empresas que no contaminen y el otro negativo, mediante tributos que castiguen a quien contamine el ambiente.

Los principios de la economía de mercado, adoptados por el sistema neoliberal, ofrecen indudablemente serias resistencias para la adopción de una política ambiental ambiciosa. La maximización de los beneficios, las orientaciones intrínsecamente expansionistas del sistemas, los impulsos tendentes a la traslación de costos y sobre todo la prevalencia para el empresario de los valores individuales, sobre los sociales hacen que el neocapitalismo aparezcan intrínsecamente condicionados a la hora de enfrentarse a las auténticas exigencias de la problemática ambiental.¹²²

Principalmente el modelo neoliberal se focaliza en las necesidades de la empresa y su responsabilidad en la interacción con el ambiente.

La opinión pública adopta un papel importante, ya que del reclamo generalizado de esta depende la contaminación o no a cargo del empresario.

En este último punto, tenemos que tener en cuenta que la necesidad o interés de la sociedad no siempre va de la mano del interés o bienestar ambiental, ya que la sociedad prioriza su bienestar inmediato que se representa en lo económico, incluso por encima de su propio perjuicio por tratarse de un interés con una repercusión no tan mediata como es el ambiental

Como consecuencia, los modelos de acción antes abordados se pueden deducir tres ideas centrales:

1. El que induce a reducir el costo comercial dejando de lado el costo social, una tendencia claramente económica y que deja como propósito "el contaminar y no pagar"
2. No toma en cuenta a la prevención y solo impone un costo social posterior al daño dejando una clara tendencia a contaminar mientras se pague.
3. El tercero un modelo, que va apegado al principio de prevención, con una clara idea social de no contaminar. El problema aquí, consiste en la incompleta regulación jurídica que hay al respecto, la misma que no permite el incentivo en la conducta.

Estas características antes analizadas han servido para legislar en diferentes países. En tal virtud, a continuación, se presenta el siguiente caso:

2.2. ESPAÑA.-

En lo que respecta a espacios protegidos se debe tener en cuenta que los mismos se encuentran reglamentados por la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, misma que, de acuerdo a su marco jurídico, los divide en tres categorías a saber:

- **Espacios Naturales Protegidos:** *"aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales:*
 1. *Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo.*

¹²² Martínez, M. (1977). *Derecho Ambiental*. España: Madrid.

2. *Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.*"

- **Espacios protegidos Red Natura 2000:** *"...es una red ecológica coherente compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria, hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación, dichas Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, cuya gestión tendrá en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales."*
- **Áreas protegidas por instrumentos internacionales:** *"Tendrán la consideración de áreas protegidas por instrumentos internacionales todos aquellos espacios naturales que sean formalmente designados de conformidad con lo dispuesto en los Convenios y Acuerdos internacionales de los que sea parte España..."* (Ley 42/2007)¹²³

Cualquiera que sea su categoría, dichos espacios deben ser declarados como tal por la administración competente, quien para alcanzar los objetivos de conservación, tendrá a su cargo el desarrollo de la planificación y gestión adecuada.

Así mismo, la Ley 42/2007 es la que define el ámbito de competencias tanto del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, como de las Comunidades Autónomas, de la siguiente manera: la declaración, planificación y gestión de los espacios protegidos que se encuentren en aguas marinas bajo jurisdicción nacional le corresponden al Ministerio, para esto, es necesario que no exista continuidad ecológica del ecosistema con un espacio natural terrestre que sea objeto de protección, si llegare a existir dicha continuidad, avalada por la mejor evidencia científica, se entenderá bajo la jurisdicción de las Comunidades Autónomas.

Previo a la presentación del siguiente caso, es necesario que la legislación española hace una diferenciación entre "Parque Nacional" y "Parque Natural". Las categorías de espacios naturales protegidos se encuentra contenida en la Ley 4/1989, dichas categorías no se basan en niveles de protección sino en sus funciones y características.

2.2.1. PARQUE NACIONAL Y NATURAL DOÑANA.-

2.2.1.1. ANTECEDENTES.-

"Doñana", le debe su nombre a una de las habitantes más importantes de la zona, Doña Ana de Mendoza, hija de la princesa Éboli, quien viviría en esas tierras en el siglo XVI. Sin embargo, no es hasta los años 60 que, José Antonio Valverde persuadió a las autoridades locales sobre la importancia que tenía la conservación de las tierras.¹²⁴

Es el área natural protegida más importante de España, situada al suroeste de la península Ibérica, precisamente, en la provincia de Huelva y Sevilla, en la Comunidad Autónoma de Andalucía¹²⁵. Cuanta con un territorio aproximado de 110.000ha, lo cual se divide en: 54252 ha correspondientes al Parque Nacional y, 54.250 ha al Parque Natural o también llamada Zona Periférica de Protección.

