

GOBERNANZA AMBIENTAL EN LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL ESPECIAL AMAZÓNICA: EL CASO DE LA MINERÍA AURÍFERA EN LA PROVINCIA DE NAPO.

Rony Jonathan Valle Granda
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

RESUMEN

En Ecuador, los modelos de desarrollo se han sustentado en la explotación de recursos naturales, provenientes, en su mayoría, de la Amazonía, lo que ha ocasionado conflictos socioambientales entre los distintos actores sociales y el Estado. Pese a que la Constitución de 2008 estableció el régimen de desarrollo denominado “El Buen Vivir”, así como el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, la explotación de recursos ha continuado. En este contexto, surge la necesidad de abordar los mecanismos de gobernanza ambiental en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, sobre todo, desde su creación en 2018. El presente artículo, explora los procesos de gobernanza ambiental en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (CTEA), a través de una metodología que involucra la revisión documental, el análisis de normativa constitucional y legal y el estudio de un caso concreto: la Acción de Protección Nro. 15571-2021-00685, impulsada desde la sociedad civil con el objeto de evidenciar la destrucción del ecosistema amazónico, la vulneración de derechos y la inacción del Estado frente a la minería aurífera ilegal en la provincia de Napo. Esta investigación realiza una visión panorámica de la política pública ambiental en la CTEA, para luego abordar en las acciones concretas de la Autoridad Ambiental Nacional, los entes de la CTEA y los GAD locales frente a los conflictos socioambientales ocasionados por la actividad minera aurífera en la provincia de Napo. En este sentido, se identifican las competencias ambientales de los distintos niveles de gobierno en la CTEA, su nivel de cumplimiento y los desafíos a futuro. Finalmente, se analiza la factibilidad de que la Circunscripción Territorial Especial Amazónica se constituya como un régimen especial de gobierno y asuma la rectoría de la política ambiental para la Amazonía, considerando las particularidades de la región Amazónica y su importancia.

Palabras clave: Circunscripción Territorial Especial Amazónica, gobernanza ambiental, minería, política pública ambiental, régimen especial.

ABSTRACT

In Ecuador, development models have been based on the exploitation of natural resources, mostly from the Amazon, which has led to socio-environmental conflicts between different social actors and the State. Despite the fact that the 2008 Constitution established the development regime called "El Buen Vivir" (Good Living), as well as the recognition of nature as a subject of rights, resource exploitation has continued. In this context, the need arises to address environmental governance mechanisms in the Amazon Special Territorial District, especially since its creation in 2008. This article explores the processes of environmental governance in the Amazon Special Territorial District (CTEA) through a methodology that involves documentary review, analysis of constitutional and legal norms and the study of a specific case: Protection Action No. 15571-2021-00685, promoted by civil society with the aim of highlighting the destruction of the Amazonian ecosystem, the violation of rights and the inaction of the State in the face of illegal gold mining in the province of Napo. This research provides an overview of the environmental public policy in the CTEA, and then addresses the concrete actions of the National Environmental Authority, the CTEA entities and the local GADs in the face of socio-environmental conflicts caused by gold mining activity in the province of Napo. In this sense, the environmental competencies of the different levels of government in the CTEA, their level of compliance and future challenges are identified. Finally, the feasibility of the Amazon Special Territorial District being constituted as a special governmental regime and assuming the steering role of environmental policy for the Amazon is analyzed, considering the particularities of the Amazon region and its importance.

Key words: Amazon Special Territorial Circumscription, environmental governance, mining, environmental public policy, special regime.

1 Introducción

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 250, reconoce a la Amazonía como un ecosistema importante para el equilibrio ambiental del planeta. Así, determina que, al ser este un ecosistema especial, necesita de una planificación integral que considere los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales de la región. En ese sentido, el precepto normativo establece que la región Amazónica ecuatoriana debe constituir una Circunscripción Territorial Especial, a fin de llevar a efecto una planificación especial y diferenciada.

La Circunscripción Territorial Especial Amazónica se constituyó formalmente en 2018, tras la expedición de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (LOPICTEA). A partir de ese momento, se conforman dos instituciones gubernamentales encargadas de llevar a efecto el mandato de la norma; por un lado, el Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (CTEA), y por otro, la Secretaría Técnica de la CTEA. Ambos con atribuciones específicas determinadas en la LOPICTEA.

Durante décadas, la Amazonía, ha sido objeto de actividades extractivas, sobre todo, petroleras. En los últimos años, la minería ha tomado fuerza, llegando el Estado a concesionar áreas de la región a fin de explotar los recursos mineros. El caso concreto de la provincia de Zamora Chinchipe, por ejemplo. En esta provincia se están desarrollando proyectos de minería a gran escala, lo que ha ocasionado conflictos socioambientales. Asimismo, en provincias como Napo, se han presentado actividades mineras ilegales, con prácticas que destruyen el ecosistema amazónico. Esto ha provocado que la ciudadanía, desde distintos espacios, tome acciones para contrarrestar la minería ilegal. El Estado no ha estado a la altura del problema, es más, no ha existido una oportuna coordinación entre las instituciones del gobierno para enfrentar y erradicar el problema.

Es por ello, que, partiendo de una revisión documental y el análisis pertinente, en el presente trabajo se estudia la gobernanza ambiental en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, tomando como estudio de caso lo acontecido en la provincia de Napo.

