

**INFORME FINAL
RESUMEN EJECUTIVO**

**Situación del Acceso a la Información, la Participación Social y la Justicia Ambiental en
Ecuador**

**Septiembre de 2005
QUITO - ECUADOR**

INTRODUCCIÓN

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

Principio 10, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992)

La Iniciativa de Acceso América Latina en Ecuador pretende evaluar el estado del acceso a la información, participación y justicia en las decisiones medioambientales.

Estos constituyen una herramienta indispensable que busca favorecer la rendición de cuentas, la transparencia, la lucha contra la corrupción, el grado de corresponsabilidad y la confianza entre el gobierno y los ciudadanos. Sin embargo, no basta con tener una Declaración Internacional que garantice los derechos de acceso en asuntos ambientales, es necesario que las personas la conozcan y hagan uso de ella, exigiendo mejores prácticas de acceso.

Para lograr este fin el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental - CEDA con la colaboración de Fundación Esquel y la Coalición Acceso se encuentran ejecutando la evaluación del principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro en Ecuador.

Como Coalición Nacional buscamos mejorar las políticas que afectan el medio ambiente y la vida humana, estableciendo prácticas comunes en la implementación de estos tres principios de acceso, así como también, mediante el monitoreo de los esfuerzos del gobierno para la creación de capacidades.

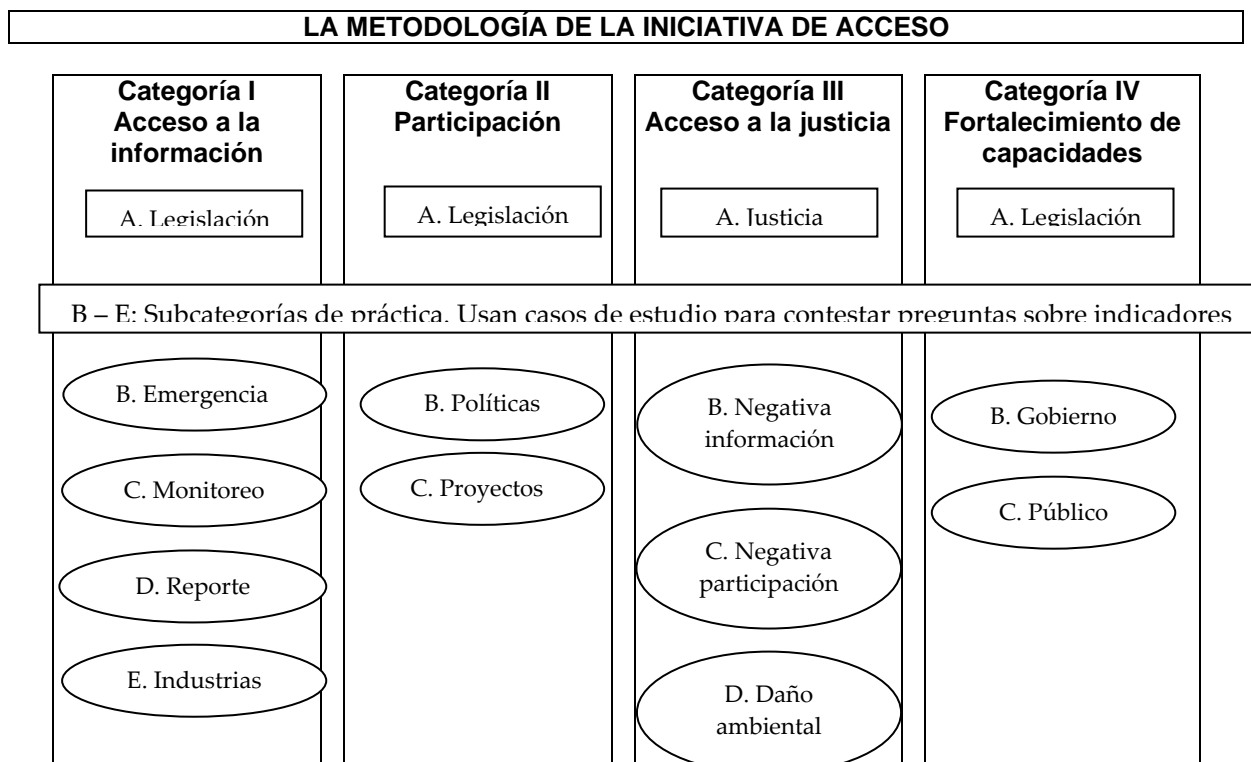
La sociedad civil y el gobiernos tienen un reto muy grande, hacer uso de las legislaciones, aplicarlas y seguir los procedimientos adecuadamente, sistematizar sus experiencias, generar conocimientos y procesos locales de acceso a la información y participación que permitan mejorar las acciones de las comunidades en favor de un medio ambiente sano y una mejor calidad de vida.

Los resultados de este proceso nos permitirán desarrollar propuestas claras, concretas y efectivas para fomentar los principios de acceso a la información ambiental en las políticas y programas nacionales, y estamos seguros que este proceso se verá fortalecido con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública recientemente aprobada en el Ecuador.