Mediante Decreto 2412/69, de 16 de octubre de 1969, publicado en el Boletín Oficial no. 257 de 2 octubre del mismo año, con acuerdo a lo establecido en los artículos 78 y 79 de la Ley de Montes,

¹²³ Ley 42/2007. (s.f.). España.

¹²⁴ Doñana Reservas. (s.f.). Obtenido de <http://donanareservas.com/> : <http://donanareservas.com/donana/>

¹²⁵ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. (s.f.). Obtenido de <http://www.magrama.gob.es/> : <http://www.magrama.gob.es/es/red-parques-nacionales/nuestros-parques/donana/ficha-tecnica/default.aspx>

se declara a Doñana como Parque Nacional. Diez años más tarde, en 1979, por medio de la Ley 91/1978 se crea el pre-parque, ampliando así el área protegida. Un año más tarde, en 1980 la UNESCO, a través del programa El Hombre y la Biosfera, basándose en la gran variedad de ecosistemas, así como el número de que habitan el Parque Nacional, lo declara como Reserva de la Biosfera.

Para el año 1982 se lo incluyó en la lista de humedales del Convenio de Ramsar. En 1994 la Unesco le otorga la categoría de Patrimonio de la Humanidad. Lastimosamente, años más tarde, en 1998 se originó el Desastre de Aznalcóllar. En 2006 las competencias del parque se transfieren íntegramente, por medio del Real Decreto 712/2006, de 9 de junio, a la Junta de Andalucía.

2.2.1.2. RECURSOS NATURALES.-

El Espacio Natural Doñana es considerado uno de las zonas protegidas más importantes de Europa. En el confluyen un conjunto de ecosistemas, entre los cuales se pueden destacar la marisma, las dunas y los cotos.

Dentro de este espacio protegido se ha llegado a cuantificar alrededor de 300 especies de aves, por su ubicación geográfica y su marisma, se ha convertido en un espacio fundamental para su supervivencia, no solo por las rutas migratorias entre el continente africano y europeo, sino también por ser el lugar para la cría e invernada de estas especies. Además, es el hogar de miles de insectos, anélidos, arácnidos y, de numerosas especies en peligro de extinción como el lince ibérico y el águila imperial. Hasta la actualidad se registran:

- 37 especies de mamíferos;
- 21 especies de reptiles;
- 11 especies de anfibios;
- 20 especies de peces de agua dulce.¹²⁶

2.2.1.2.1. LA MARISMA:

Dentro de los ecosistemas que existen en este espacio protegido, la marisma es el más grande con una extensión aproximada de 27.000 ha. Es una zona húmeda que, producto de algunos afluentes y aportes fluviales se inunda, haciendo que tenga una estacionalidad muy diferenciada. De esta manera, durante los períodos de lluvias, gracias a su forma plana y baja altura, se transforma en una gran zona pantanosa. En primavera, la superficie del agua toma color y vida, ya que se cubre por las flores de los ranúnculos. Ya entrado el verano, la marisma se convierte en un desierto de arcilla rota, siendo un punto de encuentro de infinidad de aves acuáticas.

Dentro de esta marcada horizontalidad, se pueden distinguir, ligeramente, zonas más deprimidas que otras. Como es lógico, las zonas más deprimidas almacenan el agua por mayor tiempo, las zonas más altas, salvo que existan excesivas inundaciones, permanecen secas durante la mayor parte del año, esto abre paso a la formación de diversos ecosistemas dentro de la marisma.

La marisma dulce, con una altitud leve, aquí se retiene una importante cantidad de agua, de esta manera se reduce su salinidad, permitiendo así, el crecimiento de una vegetación pantanosa. En las zonas más deprimidas se puede observar la presencia de diversas plantas acuáticas. Además,

¹²⁶ Doñana Reservas. (s.f.). Obtenido de <http://donanareservas.com/> : <http://donanareservas.com/donana/>

es el lugar donde se refugian y alimentan varias especies de aves, entre ellos se puede observar bandadas de flamencos.¹²⁷

La marisma alta, como se mencionó anteriormente, permanece a mayor parte del año seca, formándose así, una estepa arcillosa y compacta. En este lugar se pueden encontrar plantas carnosas como el almajo salado y el almajo dulce.

Las vetas son extensiones de terrenos que resaltan por sobre el nivel medio, creando pequeñas islas, las cuales casi nunca se inunda, motivo por el cual, cuando existen grandes inundaciones, es escogido como lugar de descanso y refugio no solo por las aves, sino incluso por ganaderos, y pescadores para instalar sus casas o chozas.