Es importante analizar cómo se ha desarrollado la gobernanza en la región, cuáles son los instrumentos normativos e institucionales para llevar adelante las políticas ambientales, si se ha enfrentado o no los problemas socioambientales producto de las actividades extractivas. El

estudio permite clarificar las competencias, el cumplimiento y la dinámica e inclusión ciudadana en la gobernanza.

Se trabajó con una metodología cualitativa, partiendo de la revisión bibliográfico documental, el análisis crítico y la revisión de la normativa jurídica al respecto. Además, al ser un estudio de caso, se revisó la decisión que los jueces de la provincia de Napo tomaron en la Acción de Protección presentada por los colectivos sociales, la Defensoría del Pueblo, algunos GAD parroquiales y otros actores de la provincia de Napo. Tras la revisión de la sentencia se dilucida si las entidades estatales cumplieron con sus competencias y atribuciones, si integraron a la ciudadanía en el marco de las decisiones ambientales y que tan efectiva ha sido la articulación para enfrentar el problema.

En la primera parte se revisa la situación actual de la CTEA, clarificando el problema. Luego, se revisan los conceptos de gobernanza ambiental, la gobernanza ambiental en Ecuador, la normativa existente, las competencias de los entes con competencias ambientales y la Acción de Protección presentada por los colectivos sociales. Finalmente, se analiza si las instituciones del Estado han cumplido con sus atribuciones en torno a la gestión y política ambiental. Al final, se presentan las conclusiones.

2 Problema: situación actual de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica

La Amazonía es una región natural de Sudamérica. Se extiende por 5,8 millones de km², es decir, alberga la selva tropical más extensa del mundo. Aquí se encuentra además, el mayor río del planeta, que fluye por cuatro mil kilómetros desde los Andes hasta el Atlántico, transportando más agua que ningún otro río en el mundo (Nobre et al., 2021, p. 7). Es fuente de recursos naturales renovables y no renovables, y un espacio geográfico de relevancia mundial.

La región amazónica concentra la mayor biodiversidad del planeta, un tercio de las reservas de agua dulce, altas reservas minerales, el 22% de las reservas de petróleo y el 21% de la superficie forestal en el mundo (Barragán Terán & Muñoz Ávila, 2018). Durante décadas ha sido objeto de actividades extractivas como la explotación petrolera y minera. Dichas actividades han ocasionado problemas socioambientales. Un ejemplo de ello es el caso del Pueblo Sarayaku. Entre los años 1964 hasta 1990, la petrolera Texaco contaminó el agua, aire

y suelos en la región norte de la Amazonía, provocando una serie de conflictos socioambientales y culturales (Teixeira, 2020).

La gobernanza en la Amazonía tiene (o debería tener) unos matices especiales. La necesidad e importancia de preservar y mantener la selva amazónica debería ser prioridad en la agenda pública, no solo local, sino también mundial. Hoy más que nunca es primordial revertir los profundos daños ambientales, sociales, culturales, biológicos y de todo tipo que aquejan a la región (Pastrana Buelvas & Stopfer, 2020). Y en ese escenario es fundamental hablar de la gobernanza ambiental en la Amazonía.

La gobernanza, en su sentido más amplio, implica la toma de decisiones en la administración pública; cómo se toman estas decisiones y quienes participan de estas. Hincapié reflexiona, además:

En el contexto de democratización y reforma estatal en América Latina, la gobernanza fue unida a la promoción de la participación ciudadana y a las formas deliberativas de organización social y comunitaria con el propósito de transparentar la acción pública y contribuir en el diseño y la implementación de políticas para hacerlas más democráticas y efectivas (Hincapié, 2023, p. 280).

De tal forma que, la gobernanza debe incluir la voz de los ciudadanos en los asuntos públicos. No se puede hablar de gobernanza sin que esta circunscriba a más sectores fuera de la órbita gubernamental.

En ese sentido, la gobernanza ambiental implica la toma de decisiones, cómo y quién las toma, dentro de la gestión ambiental. “La gobernanza ambiental (...) refiere a cómo se gestionan las acciones colectivas de administración y cuidado de bienes y servicios ambientales claves para el bienestar humano y la integridad de la biosfera, así como sus resultados sociales (Armitage et al., 2021; Termeer et al., 2010)” (Zurbruggen et al., 2022, p. 184).

Pastrana Buelvas & Stopfer (2020) hablan de una “gobernanza multinivel”. Se dice que, por medio de esta, se da un mayor alcance al rol de la sociedad civil por medio de la apertura, inclusión y participación en general, sumado a ello, la interacción y cooperación de los distintos niveles de gobierno.

Ahora bien, el Estado por intermedio del gobierno se colige como el principal actor en materia de gobernanza ambiental. Y, cuando se habla de gobierno, no se trata únicamente del ente nacional, sino más bien, de los distintos niveles de gobierno, conforme a la organización territorial del Estado.

En Ecuador existen los niveles: nacional, regional¹, provincial, cantonal y parroquial; además, los regímenes especiales de gobierno (Suing, 2010). Cada uno con determinadas competencias en materia ambiental.

La Autoridad Ambiental Nacional² tiene la rectoría de la política ambiental nacional. Existe, además, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y las competencias en materia ambiental de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

A su vez, en consideración del artículo 250 de la Constitución de la República del Ecuador, en el año 2018, se expidió la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (LOPICTEA). Con la LOPICTEA se constituye formalmente la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (CTEA) e institucionalmente se crean: el Consejo de Planificación y Desarrollo de la CTEA y la Secretaría Técnica de la CTEA. Entidades encargadas de articular y garantizar el cumplimiento de la LOPICTEA, considerando, entre otros, los asuntos ambientales y el respeto a los derechos de la naturaleza.