I. METODOLOGÍA

La metodología que se aplicó en este estudio fue desarrollada por la Iniciativa de Acceso (TAI, por sus siglas en inglés) y consiste en un conjunto de indicadores (preguntas) cuyas respuestas permiten determinar las fortalezas y debilidades en cuanto a la existencia e implementación de los mecanismos que garantizan el acceso a la información, la participación y la justicia en materias ambientales. De igual manera se revisan los esfuerzos del gobierno por fortalecer sus propias capacidades y las del público en general.

A continuación se presenta un esquema que simplifica la estructura y los elementos de la metodología.



II. ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

Marco Legal

La legislación ecuatoriana apoya el acceso a la información pública en general, y ambiental en particular. Nuestra Constitución Política establece los principios fundamentales, las garantías y deberes de los ciudadanos y enuncia, de manera extensa, los derechos fundamentales, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; entre los cuales reconoce el derecho de acceso a la información. El mismo cuerpo legal, en el acápite correspondiente a los derechos colectivos, en la sección referente al medio ambiente, asegura la participación de las comunidades y la sociedad civil en todas aquellas actividades realizadas por el Estado, a través de sus entes estatales, que puedan afectar al medio ambiente. Se juntan, por lo tanto, el derecho al acceso a la información y a la participación.

En general, la Constitución reconoce el derecho al acceso a la información ambiental. Por otro lado, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública desarrolla y amplía la protección al derecho a la información, estableciendo un mecanismo administrativo y judicial para su acceso y algunos principios. Las excepciones al acceso a la información pública es la que se considera personal o reservada.

En relación al acceso a la información pública ambiental, la Ley de Gestión Ambiental reconoce el derecho a ser informado oportuna y suficientemente sobre cualquier actividad de

las instituciones del Estado que pueda producir impactos ambientales. Para ello se pueden formular peticiones y deducir acciones de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes. De igual modo, quien produzca daño ambiental tiene la obligación de informar.

Así también, la consulta ambiental prevé un elemento inicial para ejecutarse que es el de garantizar el acceso a la información, más al no estar reglamentada las instituciones del Estado y privadas manejan la información previa a la consulta previa a su criterio. Esto ha hecho que no necesariamente se pueda contar con información oportuna y transparente en los casos en los que la población la ha necesitado previa a una consulta previa y en el proceso de rendición de cuentas.

Emergencias

Casos estudiados:

Emergencia a gran escala: derrame de petróleo en Papallacta.

El 8 de abril del 2003 se rompió la tubería del Sistema de Oleoductos Trans Ecuatorianos (SOTE), a una distancia de 4.000 metros de la laguna de Papallacta. Como efecto del derrame, el petróleo fue exterminando a su paso a una gran cantidad de peces de los ríos y de la laguna, aves endémicas, ganado y la vegetación aledaña.

El 25% del agua potable que consume Quito, la capital del Ecuador, proviene de los ríos y la laguna contaminada y otro 25% proviene de sectores aledaños al sector. Los medios de comunicación presionaron a las autoridades públicas para que la información sea entregada y difundida. La información pública sobre la emergencia existió pero no fue completa.

En cuanto al acceso, la información durante la emergencia, estuvo en todo momento abierta al público que se acercaba a solicitarla, sin embargo no existió una difusión masiva de la misma por parte de las agencias del Estado, salvo algunos comunicados de prensa que se emitieron.

Emergencia a pequeña escala: incendio del Teatro Bolívar

El Teatro Bolívar es uno de los monumentos culturales más importantes del Centro Histórico de Quito. El 8 de agosto de 1999, desde las 21h00 hasta la madrugada, aproximadamente cuatro horas, se incendió el Teatro Bolívar, quedando afectados la entrada y la platea.

Existe poca información sobre el caso. Los estudios que existen no se difundieron de ninguna forma, y la información que se tuvo fue por el interés de los medios de comunicación y no porque las agencias lo hayan difundido. No fue fácil identificar a la agencia responsable.

No existe investigación posterior, porque no se ha concluido por completo los trabajos de reparación. Por lo tanto, la calidad de información posterior al hecho es débil.

En cuanto al acceso, posterior a los hechos, en este caso se identificaron las agencias que podrían ser parte y por tanto tener información. Ninguna de ellas tiene información relevante para la investigación. La información obtenida trata sobre la reconstrucción, por lo que la calidad de respuesta no fue adecuada.

En general no se difundió información en sentido ambiental sobre la emergencia. Tampoco existieron estudios técnicos posteriores. Por ello, el acceso a la información es débil.

Sistemas de Monitoreo

Casos estudiados:

Calidad del aire en el Distrito Metropolitano de Quito

Quito es la ciudad que tiene más contaminación en el aire del Ecuador, debido al exceso de tráfico vehicular y al deficiente control de las emisiones de los automotores.

El monitoreo del aire es descentralizado, responsabilidad del municipio, y en concreto de la CORPAIRE. No existen criterios cualitativos en la normativa jurídica que determinen el parámetro de cumplimiento. En cuanto al acceso de información, la información generada por el municipio de Quito es accesible y de calidad.

Por otro lado, en cuanto a la calidad, la información se la puede conseguir analizadas con múltiples variables. En cuanto al acceso, la información se la puede conseguir dependiendo del ámbito de competencias de los funcionarios: si la información es solicitada a autoridades que tienen competencias locales, como municipios, es más fácil acceder; si la información es solicitada a funcionarios públicos, que tienen competencia nacional, como los ministerios, la información es difícil de obtener.