2.2.1.2.2. DUNAS Y CORRALES:

Junto a la playa, los corrales aparecen ocupados por un matorral de clavelinas y siemprevivas, que ofrecen un manto rosado durante la primavera. Más al interior, los pinares colonizan el corral, dejando en ocasiones pequeñas lagunas temporales, junqueras, matas de adelfas y matorrales de camarinas.

En las dunas móviles aparece el enebro costero, junto con matorrales de camarinas.¹²⁸

2.2.1.2.3. LOS COTOS:

También llamados zonas de matorral representan un punto intermedio entre el ecosistema terminal y maduro de bosque mediterráneo.

Su vegetación se encuentra conformada en gran medida por un matorral espeso, que tiene muy poca variación durante todo el año, lo que dificulta la tarea de observar a los animales, de este espacio se puede destacar a las dos especies emblemáticas del parque, como lo son el lince ibérico y el águila imperial ibérica.

Junto al lince ibérico se puede observar otros mamíferos como el zorro, jabalí libre, entre otros. Además del águila imperial existen otras aves como la culebrera europea, el pito real, la curruca rabilarga, etc.¹²⁹

2.2.1.3. PROBLEMAS AMBIENTALES.-

En los años 70' la siembra de eucaliptos o los panes de desecación y conversión de tierras agrícolas de las marismas, constituían una seria amenaza a los recursos naturales de la zona. Actualmente, diversos grupos ecologistas coinciden que existen otras amenazas, cuyas consecuencias, afectaría irremediablemente la flora, la fauna, el agua y suelo de este espacio protegido.

Si bien es cierto, han existido diversas demandas con el fin de urbanizar este Espacio Natural, pero este no ha sido el problema mayor. En este momento, hay serie de problemas relacionados

¹²⁷ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. (s.f.). Obtenido de <http://www.magrama.gob.es/> : <http://www.magrama.gob.es/es/red-parques-nacionales/nuestros-parques/donana/valores-naturales/ecosistemas.aspx>

¹²⁸ Ibídem

¹²⁹ Ibídem

con las infraestructuras cercanas al parque, como son: a) Dragado del Río Guadalquivir; b) La sobre explotación de los recursos hídricos y; c) Explotación de Gas Natural.

2.2.1.3.1. DRAGADO DEL RÍO GUADALQUIVIR:

El Bajo Guadalquivir y las Marismas de Doñana se encuentran amenazadas desde 1999, por el proyecto de dragado de profundización que es impulsado por la Autoridad Portuaria de Sevilla (APS), denominado “Proyecto de actuaciones de mejora en accesos marítimos al Puerto de Sevilla”, el mismo propone ampliar el canal de navegación de 6 a 8 metros.

Es necesario precisar que la APS realiza constantes trabajos de dragado sobre el Estuario, lo cual afecta a Doñana. Para el año 2003, la APS emitió un informe, el cual fue reconocido por el Ministerio del Ambiente, esta entidad, a su vez admitió que, el Patronato del Parque Nacional de Doñana (Pleno nº 65 del Patronato del Parque Nacional de Doñana del 12 noviembre 2004) que el informe presentado por APS tenía graves falencias en cuanto datos, características, estudios e informes para conocer los efectos de las actuaciones sobre el río Guadalquivir, el Espacio Natural de Doñana, así como al área marina del Golfo de Cádiz y la línea de costa Huelva - Cádiz.¹³⁰

Por este motivo, el Ministerio ordenó el cese inmediato del proyecto de profundización, además, de la creación de una Comisión Técnico-Científica con la finalidad de elaborar los estudios necesarios. En el año 2010, dicha Comisión presenta su dictamen final, donde, de manera textual dice:

“El dragado de profundización propuesto en el proyecto “Actuaciones de mejora en accesos marítimos al puerto de Sevilla” no es recomendable en la situación actual, por repercutir negativamente en la dinámica, morfología y biodiversidad del estuario y por lo tanto de Doñana, por no mejorar la situación frente a procesos extremos (turbidez y salinidad) y limitar severamente la capacidad de minimizar su duración y sus efectos.

En una situación diferente, una vez se haya puesto en marcha una gestión integral del estuario y se acometan actuaciones que permitan, entre otros, recuperar llanuras mareales, reconectar los brazos del río con el cauce principal, aumentar y mejorar los aportes de caudales de agua dulce, reducir el aporte de sedimentos, nutrientes y pesticidas desde la cuenca del Guadalquivir, y una vez que se haya comprobado que el estuario ha mejorado su funcionalidad, podrá volver a evaluarse la posibilidad de un dragado de profundización en el estuario.”

De acuerdo con el Ministerio del Ambiente, dicho dictamen tiene carácter vinculante. El mismo ha sido tratado en los Consejos de Participación de Doñana como una condición indispensable antes de realizar cualquier otro tipo de dragado de profundización.