Han transcurrido casi cinco años desde la constitución formal de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y la entrada en vigor de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Y, en tal sentido, es indispensable analizar el estado actual de la CTEA, sus instituciones, acciones y retos con relación a la gobernanza ambiental en la región.

De conocimiento público es que la Amazonía ha sido objeto de actividades extractivas. Rodríguez (1998) manifiesta que la explotación petrolera empezó en los años 70. En tanto que, la minería (legal e ilegal) se ha incrementado en la última década. Esta situación no ha generado un desarrollo sostenible. Se ha priorizado la cuestión económica, sin importar los impactos ambientales que las mentadas actividades provocan en la región.

Las actividades mineras se han incrementado en los últimos años en la Amazonía. El gobierno ha concesionado algunos sectores de la región para la extracción de minerales como el cobre y el oro. A más de lo anterior, existe la presencia de minería ilegal, que trae consigo conflictos socioambientales.

¹ Los gobiernos autónomos regionales no se han constituido formalmente en Ecuador. El artículo 244 de la Constitución de la República del Ecuador determina que dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley.

² Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE).

La provincia de Napo ha sido una de las afectadas por la minería ilegal (“la fiebre del oro”). Como consecuencia de lo anterior, en los últimos tres años han surgido colectivos ciudadanos por la defensa de los derechos de la naturaleza y la Amazonía.

La sociedad civil ha evidenciado la inacción del Estado en todos los niveles de gobierno. Poco se ha hecho para frenar la destrucción del ecosistema amazónico, la afectación a los derechos de la naturaleza y los derechos colectivos, o para gestionar eficientemente los conflictos socioambientales provocados por la minería ilegal. Ni la Autoridad Ambiental Nacional, ni las instituciones de la CTEA, peor aún los gobiernos autónomos descentralizados han emprendido acciones concretas y efectivas para enfrentar este problema. La excusa ha sido simple: “no es mi competencia”.

De ahí que, el presente estudio se propone analizar la gobernanza ambiental en la CTEA, a fin de determinar el rol y competencias de cada entidad estatal, la inclusión de otros actores y la construcción de una política pública efectiva en materia ambiental. Todo ello, tomando como caso de estudio la extracción ilegal de oro en la provincia de Napo, específicamente en la comunidad de Yutzupino (Tena).

3 Marco Teórico Referencial

3.1 Gobernanza ambiental

La gobernanza ambiental es “el conjunto de reglas, prácticas y entidades institucionales que enmarcan la gestión del medio ambiente en sus distintas modalidades (conservación, protección, explotación de recursos naturales, etc.)” (Fontaine & Narváez, s.f.). Lemos y Agrawal (2006), citado por Moreno Plata (2013) sostienen que la gobernanza ambiental implica el conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones por las cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y resultados ambientales. Estados, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil aportan en la construcción y seguimiento de políticas y acciones a favor del ambiente.

Existe una gobernanza ambiental sustentada en un andamiaje jurídico internacional de carácter sectorial referente a la protección ambiental y al régimen jurídico de los recursos naturales. Así, por ejemplo, la Convención RAMSAR (1971) y el Convenio sobre Diversidad Biológica (1992). No obstante, reflexiona Moreno Plata (2021), no se puede afirmar la presencia de un sistema internacional de gobernanza ambiental, al contrario, lo que hay es un conglomerado institucional con pocas articulaciones. Es decir, existe una gobernanza

ambiental fragmentada de origen, “sobre todo por la excesiva sectorización de los marcos institucionales en materia ambiental, de cambio climático y de desarrollo sostenible” (Moreno Plata, 2021, p. 18).

La gobernanza ambiental en América Latina ha tenido relevantes transformaciones en las últimas décadas. Desde mediados de los años 80 existe una tendencia generalizada a abandonar los arreglos institucionales centrados en el Estado. Con la privatización y la descentralización, surgieron nuevos enfoques en el manejo de los recursos naturales, “con énfasis en autogobierno, alianzas y mayores niveles de participación de la sociedad civil, ONG e instituciones académicas y empresas privadas (...)” (Moreno Plata, 2021, p. 22).

3.2 Gobernanza ambiental en Ecuador

En el libro Yasuní en el siglo XXI: el Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía, Fontaine & Narváez (2007) sostienen que los problemas de gobernanza ambiental en Ecuador se dan por la falta de recursos que impulsen planes y estrategias para la gestión ambiental, además, de la inexistencia de un marco normativo idóneo que viabilice la desconcentración y descentralización de competencias en materia ambiental. Si bien este análisis se enmarca en los problemas de gobernanza de las áreas protegidas, bien puede ser lo que sucede con la gobernanza ambiental en el país.

Además, Fontaine & Narváez (2007) reflexionan sobre la necesidad de fortalecer capacidades en los ámbitos institucional, socio organizativo, económico, financiero, técnico y político de los actores que coadyuvan en la gestión de lo ambiental, entre ellos, la sociedad civil.

Desde la preparación de la cumbre de la Tierra de 1992 existe un creciente interés por involucrar a la sociedad civil en la “gobernanza ambiental”, entendida como el conjunto de normas, procedimientos y organizaciones que establecen el marco para la gestión del medio ambiente en todas sus formas, tales como la conservación, protección, explotación de los recursos naturales, entre otras (Fontaine & Narváez, 2007).