Calidad del agua en el Distrito Metropolitano de Quito

El control de la calidad del agua lo hace el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a través de la Empresa Metropolitana de Alcantarillado y Agua Potable de Quito.

Se evidenció la poca apertura para el acceso a la información y bajo nivel organizativo. Existen indicadores aceptables sobre la contaminación del agua, que son publicados por el Internet mensualmente. No hubo respuesta adecuada a un requerimiento de información.

Por otro lado, la información que se puede obtener es intermedia porque están en el Internet; sin embargo, detalles sobre los datos, que requieren el ejercicio de petición, no son fáciles de conseguir. En cuanto al acceso, de igual modo, fuerte por Internet, bajo por intermediación de los funcionarios; por lo que el promedio es intermedio.

Informes sobre las condiciones del Medio Ambiente

Esta subcategoría se refiere, en concreto, a la elaboración de informes sobre el Estado del Ambiente, más conocidos con la sigla SOE (State Of the Environment), cuya elaboración ha sido comprometida por los países que participaron en los procesos iniciados con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo – CNUMAD, lamentablemente en el Ecuador no se realiza este informe.

Informes sobre el desempeño de las Industrias

Casos estudiados:

AEC Ecuador, Petroecuador y Oxy.

AEC Ecuador y Oxy son empresas petroleras que hacen excavación y extracción de petróleo, operan en toda América y tiene algunos bloques en Ecuador donde están interviniendo. Petroecuador es la empresa estatal de petróleos, que trabaja en coordinación con otras petroleras privadas, extrae, transporta y comercializa petróleo.

No hay difusión por parte de los órganos de control. La pagina Web del Ministerio de Energía y Minas es una página completa y fácilmente accesible por medio de cualquier buscador de Internet. Sin embargo, los informes requeridos no se encuentran disponibles. Tampoco existe información sobre el cumplimiento general ambiental desglosado por empresa. De igual modo, en cada una de las compañías existe información, pero no sobre los temas solicitados, salvo AEC, que ofrece posibilidades para acceder a los informes, previo el cumplimiento de ciertos requisitos.

En ninguna de las formas de difusión se pudo encontrar nada respecto al mandato de difusión de productos contaminantes o prohibidos. Por ello, el promedio se encuentra en la categoría de débil.

Acceso a la Participación:

Marco Legal:

La Constitución Política de la República del Ecuador consagra el derecho a la participación de la colectividad para la toma de decisiones, como parte de sus principales derechos y adicionalmente, en el Art. 81 establece que *“Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación”*.

Por otro lado, existen otras normas legales como la Ley de Gestión Ambiental, la cual establece que es obligación de la autoridad del ramo conformar Consejos Asesores para estudiar y asesorar impactos ambientales, así como para garantizar la participación de los entes seccionales y de la sociedad civil en procesos ambientales, con las acciones que afectan al medio ambiente, a la información y a la participación del público en general.

Por lo tanto, a pesar de que las leyes que regulan la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales son recientes y que las autoridades no por desconocimiento las cumplen a medias, tenemos la gran fortaleza de contar con normas constitucionales y legales que garanticen el derecho de participación ciudadana en la toma de decisiones medioambientales.

Toma de decisiones a nivel nacional y subnacional sobre políticas, estrategias, planes, programas o legislación.

Casos Estudiados:

Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad

La Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad es un proyecto realizado por el Ministerio del Ambiente del Ecuador como herramienta para el manejo sustentable de la enorme diversidad biológica que tiene nuestro país.

El proceso de la PENB fue ampliamente participativo. Se desarrolló mediante talleres de discusión y concertación que involucraron a todos los sectores relacionados con la biodiversidad ecuatoriana.

Todas las decisiones tomadas fueron estudiadas y trabajadas en mesas de diálogo con la participación del sector productivo, agrícola, ganadero, pesquero, artesanal, forestal, exportador, petrolero y sectores sociales (incluyendo comunidades indígenas). Así, se redactó un documento consensuado que recoge todos los criterios y soluciones planteadas por los participantes.

Por esta razón, en el 70% de los indicadores, la puntuación fue de 100, lo cual dio como resultado un valor promedio de 82,14%. Este valor es considerablemente alto y comprueba que durante el proceso del PENB se siguieron en su gran mayoría los parámetros adecuados para garantizar la participación.

Proyecto de Ley para la Conservación y Manejo Sustentable de la Biodiversidad en el Ecuador

Consiste en un proyecto de ley que tiene como fin eliminar los enormes vacíos normativos que existen en materia ambiental y desarrollar un marco legal que proteja adecuadamente la biodiversidad.

A través de talleres, el sector público, privado y social trabajaron juntos hasta obtener una primera versión del Proyecto de Ley para la Conservación y Manejo Sustentable de la Biodiversidad. Se recibieron observaciones de casi todos los sectores y se trabajaron sobre ellas para la formulación de la primera versión de la propuesta de Ley. Una vez que el

Ministerio del Ambiente recibió la primera versión, se sometió nuevamente a consulta de especialistas en la materia y se elaboró el proyecto final, el cual fue aprobado en primer debate en el Congreso nacional. Lamentablemente, por cuestiones de inestabilidad política y social, esta ley no ha sido aprobada hasta la fecha.