En cuanto a los dragados de mantenimiento, la propia comisión expresa que:

“El actual dragado de mantenimiento del canal de navegación del Guadalquivir debe mantenerse, pero debe así mismo modificar sus condiciones de tiempo, lugar y magnitud, asesorado por conocimiento científico, para evitar el solape de las consecuencias del dragado con otros factores en el estuario y minimizar así sus efectos negativos.”

¹³⁰ Ecologistas en Acción. (2013). *Nuevas amenazas para la conservación del Parque Nacional Doñana*. Obtenido de https://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/informe_pnd.pdf

Sin embargo es asombroso como, tras este dictamen contundente y que fuera reconocido por el propio Ministerio y el Consejo de Participación de Doñana, la APS ha hecho caso omiso y ha continuado con los trabajos de dragado sobre el Estuario, sin seguir las recomendaciones del Comité de Expertos que estudió la situación del Estuario, las cuales permitirían minimizar su impacto ambiental sobre los hábitats y especies protegida.

Son múltiples las afecciones del dragado sobre este espacio y su biodiversidad, modificando su dinámica fluvial e incrementando la turbidez y salinidad. Sólo se autorizarían estos dragados de mantenimiento si se desarrolla en las condiciones que el dictamen exige, es decir, si se realiza un control permanente de determinados parámetros que permitirían reconocer y minimizar el impacto sobre los elementos biofísicos que determinan la salud del estuario.

Por lo expuesto se puede decir que, la Autoridad Portuaria de Sevilla ha actuado al margen de la ley, transgrediendo la propia legislación europea y estatal de forma clara y sistemática. Por un lado la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que en su artículo 42 defiende los Lugares de Importancia Comunitaria, como zona protegida perteneciente a la Red Natura 2000 y en su artículo 43, indica que:

“...éstos (los LICs) pasarán a tener un régimen de protección preventiva que garantice que no exista una merma del estado de conservación de sus hábitats y especies...”

Y en la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, en su artículo 20 considera:

“Son infracciones muy graves:

a. El inicio de la ejecución de un proyecto que debe someterse a evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con el anexo I,...”

El anexo al que hace referencia contempla que:

“Dragados:

1. Dragados fluviales cuando se realicen en tramos de cauces o zonas húmedas protegidas designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE del Consejo, de 2 de Abril de 1979 y 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, o en humedales incluidos del Convenio Ramsar y cuando el volumen extraído sea superior a 20.000 metros cúbicos/año.”

Finalmente, es necesario señalar que la propia Unión Europea ha abierto un procedimiento de “Infracción contra España” por el proyecto de dragado del Guadalquivir impulsado por la APS, ya que como dice dicha denuncia puede vulnerar la normativa comunitaria de protección de la naturaleza por los graves impactos que ocasionaría sobre Doñana y otros espacios de la Red Natura 2000. Por cual, considero que se debería dejar de lado el proyecto de dragado de profundización, y se inicie la recuperación del estuario del Río Guadalquivir, como se ha señalado en los diferentes órganos de participación de Doñana.

2.2.1.3.2. SOBREEXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS:

La Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir destina la mayor parte del agua para el uso agrícola, representando un 87% del total de usos. La agricultura sigue siendo un pilar estratégico de la economía de la Demarcación, donde la agroindustria es el subsector industrial más importante, con el 22% del empleo industrial y un 29% del Valor Añadido Bruto (VAB) del sector.

Los cultivos ilegales es uno de los problemas más serios que enfrenta la Comarca de Doñana, fundamentalmente por el auge que tienen los cultivos de fresa a partir de los años 80'. Considero que la solución que planteada en el PGH es insuficiente para combatir de manera efectiva el problema, porque no solo con la instalación de dispositivos de control de volúmenes de extracción se eliminan riegos ilegales, sino que hay que rescatar concesiones, algo que para la CHG supondría costes desproporcionados e inasumibles, a menos que dichas medidas se encuentren dentro del Programa de Inversiones de las Administraciones competentes.¹³¹

Esta sobre explotación ilegal de los recursos hídricos, ha afectado seriamente las lagunas de Doñana. La Estación Biológica de Doñana, elaboró un informe en el cual se establece que las lagunas de Santa Olalla, Dulce y Sopotón se están secando. El mismo que textualmente marca:

“[...] Dentro de los ecosistemas acuáticos de Doñana, las lagunas peridunares tienen una gran importancia, pues constituyen los únicos medios (junto con los artificiales zacayones) que permanecen con agua durante el periodo estival en el manto eólico, albergando a especies estrictamente acuáticas y actuando de refugio de un gran número de especies que no resisten la desecación completa del área. Por ello, son importantes para la conservación de la biodiversidad de especies acuáticas del Parque.