En consecuencia, la gobernanza ambiental no se limita a un asunto puramente de gobierno, sino que también incluye la participación de otros sectores en la toma de decisiones. Por lo tanto, la coordinación entre diferentes niveles de responsabilidad y participación es esencial para medir la efectividad de la gobernanza. “La gobernanza es determinante en la capacidad

que tengan los agentes y actores para la toma de decisiones y su aplicación” (K. Andrade, 2008, p. 3).

La gobernanza ambiental debe ser un medio para alcanzar la conservación del ambiente, en lugar de ser un fin en sí mismo. La calidad de esta gobernanza está relacionada con la calidad de la gobernabilidad democrática. Es decir, a mayor estabilidad democrática, mejores procesos en la toma de decisiones, más eficacia en la gobernanza ambiental.

Fontaine & Narváez (2007) consideran que el conflicto social (ergo, conflicto ambiental), y el grado de polarización entre las partes en pugna son parte de la gobernabilidad democrática. He aquí la importancia de caracterizar a los movimientos colectivos (sociedad civil) y analizar su capacidad de incidencia en las políticas públicas.

A decir de Fontaine & Narváez (2007), la idea de institucionalizar la participación de la sociedad civil en la gobernanza ambiental trae consigo dos tipos de problemas. Primero, las ONG pueden tener problemas de representatividad y legitimidad ante las sociedades nacionales; además, en algunos casos, dependen demasiado de los actores dominantes del mercado para su financiación y pueden no ser totalmente independientes. Segundo, la sociedad civil no puede participar en la gobernanza ambiental sin abandonar, en cierta medida, su papel crítico con relación al sistema institucional y al mercado.

Ahora bien, en la dinámica entre los actores hegemónicos y dominados, el Estado es a la vez organizador del espacio, protector de los derechos sociales, culturales, económicos y políticos, contralor de la gestión ambiental empresarial y responsable de la implementación de políticas públicas. Sin embargo, el Estado no suele consultar a los actores sociales en el proceso de creación de políticas públicas lo que resulta en una falta de gobernabilidad democrática, especialmente evidente en la región andino-amazónica (Fontaine & Narváez, 2007).

Asimismo, en la política estatal existe una contradicción que predomina. Por un lado, las políticas conservacionistas y, por otro, las políticas extractivistas. El artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador considera, entre otros, a los recursos naturales no renovables, la biodiversidad y el agua, como sectores estratégicos. Y añade que “el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia (...)” (CRE, 2008, art. 313).

De ahí que, el sector estratégico de los recursos naturales no renovables predomine sobre los de “biodiversidad” y “agua”. La actividad petrolera en el Parque Nacional Yasuní es un ejemplo de aquello (K. Andrade, 2008).

Gobernanza ambiental jerárquica

Andrade (2015), en su ensayo sobre la gobernanza ambiental jerárquica, analiza la posibilidad de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados formulen y ejecuten políticas ambientales. Este análisis abre el camino para estudiar el papel que tiene la CTEA y como se encuentra la gobernanza ambiental en la Amazonía ecuatoriana.

Andrade (2015) considera que, desde 2006, algunos de los componentes de la gobernanza ambiental cambiaron. No obstante, en sentido contrario a lo que se esperaba. Pues no se amplió la participación en la toma de decisiones, sino más bien se concentró en el Ejecutivo. Sostiene, además, que el Estado ecuatoriano es un Estado rentista, ya que, las rentas proveen una parte significativa de los ingresos gubernamentales.

Los Estados rentistas se apoyan en reglas que regulan las industrias extractivas, incluyendo el acceso a los recursos naturales, la distribución de las ganancias obtenidas, y quiénes intervienen las decisiones de autorización y distribución de las rentas. Reglas esenciales para la gobernanza de recursos naturales en Estados con las antedichas características (P. Andrade, 2015).

La gobernanza ambiental que se ha configurado a partir de 2007 es un sistema de reglas (instituciones) que gobiernan el acceso y uso de recursos naturales; estas reglas son formales (instituciones formales como reglamentos, leyes y la constitución), pero generan espacio para prácticas informales (interacciones regulares gobernadas por códigos compartidos); las reglas son creadas, negociadas y puestas en acción por actores colectivos, u organizaciones, y la influencia que pueden tener esos actores depende de la selección que las reglas (las instituciones) en sí misma hacen sobre quién es un actor autorizado para participar en el juego. (P. Andrade, 2015, p. 104)

La dinámica de la gobernanza ambiental en Ecuador ha girado en torno a tres capas (P. Andrade, 2015):