Por lo tanto, se puede concluir, que el Proyecto de Ley de Biodiversidad ha sido un proyecto que ha contado con un alto grado de participación durante un proceso de más de diez años, y que ha cumplido a cabalidad con los parámetros establecidos en la constitución y las leyes, en cuanto a los niveles de participación necesarios para que un proyecto de ley pueda conocido por el Congreso Nacional.

Plan general de desarrollo de Pichincha:

Dentro de la estructuración de un plan de desarrollo de ésta magnitud, es fundamental que se incorporen todas las áreas y actores posibles, es por esta razón, que el gobierno de pichincha involucró áreas como la educación, recreación, cultura, cultural física, gobernabilidad, transparencia, seguridad ciudadana, medios de comunicación, niño y la familia; incorporó también al sector agropecuario, turismo, energía, industria y comercio, ciencia y tecnología, pequeña industria y artesanía, artesanía, y pequeña industria y microempresa; y finalmente, invitó también a los sectores de ambiente, transporte y comunicación, ordenamiento territorial y vivienda e infraestructura.

Por lo tanto, la participación de toda la provincia estuvo garantizada en los procesos abiertos de discusión y mesas de trabajo. Todas las propuestas fueron discutidas, todos los actores fueron incorporados y no se desechó ninguna propuesta sin un análisis previo.

Por tanto, la participación local en la toma de decisiones fue avalada y esto quedó claramente demostrado en las tabulaciones de indicadores por caso, ya que obtuvo un promedio total de 85.71% de participación ciudadana.

Participación en decisiones a nivel de proyectos.

Casos Estudiados:

Proyecto de generación hidroeléctrica Ríos Orientales

Este es un proyecto que tiene como fin satisfacer las demandas de agua potable que poseen los sectores del norte de la ciudad de Quito. Por ser un proyecto en el que gran parte de las obras a realizarse se encuentran ubicadas dentro de las Reservas Ecológicas Antisana y Cayambe-Coca, requiere una especial atención en lo referente a los impactos ambientales que pueda generar.

Se tiene conocimiento que la EMAAP-Q realizó una convocatoria a la ciudadanía a través de la prensa para aquellos estuvieren interesados en opinar respecto a los términos de referencia del proyecto. Sin embargo, nunca más se realizaron talleres o consultas a la ciudadanía, ni se entregaron borradores del proyecto para que los interesados puedan participar.

En cuanto a los resultados, éstos reflejan acertadamente el nivel de acceso a la participación que existió dentro de este proyecto, ya que el promedio final fue de 28.82% de participación.

Exploración sísmica petrolera en el Bloque 11

Éste es un proyecto que tiene como fin desarrollar actividad hidrocarburífera dentro de zonas del Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas en la parte norte de la Cuenca Amazónica de la Provincia de Sucumbíos. El proyecto tiene por objeto, la mejora de los niveles de producción de petróleo del Ecuador.

Dentro del proceso de ejecución de este proyecto, no existió ningún tipo de participación ciudadana. Las autoridades no realizaron notificaciones a la población, no se presentaron borradores del proyecto ni se invitó a la ciudadanía a conocer e intervenir dentro del mismo.

Debido a que los niveles de participación fueron prácticamente nulos fue imposible encontrar información referente a consultas, talleres u otros mecanismos de intervención por parte de la ciudadanía. Sin embargo, tenemos conocimiento de que la empresa petrolera realizó una presentación pública para la gente y las autoridades municipales del lugar.

Este caso obtuvo únicamente un 6.82% de participación pública, según las tabulaciones de la base de datos, y esto refleja claramente el desconocimiento que existe por parte de los funcionarios públicos encargados de la realización del proyecto.

IV. ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

Acceso a la Información

Casos de Estudio

Acción Ecológica – Ministerio de Relaciones Exteriores: El caso analizado consiste en un recurso de acceso a la información planteado por el representante legal de la Corporación Acción Ecológica en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores, por cuanto aducen haber sido denegada una solicitud de información presentada el 11 de agosto del 2004, en referencia a las fumigaciones realizadas en la frontera entre el Ecuador y Colombia, con motivo del denominado Plan Colombia. Finalmente, el juez décimo de lo civil, acepta el recurso de acceso a la información interpuesto por la Corporación Acción Ecológica y ordena que se complete la información entregada en el término de 24 horas.

De acuerdo con la ley, el juez debe avocar conocimiento en un término de dos días, y fijar la audiencia pública en las siguientes 24 horas. Una vez realizada la audiencia existen dos días adicionales para dictar sentencia. Es decir, el proceso debe desarrollarse en un máximo de cinco días, sin embargo tomó 33 días, por lo tanto, se puede establecer que existe un retardo efectivamente grave en la administración de justicia.

FIPSE – PETROECUADOR: El caso objeto de análisis, consiste en un recurso de hábeas data planteado por los representantes legales de la Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador (FIPSE), de la Federación Interprovincial de la Nacionalidad Achuar del Ecuador (FINAE) y de la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH), en contra de la empresa Petroecuador, en razón de afirmar que la empresa de petróleos mantiene entre su información institucional algunos documentos que son directamente atinentes a las poblaciones indígenas representadas por las mencionadas agremiaciones.