La mayoría de las lagunas de Doñana son de carácter temporal y muestran una gran variabilidad, en cuanto a su extensión, dependiendo de la cantidad de lluvias de cada año. Por ello, es difícil apreciar las tendencias que sufren en su estado de conservación. Sin embargo, las mayores lagunas, como Santa Olalla, Dulce y Sopotón, son lagunas que se han considerado permanentes, y durante muchos años han mostrado una gran estabilidad en la superficie que inundan. Son precisamente los cambios que estas lagunas han sufrido en los últimos años los que nos advierten de la existencia de tendencias de desecación y del mal estado de conservación en que se encuentran [...]”.

Esto produce que en los últimos 30 años los aportes del acuífero al arroyo de La Rocina, una de las principales fuentes de agua para las marismas del Parque, han descendido en un 50%. A esto hay que añadir que la distribución espacial del fresón y de la infraestructura asociada ha llevado a la fragmentación de los hábitats que rodean las áreas protegidas, obstaculizando los corredores naturales por los que se mueve la fauna terrestre para entrar y salir del Parque. Estos impactos están comprometiendo el mantenimiento de la biodiversidad de Doñana a largo plazo y la conservación de las especies más sensibles.

2.2.1.3.3. EXPLOTACIÓN DE GAS NATURAL:

El subsuelo del entorno de Doñana será sometido a un riguroso estudio que determinará la capacidad real —y también la rentabilidad— de extraer gas natural del mismo y su posterior uso para almacenar el hidrocarburo.

El Puerto de Huelva, a escasos kilómetros del preparque, constituye uno de los principales riesgos medioambientales. El proyecto de creación de un oleoducto entre Extremadura y el Puerto de Huelva, ha sido punto de crítica por diversos sectores ecologistas, ya que aumentaría

¹³¹ Ecologistas en Acción. (2013). *Nuevas amenazas para la conservación del Parque Nacional Doñana*. Obtenido de https://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/informe_pnd.pdf

considerablemente el tráfico de buques petroleros por la zona, con el consiguiente riesgo de mareas negras.

El origen de esta situación está en un proyecto que promueve la compañía Petroleum Oil Gas-España, filial de Gas Natural-Fenosa, que ya cuenta con la respectiva autorización por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, otorgándole a la empresa la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), autorización administrativa imprescindible para la continuidad del proyecto que arrancó en 2006. De acuerdo al Boletín Oficial del Estado (BOE) *“El proyecto tiene como primer objetivo la producción de gas natural y como segundo, la posterior utilización de los yacimientos como almacenamientos subterráneos de gas.”*

Para evaluar las medidas de protección necesarias, se tuvieron en cuenta las opiniones y recomendaciones de diferentes organismos, como el Consejo de Participación del Espacio Natural de Doñana, la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental o la Dirección General de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

En diciembre de 2012, Felipe González renunció a su cargo como presidente del Consejo de Participación del Espacio Natural de Doñana. De acuerdo a fuentes del consejo, González, que en su mandato únicamente se hizo presente en dos de los cinco plenos celebrados por el órgano consultivo, no estuvo presente en ninguna de las reuniones referentes al proyecto gasístico

La filial de Gas Natural Petroleum Oil Gas-España obtuvo el pasado año permiso del Ejecutivo andaluz para investigar la posibilidad del almacenamiento subterráneo de gas en una zona de 89.596 hectáreas de las provincias de Cádiz y Sevilla.¹³²

En este punto, se debe decir que la Junta de Andalucía no ha aplicado principios básicos del Derecho Ambiental como son el de precaución, prevención, ni de cautela. Además no ha hecho caso a las recomendaciones de organismos internacionales como la UNESCO o la misma Convención de Ramsar. Esto quiere decir que la Autorización Ambiental Unificada, no puede ser una declaración de buenas intenciones por parte de la empresa interesada, sino una aplicación estricta de la legislación.

¹³² Vallellano, L. (29 de enero de 2013). Autorizada la extracción de gas en el entorno de Doñana. *El País*. Obtenido de http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/01/29/actualidad/1359486918_166847.html