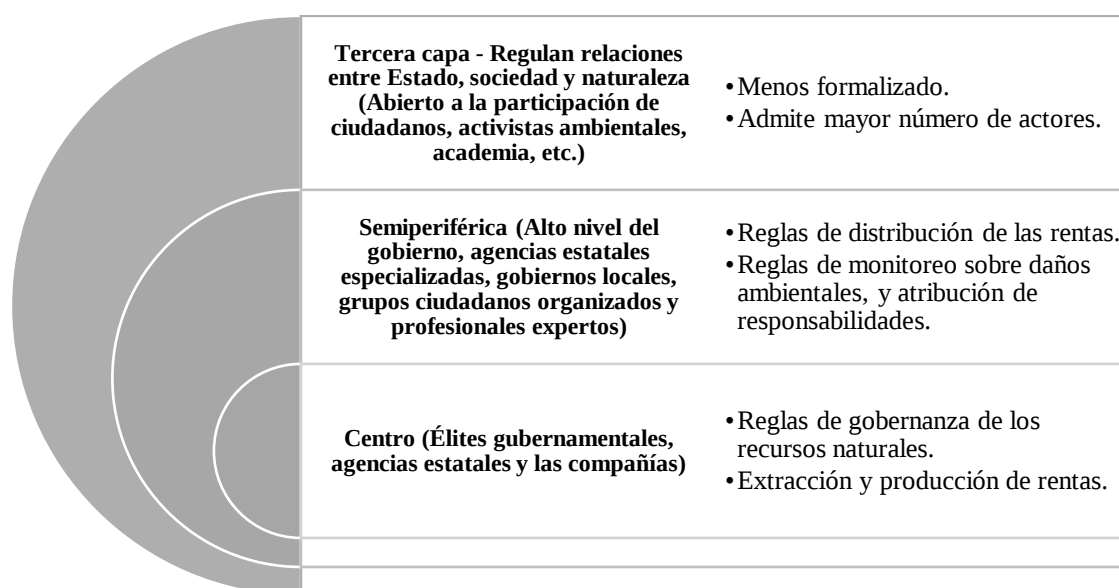


Ilustración 1. Elaboración propia a partir de Andrade (2015).

Andrade (2015) reflexiona que, “el conjunto de reglas de gobernanza de recursos naturales está destinado a bloquear los intentos por comprometer las garantías de extracción de rentas minerales” (p. 106); y, en ese sentido, el funcionamiento del conjunto es jerárquico. Los decisores del primer nivel (el centro) son quienes tienen la palabra definitiva.

Ahora bien, Andrade (2015) considera que los gobiernos locales pueden aportar con políticas ambientales debido a su participación en la capa semiperiférica. Sin embargo, hay que tener presente que la Autoridad Ambiental Nacional (actual MAATE) es la institución fundamental en la administración del ambiente.

(...) para el desarrollo del sector minero, las leyes ecuatorianas requieren la realización de estudios de impacto ambiental; en particular el MAE³ debe asegurar que esos estudios cumplen con criterios de calidad, que sus resultados son científicamente objetivos, y que sean debidamente conocidos por los ciudadanos potencialmente afectados por las futuras actividades extractivas. (P. Andrade, 2015, p. 107)

En el sistema institucional de Ecuador, la idea de “corresponsabilidad” entre el Estado y las comunidades locales para resolver los problemas ambientales abre la posibilidad de que las comunidades y gobiernos locales participen de la gestión ambiental (P. Andrade, 2015).

El conocimiento científico es necesario a fin de manejar información ambiental. En tal sentido, los GAD locales necesitan fortalecer sus capacidades institucionales. Bien dice Andrade (2015), “(...) las competencias que la Constitución y el COOTAD les atribuyen a los

³ Hoy, Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE).

gobiernos locales en asuntos ambientales no podrán ser asumidas si es que no existe un desarrollo institucional específico”. Es decir, los GAD necesitan tener capacidades similares a las de la Autoridad Ambiental Nacional, esto es “(...) redes de científicos especializados (...) y programas para la conservación de los ecosistemas” (P. Andrade, 2015).

Tal como está configurada la gobernanza ambiental en este momento, es imposible que los GAD accedan a las rentas producto de las actividades extractivas. Pese a ello, la acción de los GAD tiene un gran potencial, ya que, pueden utilizar los recursos estatales “(...) para generar sistemas de información científica, programas de manejo de la biodiversidad, y otras actividades basadas en la preservación de los ecosistemas (...)” (P. Andrade, 2015).

Andrade (2015) analiza que “(...) La democratización de la toma de decisiones en política ambiental, por la presión ejercida por gobiernos locales fuertes en sus capacidades administrativas y cognitivas, contribuiría a ese cambio político” (p. 115). En otras palabras, es imprescindible pasar de una gobernanza ambiental jerárquica hegemónica del Estado central, a una que, en efecto, involucre a varios actores a fin de construir un modelo de gobernanza ambiental adecuado.

Valdez & Cisneros (2020) sostienen que, en Ecuador, a partir de la década de 1990, se empiezan a sentar las bases de la gobernanza ambiental. En 1994 se concretan las Políticas Básicas Ambientales. En 1998, se expide la antigua Constitución Política de la República del Ecuador, en la que consta una sección dedicada al medio ambiente. Un año después, se promulga la Ley de Gestión Ambiental que indica que la Autoridad Ambiental Nacional es el Ministerio del Medio Ambiente.

Con la promulgación de la Constitución de 2008 se consagraron los derechos de la naturaleza, reconociendo a esta como sujeto de derechos y garantías.

(...) desde la cosmovisión del Buen Vivir se genera un giro sustancial en el plano político – jurídico, ya que la naturaleza deja de ser entendida como mera proveedora de recursos, para ser concebida desde un enfoque de tipo integral y biocéntrico, a partir del cual el medio ambiente natural es definido como el espacio donde se realiza la vida en armonía con la sociedad intercultural. (Valdez & Cisneros, 2020)

En el artículo 10 de la Constitución de la República del Ecuador se reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, concibiéndose los siguientes derechos: el respeto integral de su existencia, el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos y, el derecho a su restauración.

Asimismo, en el artículo 396 se reconoce la responsabilidad objetiva por daño ambiental y la obligación de llevar a cabo una restauración de tipo integral en el caso de que ocurriese algún daño de este tipo (CRE, 2008).