Finalmente, se ratifican las intervenciones de los representantes legales y judiciales de ambas partes, pero el proceso no continúa, quedando como última providencia dentro del proceso, una notificación a las partes que comunica la legitimación de la intervención de los representantes de la parte actora.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que aunque la demanda no se resuelve finalmente, los actores logran obtener un resultado parcialmente satisfactorio en sus pretensiones, dado que los dos primeros numerales de su petición total son entregados por Petroecuador sin que medie ninguna resolución judicial. Por otra parte, la falta de continuidad que se ha producido en la tramitación de la causa por parte del juez, no obedece sino a la falta de impulso que debían darle los propios actores; lo cual permite pensar en que la obtención de la información que habían solicitado inicialmente fue suficiente para satisfacer su demanda.

No hay que dejar de mencionar una particularidad de esta categoría, y es el hecho de que las acciones tendientes a reparar el desconocimiento del derecho de acceder a información, no son parte de las prácticas comunes del país, y menos aun en temas relacionados con la problemática ambiental. Las dos únicas posibilidades que la ley contempla para garantizar dicho acceso son el recurso de habeas data, y la acción especial de acceso a la información – esta última de reciente creación-. Por lo que los casos aquí analizados no representan de ninguna forma prácticas comunes o cotidianas dentro del sistema ecuatoriano.

A. Participación en la Toma de Decisiones

Casos de Estudio:

Comuna Illapamba: La Comuna Illapamba pertenece a la provincia del Azuay. En dicho territorio se halla la cantera denominada "Santa Rosa", de la cual se extraen mármoles. Los representantes de los moradores aledaños (1.500 personas) interponen recurso de amparo constitucional impugnando la resolución administrativa que sustituía el título minero a la Compañía Mármoles Santa Rosa y argumentan que durante toda la época de anterior explotación de la mina, no se han realizado evaluaciones ambientales, que no se ha contado con los criterios de la comunidad para la expedición tanto del título minero como de las licencias ambientales, y que consecuentemente los daños causados tanto al ecosistema como a la población son de considerable valor y datan de décadas atrás. Entre uno de sus argumentos está el que a actividad extractiva requiere de una cantidad de agua que es superior a la existente en la zona, y que esto ve afectado el consumo doméstico de los pobladores. Se trata además efectivamente de un caso en el que para la realización de los estudios de impacto ambiental, no fueron considerados los criterios de las personas presumiblemente afectadas, desconociéndose su derecho a participar en la toma de decisiones.

El juez de primera instancia, reconoce que la acción fue mal encaminada, ya que el acto impugnado –el título- es plenamente legítimo; sin embargo, acoge la petición y resuelve concediendo el amparo de forma parcial, por lo que ordena que se detengan las actividades extractivas hasta que el órgano competente –la jurisdicción contencioso administrativa- resuelva sobre la legitimidad del título.

Sin embargo, debido a que la acción está de inicio mal planteada en derecho, al subir por recurso de apelación al Tribunal Constitucional¹, éste niega el amparo. Su resolución se basa en que en efecto el título sustitutivo es legítimo, en que los daños ya fueron causados y por tanto no hay amenaza, peligro o inminencia de daño.

Bloque 24: Las comunidades indígenas asentadas en el Bloque 24 demandan en amparo constitucional a las compañías Petroecuador y ARCO Oriente Inc., aduciendo que no han sido consultadas durante las etapas previas a la concesión sobre sus opiniones, consideraciones y criterios, pese a ser ellos los habitantes de la zona. No existió un proceso de consulta previa. El juez niega el recurso propuesto, ya que considera que no se han violado garantías constitucionales y que, si existiera algún reclamo posible, éste debería enfocarse hacia el incumplimiento del contrato de explotación petrolera, porque la Compañía, a la fecha de presentación del amparo, no realizaba aún los estudios de impacto ambiental.

B. Daño Ambiental

Casos de Estudio

CORDAVI - MAE

Corporación de Defensa de la Vida (CORDAVI) plantea una acción de amparo constitucional en contra del Ministerio del Ambiente, manifestando que de acuerdo a los datos publicados por la Oficina Técnica de San Lorenzo, se pretende utilizar un área de 60.000 hectáreas para el monocultivo de palma africana; lo cual implica la tala de bosque natural primario, y parte de bosque secundario. Adicionalmente, se manifiesta que ya se llevan taladas 4.550 hectáreas, de las cuales 2.500 corresponden a bosques primarios, sin mediar permiso de ninguna clase, ni estudios de impacto ambiental o consulta a las comunidades locales sobre dichas actividades. En tal virtud, los demandantes solicitan que se disponga que el gobierno nacional prive en forma perentoria el desarrollo de monocultivos de palma africana en el cantón San

¹ TC

Lorenzo de la Provincia de Esmeraldas, que se declare en emergencia ecológica a la zona norte de la provincia y que el control de los bosques sea realizado por las Fuerzas Armadas.