BIBLIOGRAFÍA

- "El mundo nos ha fallado", dice Presidente Correa al anunciar el fin de la Iniciativa Yasuní-ITT. (14 de agosto de 2013). *El Ciudadano*. Obtenido de <http://www.elciudadano.gob.ec/el-mundo-nos-ha-fallado-dice-presidente-correa-al-anunciar-el-fin-de-la-iniciativa-yasuni-itt/>
- A las áreas protegidas les falta aún mucha protección. (16 de enero de 2011). *El Universo*. Obtenido de <http://www.eluniverso.com/2011/01/16/1/1430/areas-protegidas-pais-falta-aun-mucha-proteccion.html>
- Abensur, V. B. (2002). La Protección del medio ambiente y los recursos naturales en la nueva constitución del Perú. *Revista del Instituto de Investigación de la Facultad de Ingeniería Geológica, Minera, Metalúrgica y Geográfica*. Obtenido de http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/geologia/v05_n10/protec_medio.htm
- Acuerdo Ministerial No. 322 entre los ministerios de Agricultura y Ganadería e Industrias. (1979). Ecuador.
- Alexis, R. (2010). *La construcción de los derechos fundamentales*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Ángel, A., Ángel, F., Borrero, J. M., Carrizosa, J., Castro, G., Cortés, H., . . . Mayr, J. (2002). *Ética, Vida, Sustentabilidad*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, México D.F. Obtenido de <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/descargas/leff04.pdf>
- Arguedas, M., Castaño, B., & (Editores), R. J. (2004). *Lineamientos y Herramientas para un Manejo Creativo de las Áreas Protegidas*. San José: Programa de Política y Ciencias Ambientales.
- Asamblea Constituyente. (25 de julio de 2008). La nueva Constitución fue entregada por la Asamblea Constituyente. Montecristi, Manabí, Ecuador. Recuperado el 29 de octubre de 2015, de http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=18716&Itemid=1
- Betancur, A. (2001). *Insituciones del Derecho Ambiental*. Madrid: La Ley.
- Bustamante Alsina, J. (1995). *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Cafferatta, N. (2004). *Introducción al Derecho Ambiental*. México: Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales - Instituto Nacional de Ecología - PNMA.
- Centro Informático Científico de Andalucía. (s.f.). Recuperado el 15 de Enero de 2016, de <https://www.cica.es/>.
- Climate Focus. (2009). *Análisis legal y financiero de la implementación de la Iniciativa Yasuní-ITT: Los Certificados de Garantía Yasuní y el Fideicomiso Mercantil de Transformación Energética*. Alemania: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. Obtenido de <http://projetitt.vacau.com/wordpress/wp-content/uploads/2010/04/Analisis-legal-y-financiero-de-la-implementacion-de-la-iniciativa-ITT.pdf>

CMS. (s.f.). Recuperado el 23 de octubre de 2015, de cms.int: <http://www.cms.int/es/page/texto-de-la-convenci%C3%B3n>

Código Civil. (s.f.). Ecuador.

Código Integral Penal. (s.f.). Ecuador.

Columba Zárate, K. (2013). *Manual para la Gestión Operativa de las Áreas Protegidas de Ecuador*. Ministerio del Ambiente, Quito. Obtenido de <http://www.ambiente.gob.ec: http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/04-Manual-para-la-Gesti%C3%B3n-Operativa-de-las-%C3%81reas-Protegidas-de-Ecuador.pdf>

Constitución de España. (s.f.). España.

Constitución de la República Argentina. (s.f.). Argentina.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Ecuador.

Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. (3 de febrero de 1971). Ramsar, Iran. Recuperado el 21 de octubre de 2015, de http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/current_convention_text_s.pdf

Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres. (23 de junio de 1979). Bonn, Alemania. Recuperado el 23 de octubre de 2015, de <http://www.cms.int/sites/default/files/instrument/ConvTextSpaAug92.PDF>

Convenio Internacional de las Maderas Tropicales. (1 de febrero de 2006). Ginebra, Suiza. Recuperado el 26 de octubre de 2015, de http://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=3363&no=3

Convenio sobre la Diversidad Biológica. (05 de junio de 1992). Rio de Janeiro, Brasil. Obtenido de <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

Crespo, R. (2007). La legislación contradictoria sobre conservación y explotación petrolera. En G. Fontaine, & I. Narváez, *Yasuní en el siglo XXI. El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía* (págs. 207-228). Quito.

Crespo, R. (s.f.). *Derecho Ambiental*. Loja.

Cuarto Plan Estratégico para 2016 - 2024. (1 al 9 de junio de 2015). *12° Reunión de la Conferencia de las Partes*. Punta del Este. Recuperado el 21 de octubre de 2015, de http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/4th_strategic_plan_2016_2024_s.pdf

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (junio de 1992). Río de Janeiro, Brasil.