Andrade (2015), citado por Ordóñez (2019, pág. 80) manifiesta que existen tres fases sobre el desarrollo de la gobernanza ambiental en Ecuador. La primera, producto de la construcción simultánea del Estado y la gobernanza sobre los recursos naturales, surgen los primeros “choques” entre la industria extractiva y las poblaciones amazónicas, lo que impulsó la alianza entre estas, ONG y demás organizaciones civiles. Así comienza el movimiento ambientalista en el país.

La segunda fase inició a mediados de los años 80 y 90. “El neoliberalismo y la empresa privada se abrieron paso, desplazando al Estado en el control de la economía, los bienes y servicios ambientales” (Andrade, 2015, como se citó en Ordóñez, 2019, p. 80). Durante esta etapa, comienza a surgir el concepto de desarrollo sostenible. Fontaine (2006) expone al menos tres corrientes explicativas en torno al concepto de desarrollo sostenible. La primera, prioriza el desarrollo y la participación de las comunidades locales. La segunda, da importancia a lo económico. La tercera, privilegia la conservación de los ecosistemas y busca maximizar el uso de la biomasa, limitando problemas como la deforestación.

Reflexiona Ordóñez (2019) que, la contraposición entre los objetivos de conservación y las necesidades económicas del Estado plantea una amenaza para el futuro de la Amazonía en el contexto del cambio climático. Y en ese sentido, “una adecuada gobernabilidad ambiental, así como una nueva coyuntura crítica de desarrollo sostenible, es la respuesta que permitiría salvaguardar la Amazonía” (Ordóñez, 2019, p. 85). Salvaguardar, no solo de amenazas ilegales, sino, sobre todo, de aquellas que tienen “legalidad”, pero infringen la legitimidad los pueblos y la naturaleza.

Niveles de gobierno y la CTEA

En Ecuador hay cinco niveles de gobierno: nacional, regional⁴, provincial, cantonal y parroquial; incluidos, además, los regímenes especiales de gobierno. El Régimen Especial de Gobierno de las Galápagos es el único régimen especial que se encuentra configurado. No obstante, la Constitución prevé la posibilidad de que se constituyan otros, tales como: los

⁴ No se han constituido formalmente.

Distritos Metropolitanos (por cuestiones de población) y las Circunscripciones Territoriales Indígenas (por cuestiones étnico – culturales).

A más de lo anterior, la Constitución establece que, las seis provincias amazónicas constituyan una circunscripción territorial especial, dado que, es indispensable proteger el ecosistema amazónico. Hay autores que sostienen que la circunscripción territorial especial amazónica se configura como un régimen especial. Otros consideran que no es así, y que más bien, se trata de una “innovación” dentro del marco organizativo territorial ecuatoriano, a fin de proteger la biodiversidad y el ecosistema amazónico.

En 2018, con la expedición de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (LOPICTEA) se constituyó formalmente la CTEA. El artículo 5 de la LOPICTEA determina que se constituye la CTEA, dadas sus particularidades biofísicas y socioculturales, para establecer políticas, lineamientos y normativas especiales, y contar con una planificación integral específica dentro del Sistema Nacional de Planificación; siendo importante garantizar la formulación participativa del Plan Integral para la Amazonía como instrumento de planificación, coordinación y articulación para alcanzar el Buen Vivir en las provincias amazónicas.

El artículo 6 de la LOPICTEA reconoce a la CTEA como un territorio que, por sus aspectos sociales, educativos, económicos, ambientales y culturales únicos, requiere una propuesta de intervención estatal pertinente y diferenciada, recogida en una planificación integral. Es decir, se asume que la Amazonía tiene condiciones especiales que hacen necesaria una intervención especial (por redundante que suene). Lo “ambiental” es uno de esos aspectos.

En ese sentido, a casi cinco años de creación de la CTEA es importante revisar y analizar si en efecto existe una planificación integral en el ámbito ambiental; y, si se ha asumido, por ende, una gobernanza ambiental especial para la región, considerando, sobre todo, que existen amenazas (minería, deforestación, extracción de petróleo, tráfico de especies, etc.) que ocasionan conflictos socioambientales y afectan gravemente al ecosistema amazónico.

En una primera revisión a la LOPICTEA se observa que los aspectos ambientales se encuentran desarrollados entre los artículos 49 al 58 de la norma. Aborda aspectos como la biodiversidad; las áreas protegidas; así como, la prevención, control, seguimiento y reparación integral; la protección de especies endémicas y en amenaza de extinción; bosques; aprovechamiento forestal sostenible; cambio climático; agua y recursos hídricos; y, el

monitoreo ambiental comunitario. Sin embargo, no existe un artículo que trate el asunto de la minería o del aprovechamiento de recursos naturales no renovables; siendo este un factor elemental que debería ser considerado en la norma.

En todos los preceptos normativos se menciona a la Autoridad Ambiental Nacional como el rector de la política pública en materia ambiental, considerando también a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ámbito de sus competencias.

Empero, si bien existen normas como la LOPICTEA, el Código Orgánico del Ambiente (COAM), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), entre otros, que establecen las atribuciones y competencias de cada entidad o nivel de gobierno en lo que a la política ambiental se refiere; en la práctica y al momento de enfrentar los problemas socioambientales, estas entidades, a decir de la sociedad civil⁵, no actúan con diligencia y evaden sus responsabilidades.