En cuanto a la resolución de primera instancia, el Juzgado Décimo de lo Civil de Pichincha manifiesta que; en vista de que el recurso de amparo tiene por objeto la tutela judicial de los derechos consagrados en la Constitución y los consignados en las declaraciones, pactos, convenios y demás instrumentos internacionales vigentes en el país, frente a cualquier atentado proveniente de acto ilegítimo de Autoridad de la Administración que haya causado, cause o pueda causar un daño inminente; y, adicionalmente en vista de que un acto ilegítimo es aquel que va en contra del ordenamiento jurídico expreso; no pueden aceptarse los fundamentos de hecho y derecho de la acción planteada, y por lo tanto se rechaza.

Finalmente, se ha concluido que la demanda no es resuelta en forma oportuna debido, principalmente, a que la actividad de tala no se detuvo durante la prosecución del juicio. No existe evidencia empírica ni procesal de que la actividad de tala haya cesado, así como tampoco de que el juez que conocía la causa lo haya ordenado. Finalmente, en razón de que la demanda es negada en primera instancia, tampoco se toman medidas para impeler al demandado a impedir que la tala continúe; debiéndose esperar hasta que la causa fuera resuelta en segunda instancia.

ASONE - PETROECUADOR

En el presente caso, la Asociación de Negros del Ecuador ASONE y la Municipalidad de Esmeraldas, plantean una demanda de daño moral en contra de la empresa estatal Petroecuador, aduciendo que el día 26 de febrero de 1998 se produce un dantesco incendio en la zona de Winchela, como consecuencia de la ruptura de un tramo del Oleoducto y del poliducto, situados a tres kilómetros de la ciudad aproximadamente.

En tal sentido, los demandantes reclaman el pago de dos mil quinientos millones de dólares por el daño moral causado a la población negra y al sistema ecológico de Esmeraldas.

El Juzgado Segundo de lo Civil de Esmeraldas considera que la acción de daño moral corresponde exclusivamente a la víctima o a su representante legal; y que no existe constancia procesal alguna de quien o quienes son las víctimas del demandado daño moral. Por lo tanto, el juez competente para conocer de la causa acepta las excepciones de falta de derecho de los demandantes y desecha la demanda planteada.

En este caso, también se debe dejar apuntado que existe un gravísimo retraso en la administración de justicia. Entre el planteamiento de la demanda y la resolución del litigio, median aproximadamente cuatro años. Adicionalmente, se debe anotar que no existen evidencias de que el demandado haya tomado medidas dirigidas a reparar los daños ambientales provocados, durante el curso del juicio.

Fortalecimiento de Capacidades:

Marco Legal:

Ecuador posee una legislación que consagra y protege los principios de acceso, sin embargo, ésta no prevé la necesidad de destinar fondos y políticas que garanticen la implementación de dichos principios. Lamentablemente, el marco legal no ha sido enfocado hacia la importancia de crear capacidades tanto en los funcionarios públicos como en el público.

Fortalecimiento de Capacidades del Estado

Casos de Estudio:

Ministerio del Ambiente del Ecuador

El Ministerio del Ambiente es responsable de la formulación, coordinación, aplicación, ejecución y evaluación de normas, políticas y estrategias de gestión ambiental y de promoción del desarrollo sustentable. Entre sus funciones específicas se encuentran las de coordinar, unificar, ejecutar y supervisar las políticas, proyectos y programas de las diversas entidades y dependencias de la Función Ejecutiva que se dedican a labores relacionadas con la gestión ambiental.

Dentro de este ministerio, los niveles de accesibilidad y calidad que encontramos son de nivel mediano, ya que a pesar de que conocen la importancia de los principios de acceso a la información, participación y justicia, éstos no han sido implementados. A través de la investigación se ha obtenido la evidencia de que los funcionarios del Ministerio sí han participado en procesos de capacitación en temas generales respecto a los principios de acceso; sin embargo, no poseen ningún tipo de mecanismo que les permita implementarlos, es decir, no existen oficinas ni funcionarios destinados a garantizar el derecho de la ciudadanía a conocer o a participar en temas medio ambientales.

Por lo tanto, esta entidad del estado tiene un 75% de capacitación a sus funcionarios y esto refleja que se ha trabajado algo en este tema, pero que hay mucho más por hacer.

Ministerio de Energía y Minas

El Ministerio de Energía y Minas ejerce su competencia indirecta en materia ambiental a través de la Subsecretaría de Protección Ambiental. Esta Subsecretaría tiene por objeto orientar, dirigir y supervisar la gestión de la Dirección Nacional de Protección Ambiental y coordinar las políticas de control, preservación y rehabilitación ambiental en los sectores energético y minero a nivel nacional. También debe aprobar los respectivos estudios de impacto ambiental y planes de control y manejo ambiental, y cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias en esta materia.

Según las autoridades de este ministerio, sus funcionarios se encuentran en pleno conocimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y que es responsabilidad de cada uno de ellos implementarla. Sin embargo, el Ministerio no ha realizado ningún esfuerzo por implementar ni la Ley ni los demás principios de acceso; razón por la cual, no existe una oficina encargada de brindar información al público ni un funcionario específico encargado de dicha tarea.

Secretaría Técnica del Frente Social

La Secretaría Técnica del Frente Social es la entidad responsable de establecer las políticas sociales del Gobierno Nacional. Por lo tanto, coordina, apoya y orienta procesos de diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos en el ámbito social y esto en muchas ocasiones incluye temas ambientales.