Díaz, A. d. (01 de octubre de 2005). *Gestipolis*. Obtenido de <http://www.gestipolis.com/: http://www.gestipolis.com/responsabilidad-administrativa-ambiental/>

Doñana Reservas. (s.f.). Obtenido de <http://donanareservas.com/: http://donanareservas.com/donana/>

- Dudley, N. (. (2008). *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland. Obtenido de <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-es.pdf>
- Ecologistas en Acción. (2013). *Nuevas amenazas para la conservación del Parque Nacional Doñana*. Obtenido de https://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/informe_pnd.pdf
- Ecuador explotará crudo en campo Tiputini, del bloque Yasuní ITT, desde julio. (19 de mayo de 20116). *El Universo*. Obtenido de <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/05/19/nota/5588568/ecuador-explotara-crudo-campo-tiputini-bloque-yasuni-itt-julio>
- Ecuador registra crecimiento 6,52% en 2008. (9 de abril de 2009). *El Universo*. Obtenido de <http://www.eluniverso.com/2009/04/09/1/1356/1E670BFEEC074226A0D0BD0EBFED40EC.html>
- EcuRed: conocimiento con todos y para todos*. (s.f.). Recuperado el 15 de Septiembre de 2015, de www.ecured.cu: http://www.ecured.cu/index.php/%C3%81reas_Protegidas_en_el_Mundo
- Elbers, J. (2011). *Las áreas protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas*. Quito.
- Foy, P., & Valdez, W. (2012). *Glosario Jurídico Ambiental Peruano*. Lima.
- Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos*. (s.f.). Obtenido de <http://www.inredh.org/>.
- Gutiérrez, R. (2001). *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*. México: Porrúa.
- Honey, M. (s.f.). *Ecotourism and Sustainable Development: Who Owns Paradise?* Washigton D.C.: Island Press.
- Honey, M. (s.f.). *Ecotourism and Sustainable Development: Who Owns Paradise?* Washigton D.C.: Island Press.
- La disputa por el Yasuní empezó hace 70 años. (26 de agosto de 2013). *El Telégrafo*. Obtenido de <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/la-disputa-por-el-yasuni-empezo-hace-70-anos.html>
- Leoro Franco, G. (s.f.). *Temas Jurídicos Ambientales*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ley 42/2007. (s.f.). España.
- Ley de Gestión Ambiental. (s.f.). Ecuador.
- Ley de Montes 43/2003. (s.f.). España.
- Ley de Responsabilidad Medioambiental España 26/2007. (s.f.). España.
- Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. (s.f.). Ecuador.
- Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales. (s.f.). Ecuador.
- Loperena Rota, D. (1996). *El derecho al medio ambiente adecuado*. Madrid: Civitas.
- Lorenzetti, R. L. (2008). *Teoría del Derecho Ambiental*. México: Porrúa.

- Manero Salvador, A. (s.f.). El asunto de las papeleras en el Río Uruguay. Recuperado el 14 de marzo de 2016, de http://huespedes.cica.es/gimadus/18/02_el_asunto_de_las_papeleras.html#4
- Martínez, M. (1977). *Derecho Ambiental*. España: Madrid.
- Mena Erazo, P. (16 de agosto de 2013). ¿Por qué fracasó el proyecto ambiental de Yasuní en Ecuador? *BBC*. Obtenido de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130816_ecuador_yasuni_causas_fracaso_lps
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. (s.f.). Obtenido de <http://www.magrama.gob.es/>: <http://www.magrama.gob.es/es/red-parques-nacionales/nuestros-parques/donana/ficha-tecnica/default.aspx>
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. (s.f.). Obtenido de <http://www.magrama.gob.es/>: <http://www.magrama.gob.es/es/red-parques-nacionales/nuestros-parques/donana/valores-naturales/ecosistemas.aspx>
- Ministerio del Ambiente. (2006). *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016*. Quito: Proyecto GEF.
- Ministerio del Ambiente. (2011). *Plan de Manejo del Parque Nacional Yasuní*. Quito. Obtenido de http://yasunitransparente.ambiente.gob.ec/documents/348542/570905/Plan_de_Manejo_PNY.pdf/c52f765e-3419-4dad-a508-6a3e8b42e41e
- Ministerio del Ambiente. (2015). Obtenido de <http://yasunitransparente.ambiente.gob.ec/>: <http://yasunitransparente.ambiente.gob.ec/snap-yasuni>
- Ministerio del Ambiente. (2015). Obtenido de www.ambiente.gob.ec: <http://suia.ambiente.gob.ec/web/yasunitransparente/pny>
- Morales Lamberti, A., & Novak, A. (2005). *Instituciones de Derecho Ambiental*. Córdoba: Lerner.
- Naciones Unidas. (s.f.). Recuperado el 17 de octubre de 2015, de <http://www.un.org/es/>: <http://www.un.org/es/events/biodiversityday/convention.shtml>
- Organización Internacional de las Maderas Tropicales. (s.f.). Recuperado el 26 de octubre de 2015, de <http://www.itto.int/>: http://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=1848&no=2
- Paz y Miño Cepada, J. (noviembre - diciembre de 2007). La Asamblea Constituyente de 2007: Un nuevo ciclo. Quito, Pichicha, Ecuador: Boletín del THE.
- Pérez Camacho, E. (2008). *Manual de Derecho Ambiental*. Quito: CEP.
- Pigretti, E. (2004). *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Gráficas Sur.
- Plos One. (2010). *Global Conservation Significance of Ecuador's Yasuní Nacional Park*. Obtenido de file:///C:/Users/Andres/Downloads/Bass_etal_2010_PLoSOne.pdf
- Ponte, M. (s.f.). *El conflicto entre Argentina y la República Oriental del Uruguay*.
- Presidencia de la República. (s.f.). Obtenido de www.presidencia.gob.ec.