En tal sentido, es ineludible revisar las competencias, atribuciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno respecto al tema ambiental en la CTEA. Desde el estudio de un caso práctico (la minería aurífera ilegal en la provincia de Napo) se busca determinar el nivel de cumplimiento y acción por parte del Estado frente a la minería ilegal y los conflictos que esta genera. Considerando también, el rol que ha tenido la ciudadanía en la construcción de la política ambiental en la Amazonía.

3.2.1 Normativa ambiental en el contexto de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica

Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador, promulgada en 2008, incluye una serie de normas ambientales que reconocen los derechos de la naturaleza y establecen la obligación del Estado y de los ciudadanos de proteger el medio ambiente. Con la Constitución de 2008 se generó una nueva dinámica sobre el medio ambiente, ya que si bien es cierto se encuentra reconocido el derecho de la ciudadanía a un medio ambiente sano, por otro lado, desde la visión biocentrista, el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos obligó a que la normativa de menor jerarquía presente una nueva dinámica; y, en suma, se reforme bajo esos nuevos parámetros. Ejemplo de ello son las leyes dictadas con posterioridad a la entrada en

⁵ Colectivos ciudadanos como “Napo Resiste”, “Napo Ama la Vida”, “Napo sin minería”, entre otros, junto a algunos GAD parroquiales, organizaciones de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo, han emprendido acciones administrativas, legales y constitucionales en contra de la minería aurífera en la provincia de Napo.

vigor de la Constitución 2008: la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua⁶ de 2014, y el Código Orgánico del Ambiente de 2018 (Martínez-Moscoso, 2019); normas analizadas en este trabajo como referencia al marco jurídico de la gobernanza en la CTEA .

Los principales aspectos con relación al medio ambiente en la Constitución se encuentran desarrollados en el título VII que se refiere al “Régimen del Buen Vivir”. El capítulo segundo se dedica totalmente a “Biodiversidad y recursos naturales” (artículos 395 al 415), mismo que está compuesto por siete secciones: naturaleza y ambiente; biodiversidad; patrimonio natural y ecosistemas; recursos naturales; suelo; agua; y biosfera, ecología urbana y energías alternativas (Martínez-Moscoso, 2019).

En la Constitución se incluye también la responsabilidad objetiva por daños ambientales, así como la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas, cuestiones, que a decir de Buccina, Chenea y Gramlich (2013), citado por Martínez-Moscoso (2019), se incluyeron por malas experiencias de operadores extranjeros en el país. Otra cuestión relevante es que las acciones legales para perseguir los daños ambientales no prescriben en el Ecuador.

Importante también es que, a nivel constitucional se establecen la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental.

Respecto al patrimonio natural y los ecosistemas, el artículo 405 de la Constitución regula el Sistema Nacional de Áreas protegidas (SNAP), el cual se instauró con el objetivo de garantizar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas, cuya rectoría corresponde al Estado por intermedio de la Autoridad Ambiental Nacional (MAATE).

A decir de Martínez-Moscoso (2019), “una de las mayores discusiones que se ha presentado en la última década en Ecuador ha sido la explotación de sus recursos naturales no renovables, sobre todo petróleo y minería” (p. 139).

⁶ Mediante Sentencia No. 45-15-IN/22, la Corte Constitucional concluyó que la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua y su Reglamento son inconstitucionales por la forma al contrariar el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador. La Corte determinó que, a fin de evitar un vacío normativo grave, ambas normas permanecerán vigentes hasta la aprobación de una nueva ley de recursos hídricos.

Algunos de los aspectos ambientales más relevantes de la Constitución de Ecuador son los siguientes:

La naturaleza como sujeto de derecho

El Buen Vivir o *Sumak Kawsay* es el modelo de desarrollo que enmarca la Constitución de la República del Ecuador de 2008; mismo que se refiere al derecho de los individuos y de la sociedad de alcanzar su desarrollo en armonía con la naturaleza, bajo los preceptos de sostenibilidad y sustentabilidad (Martínez-Moscoso, 2019).

“La *Pachamama* es reconocida como sujeto del derecho a ser respetada, preservada y restaurada conforme a su ciclo vital” (Martínez-Moscoso, 2019, p. 141). Reconocimiento que representa un cambio desde la visión antropocéntrica que consideraba a la naturaleza como objeto, a la visión biocéntrica desde la filosofía andina, por la cual el ser humano es naturaleza misma y no únicamente parte de ella.

La Constitución de Ecuador reconoce los derechos de la naturaleza, que incluyen: el derecho a existir, a mantener y regenerar sus ciclos vitales, estructuras, funciones y procesos evolutivos (art. 71), y a su restauración (art. 72). Estos derechos son reconocidos como inherentes a la naturaleza y no dependen de su utilidad para los seres humanos.

En cuanto a la minería, la Constitución establece que los recursos naturales, entre estos, los minerales, únicamente pueden ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la norma suprema, y que el Estado debe garantizar que “los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales (...) preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad” (CRE, 2008, art. 408). Es más, “prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles” (CRE, 2008, art. 407).

En suma, la Constitución de la República del Ecuador reconoce la importancia de proteger el medio ambiente y garantizar la sustentabilidad del desarrollo (bajo el principio del Buen Vivir), estableciendo una serie de normas ambientales que regulan el uso de los recursos naturales y promueven la participación ciudadana en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente.

Código Orgánico del Ambiente

El Código Orgánico del Ambiente (COAM) es una norma que tiene por objeto “garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger los derechos de la naturaleza para la realización del buen vivir o *sumak kawsay*” (COAM, 2017, art. 1).