Dentro de esta entidad no existen iniciativas de capacitación proveniente sobre temas de acceso a información, participación y justicia. Únicamente han realizado capacitaciones generales acerca de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin embargo, al igual que en los casos anteriores, esta capacitación ha resultado inútil ya que no puede ser puesta en práctica si no se cuenta con los recursos necesarios.

A pesar de que esta institución posee buenos niveles de accesibilidad y calidad y una puntuación de 75%, tampoco posee oficinas o funcionarios encargados de implementar los principios de acceso para facilitar a la ciudadanía el conocer, participar o defender sus derechos en materia ambiental.

Corte Superior de la Provincia de Pichincha

Esta institución forma parte del poder judicial del Ecuador y es el encargado de resolver los procesos judiciales en segunda instancia, es decir, que los particulares tienen la posibilidad de acudir ante un juez de la corte superior para apelar la sentencia dictada por el juez de primera instancia.

Este órgano judicial no ha brindado ningún tipo de capacitación para sus funcionarios en temas relacionados a los principios de acceso. En muchos casos, sus funcionarios no conocen la

existencia de estos derechos y si los conocen, consideran que no les competen por pertenecer a una función independiente del Estado.

Fiscalía Distrital de Pichincha

La Unidad de delitos flagrantes, medio ambientales, patrimonio cultural y propiedad intelectual que forma parte de la Fiscalía Distrital de Pichincha, tiene a su cargo los casos de delitos contra el medio ambiente. Esta Unidad de la fiscalía constituye un eje fundamental para el ejercicio de la justicia ambiental en nuestro país y por lo tanto es de gran importancia que sus funcionarios se encuentren en capacidad de garantizar los derechos de la ciudadanía.

En ésta institución no han existido procesos de capacitación relacionados a los principios de acceso. Las únicas capacitaciones que han recibido dichos funcionarios son sobre derecho ambiental, pero esto no incluye una capacitación específica sobre la importancia del acceso a la información, participación y justicia ambiental.

En algunos casos, sus funcionarios ni siquiera conocían la existencia de los mismos. Impresionantemente, los funcionarios de la fiscalía dijeron no conocer sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y los que dijeron conocerla consideran que no tienen por qué aplicarla.

Fortalecimiento de Capacidades en la Ciudadanía

Casos Estudiados:

Ministerio Del Ambiente

El Ministerio del Ambiente es responsable de la formulación, coordinación, aplicación, ejecución y evaluación de normas, políticas y estrategias de gestión ambiental y de promoción del desarrollo sustentable. Entre sus funciones específicas se encuentran las de coordinar, unificar, ejecutar y supervisar las políticas, proyectos y programas de las diversidad entidades y dependencias de la Función Ejecutiva que se dedican a labores relacionadas con la gestión ambiental.

Las autoridades entrevistadas nos hicieron saber que lamentablemente el Ministerio no posee ningún tipo de información que le permita al público conocer los mecanismos y requerimientos para acceder a la información pública.

Ministerio de Energía y Minas

El Ministerio de Energía y Minas ejerce su competencia indirecta en materia ambiental a través de la Subsecretaría de Protección Ambiental. Esta Subsecretaría tiene por objeto orientar, dirigir y supervisar la gestión de la Dirección Nacional de Protección Ambiental y coordinar las políticas de control, preservación y rehabilitación ambiental en los sectores energético y minero a nivel nacional.

Dentro de esta entidad existe desconocimiento sobre los principios de acceso y en especial acerca de la nueva Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El Ministerio no ha implementado mecanismos que le permita al público conocer acerca de los requisitos, trámites y oficinas a las cuales puede acudir para obtener información.

Ministerio de Educación y Cultura

El Ministerio de Educación y Cultura es la entidad gubernamental encargada de delinear las políticas, planes y programas dentro del sistema de educación nacional.

A través de esta entidad pudimos conocer que en la actualidad el Ecuador no posee un currículo ambiental obligatorio. Sin embargo, se está implementando la educación ambiental como parte de un eje transversal de educación.

A pesar de que la situación dentro de la educación ecuatoriana todavía forma parte de las debilidades, es importante resaltar que el Ministerio está realizando un excelente trabajo, que en un futuro, va a dotar capacitación y materiales a escuelas y colegios del Ecuador.

Colegio Sebastián de Benalcázar

Esta institución educativa, forma parte de nuestro estudio debido a que es un colegio de vanguardia, que a pesar de depender de un gobierno local, tiene un currículo innovador, el cual incorpora un componente de educación ambiental e interesantes proyectos sobre este tema para sus estudiantes.

Esta institución educativa ha recibido capacitación y financiamiento por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito sin embargo, el gobierno central, no ha entregado, hasta aquí, ningún tipo de ayuda que permita llevar a cabo programas de educación ambiental para sus estudiantes. Por lo tanto, queda demostrado, que el gobierno no está invirtiendo dinero suficiente para que las escuelas y colegios brinden educación ambiental a sus estudiantes.

Organizaciones No Gubernamentales

Como parte de la investigación, se identificaron tres organizaciones no gubernamentales que mantengan programas de Educación ambiental:

- Fundación EcoCiencia.
- Fundación Arcoiris.
- Fundación Natura.