- RAMSAR. (s.f.). Recuperado el 21 de octubre de 2015, de <http://www.ramsar.org>:
<http://www.ramsar.org/es/acerca-de/historia-de-la-convenci%C3%B3n-de-ramsar>
- Ray, R., & Kozameh, S. (2012). *La economía de Ecuador desde 2007*. Washington: Center for Economic and Policy Research. Obtenido de <http://cepr.net/documents/publications/ecuador-espanol-2012-05.pdf>
- Real Academia de la Lengua. (1994). *Diccionario RAE*.
- Resolución Legislativa: Explotación Petrolera de Bloques 31 y 43 dentro del Parque Yasuní. (04 de octubre de 2013). Quito, Pichincha, Ecuador.
- Rodríguez, C. A. (2005). *Derecho Ambiental argentino*. Corrientes: Moglia.
- Rodríguez, C. A. (2011). La nueva Constitución de Ecuador. ¿La tierra como sujeto de Derecho? *SUMMA AMBIENTAL. TOMO I*, 204.
- Rodríguez, C. A. (2014). *Derecho Ambiental*. Corrientes: MAVÉ.
- Secretaría de la Convención de Humedales. (2015). *La Lista de Humedales de Importancia Internacional*. Gland. Recuperado el 21 de octubre de 2015, de http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist_07_october_2015.pdf
- Serrano, J. (2007). *Los Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*. Madrid: Trotta S.A.
- Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria - TULAS. (s.f.). Ecuador.
- UICN. (2009). *UICN, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza*. Obtenido de <https://www.iucn.org/es/>:
https://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_trabajo/sur_aprotegidas/ap_quees.cfm
- UNESCO. (s.f.). Recuperado el 13 de octubre de 2015, de <http://www.unesco.org/>:
<http://www.unesco.org/new/es/santiago/natural-sciences/man-and-the-biosphere-mab-programme-biosphere-reserves/man-and-the-biosphere-programme-mab-more-information/>
- UNESCO. (s.f.). Recuperado el 13 de octubre de 2015, de <http://www.unesco.org/>:
<http://www.unesco.org/new/es/santiago/natural-sciences/man-and-the-biosphere-mab-programme-biosphere-reserves/>
- UNESCO. (s.f.). Recuperado el 15 de octubre de 2015, de <http://www.unesco.org/>:
<http://www.unesco.org/new/es/santiago/natural-sciences/man-and-the-biosphere-mab-programme-biosphere-reserves/las-reservas-de-la-biosfera-en-el-mundo/>
- UNESCO. (s.f.). Recuperado el 14 de octubre de 2015, de <http://www.unesco.org/>:
<http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/latin-america-and-the-caribbean/>
- UNESCO. (s.f.). Recuperado el 14 de octubre de 2015, de <http://www.unesco.org/>:
<http://www.unesco.org/mabdb/br/brdir/directory/biores.asp?mode=all&code=ECU+02>

- UNESCO. (1996). Reservas de la Biósfera: La Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red Mundial. París, Francia. Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001038/103849sb.pdf>
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. (1 de diciembre de 1969). Resoluciones Adoptadas por la Décima Asamblea General de la UICN. Nueva Delhi, India. Obtenido de https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/GA_10_ES%201.pdf
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. (17-26 de enero de 1994). XIX Sesión de la Asamblea General de la UICN. Buenos Aires, Argentina. Obtenido de https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/GA_19_004_ES.pdf
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. (s.f.). *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN*. Obtenido de https://www.iucn.org:https://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_trabajo/sur_aprotegidas/ap_categorias.cfm
- Vallellano, L. (29 de enero de 2013). Autorizada la extracción de gas en el entorno de Doñana. *El País*. Obtenido de http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/01/29/actualidad/1359486918_166847.html
- Valls, M., & Bril, R. (1998). Prevención y compensación frente al daño ambiental - El seguro ambiental. En *Jurisprudencia Argentina*. Buenos Aires.
- Yasuní Green Gold. (2008). Obtenido de <http://www.yasunigreengold.org/:http://www.yasunigreengold.org/es/sobre-yasuni.php#history>
- Zlata, D. d. (2001). El principio de precaución en materia ambiental nuevas tendencias. *Humanismo ambiental - Terceras jornadas de reflexión*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.