Todas estas organizaciones coincidieron en que en ningún momento el Estado restringe la creación de ONG's, sino que por el contrario es sumamente sencillos crearlas, ya que la legislación en ningún momento pone trabas o restricciones a la creación de las mismas. Sin embargo, lo único que no incentiva su creación es la excesiva lentitud en el desarrollo de los trámites, como consecuencia normal de la enorme burocracia existente en nuestro país.

En cuanto a subsidios, fondos o subvenciones entregados por el gobierno ecuatoriano, las tres ONG's mencionaron que hay ciertos casos en los que el gobierno entrega fondos –no subvenciones-, pero solamente si las ONG's participan en concursos sobre proyectos específicos.

En nuestro país la mayor cantidad de aportes que reciben las ONG's para realizar proyectos de protección ambiental, provienen de los gobiernos seccionales, fundaciones extranjeras, organismos de cooperación internacional y organismos regionales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

CONCLUSIONES

A. Acceso a la Información

- Existe un marco legal y normativo que garantiza el derecho de acceso a la información. Nuestras leyes reconocen y regulan el acceso a la información pública ambiental.
- Existe la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que amplía y establece parámetros más claros para la consideración de la información reservada y pública. Esta ya ha sido reglamentada, sin embargo aún no se ha podido implementar plenamente.
- La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en general es de un contenido importante en el contexto de nuestro país, aunque tiene algunas limitaciones. Por ejemplo, limita el acceso únicamente a información producida o existente. Si la información solicitada no está sistematizada o producida la Ley no obliga a la entidad a producirla.
- Existe desconocimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública sobre todo a nivel de gobiernos locales (municipios, juntas parroquiales, consejos provinciales). Igualmente en la sociedad civil hay desconocimiento de la Ley y el derecho que como ciudadanos tenemos a conocer la información pública.

B. Participación

- Contamos con un marco jurídico que regula y garantiza el derecho de acceso de participación ciudadana en los procesos de gestión ambiental. Si bien existe no es suficiente y a su aplicación ha quedado a discrecionalidad de las autoridades. Por esta discrecionalidad no siempre ha sido utilizada con fines éticos y útiles, pues ha sido utilizada, aunque no es una regla general, para legitimar actos políticos, legales e institucionales negativos.
- En general en nuestro país no ha existido una cultura de participación ciudadana, como práctica común. Ventajosamente en los últimos años esta cultura está experimentando cambios positivos.
- Los casos analizados evidencian que nuestra legislación no da ningún valor sustancial a la participación ciudadana sino que le atribuye un carácter meramente formal. Esta orientación desfigura completamente el contenido del principio 10 que menciona la “oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.”
- En el país existen experiencias positivas de participación ciudadana, que pueden servir como referencia para futuros procesos. Estas experiencias se pueden ver especialmente en gobiernos locales y no necesariamente en el gobierno central.
- Existe una falta de capacitación a funcionarios públicos, sobre todo de gobiernos locales, y a la misma sociedad civil sobre los mecanismos de participación efectiva en la gestión ambiental.
- Los procesos participativos en el Ecuador no siempre se han caracterizado por seguir las normas que garantizan la participación del público en la gestión ambiental, muchas veces los procesos de consulta previa, por ejemplo, se los hace de tal forma que se pueda cumplir con una mera formalidad para la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental, sin que verdaderamente constituyan una consulta a la comunidad involucrada.

C. Acceso a la Justicia

- Es necesario promover una cultura que incluya capacitación, reformulación de criterios, y una comprensión de la lógica del tema ambiental no como un factor adicional a temas “de fondo”, sino como la razón misma de los derechos y garantías que tutela.
- Existen herramientas legales importantes que no están siendo utilizadas por la ciudadanía en general. Entre ellas tenemos la acción popular, la consulta previa, los recursos de amparo que todavía no registran mayores casos de aplicabilidad desde que fueron establecidos en el Ecuador.

- Existen demasiadas limitaciones para quienes quieren proteger los intereses ambientales difusos. No es posible, ni legal ni técnicamente, requerir la calidad de afectado directo e inmediato en casos en que el daño es colectivo y por tanto indirecto y mediato. En este sentido, cualquier persona debería tener acceso a la justicia para solicitar medidas legales de protección ambiental.
- En términos generales, la situación institucional de la Función Judicial en el Ecuador muestra algunas deficiencias que provocan que el acceso a la información pública (procesos judiciales) sea demasiado engorroso.

D. Fortalecimiento de capacidades

- No existe un marco jurídico específico y suficiente que regule el fortalecimiento de capacidades tanto para el gobierno como para el público, como una atribución del Estado.
- Existen iniciativas de fortalecimiento de capacidades, tanto en educación como en procesos de capacitación, sin embargo casi en su totalidad la temática es sobre medio ambiente. Procesos de fortalecimiento de capacidades sobre los derechos de acceso son pocos y orientados a públicos específicos.
- Estas iniciativas en su mayoría provienen de organizaciones no gubernamentales y no del propio Estado. Esto se debe a que el Estado no cuenta con los recursos necesarios – técnicos y financieros- para asumir esta tarea.