El COAM es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades, organismos y dependencias del sector público, personas naturales y jurídicas, así como comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos que se encuentren permanente o temporalmente en el territorio nacional. Respecto a la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables y de otras actividades productivas que se rigen por sus propias leyes, el COAM determina que, dichas actividades deben observar y cumplir con las disposiciones de esta norma, en lo que a la gestión ambiental se refiere.

De entre tantos, uno de los fines de la norma es “determinar las atribuciones de la Autoridad Ambiental Nacional como entidad rectora de la política ambiental nacional, las competencias ambientales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental” (COAM, 2017, art. 3). Por esta razón, se revisarán las competencias de las distintas entidades y el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

El COAM establece que, para garantizar los derechos de la naturaleza, se debe incorporar criterios ambientales territoriales en la planificación y ordenamiento territorial en virtud de los ecosistemas. Esto es importante, ya que, como se verá más adelante, con la aprobación de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, se constituyó la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, misma que por deber legal tiene que incorporar criterios ambientales en la planificación integral de la Amazonía considerando este ecosistema particular.

La norma también determina que, una de las responsabilidades del Estado en materia ambiental es garantizar la tutela efectiva del derecho a vivir en un ambiente sano y los derechos de la naturaleza, derechos que por defecto permitirán que la ciudadanía goce de otros como el derecho a la salud, al bienestar colectivo y al buen vivir.

Asimismo, el COAM establece como responsabilidad estatal el garantizar la participación de las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en el proceso de

construcción de las políticas públicas, normas y de la gestión ambiental, así como en su evaluación y control (COAM, 2017, art. 8).

Respecto a la responsabilidad ambiental, el Código Orgánico del Ambiente es claro al determinar que, tanto el Estado, como las personas naturales y jurídicas, así como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, tiene la obligación jurídica de responder por daños o impactos ambientales que hayan causado. Esta responsabilidad será objetiva, aunque no exista dolo, culpa o negligencia.

En cuanto al régimen institucional, se establece el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, espacio que permite integrar y articular los organismos y entidades del Estado con competencia ambiental con la ciudadanía y las organizaciones sociales y comunitarias. El Sistema constituye el mecanismo de orientación, coordinación, cooperación, supervisión y seguimiento entre los distintos ámbitos de gestión ambiental y manejo de recursos naturales, y tiene a su cargo el tutelaje de los derechos de la naturaleza. Aquellas entidades y organismos estatales que no tengan competencia ambiental deben observar y aplicar los principios y disposiciones establecidos en el COAM.

La Autoridad Ambiental Nacional es el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE); le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental. El MAATE, entre otras atribuciones, emite la política ambiental nacional y ejerce la rectoría del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercen las competencias en materia ambiental asignadas de conformidad con la Constitución y la ley. Entre las facultades de los GAD provinciales está la definición de la política pública provincial ambiental, en tanto que los GAD municipales dictan la política pública ambiental local. Mientras que los GAD parroquiales tienen, entre tantas, la promoción de la educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza.

En el contexto de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (CTEA), el COAM adquiere una especial relevancia debido a la riqueza natural y cultural de esta región. La disposición general segunda de la norma determina que las disposiciones en materia ambiental establecidas en el COAM son de aplicación directa en las provincias amazónicas y de manera complementaria cuando existan leyes orgánicas especiales, en este caso, la LOPICTEA.

Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica

La Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (LOPICTEA), expedida en mayo de 2018, es una norma que nace a partir del mandato constitucional del artículo 250 de la Constitución de la República del Ecuador. La ley tiene por objeto tres aspectos: 1. Regular la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y su ordenamiento territorial, observando aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales. 2. Establecer políticas, lineamientos y normativas especiales para garantizar el desarrollo humano, el respeto a los derechos de la naturaleza, la conservación de sus ecosistemas y biodiversidad, su desarrollo sostenible, el derecho a la educación en todos los niveles, su patrimonio cultural, la memoria social, la interculturalidad y la plurinacionalidad; y, 3. Propiciar un modelo socio económico, cultural y ambiental sostenible, basado en los principios del *Sumak Kawsay*, que compense las inequidades existentes y promueva el desarrollo equitativo en la Circunscripción (LOPICTEA, 2018, art. 1).

La LOPICTEA rige para las seis provincias amazónicas, las comunidades, pueblos y nacionalidades; para las instituciones públicas y privadas; personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades en la CTEA (LOPICTEA, 2018, art. 2).

Uno de los principios determinados en la ley es el “respeto a los derechos de la naturaleza”. Otro de los principios es el de “responsabilidad ambiental”. También se encuentra el principio de *in dubio pro natura*, que quiere decir que, a falta de información, vacío legal o contradicción de normas o en caso de que se presente duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, se aplicará lo que más favorezca a la naturaleza.

El artículo 4 de la ley establece los fines de la norma. Algunos son: precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, adoptando políticas de desarrollo sostenible y de conservación, e identificar las áreas que han sido afectadas en términos ambientales y sociales por la actividad extractiva y garantizar la reparación integral.

La Circunscripción Territorial Especial Amazónica se constituye por las particularidades biofísicas y socioculturales, a fin de establecer políticas, lineamientos y normativas especiales, y contar con una planificación específica. El Plan Integral para la Amazonía debe ser formulado

con la participación de diversos actores, al ser este el instrumento de planificación, coordinación y articulación de la CTEA.

Asimismo, la ley determina la institucionalidad para llevar a efecto el cumplimiento de la norma. Se crea el Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

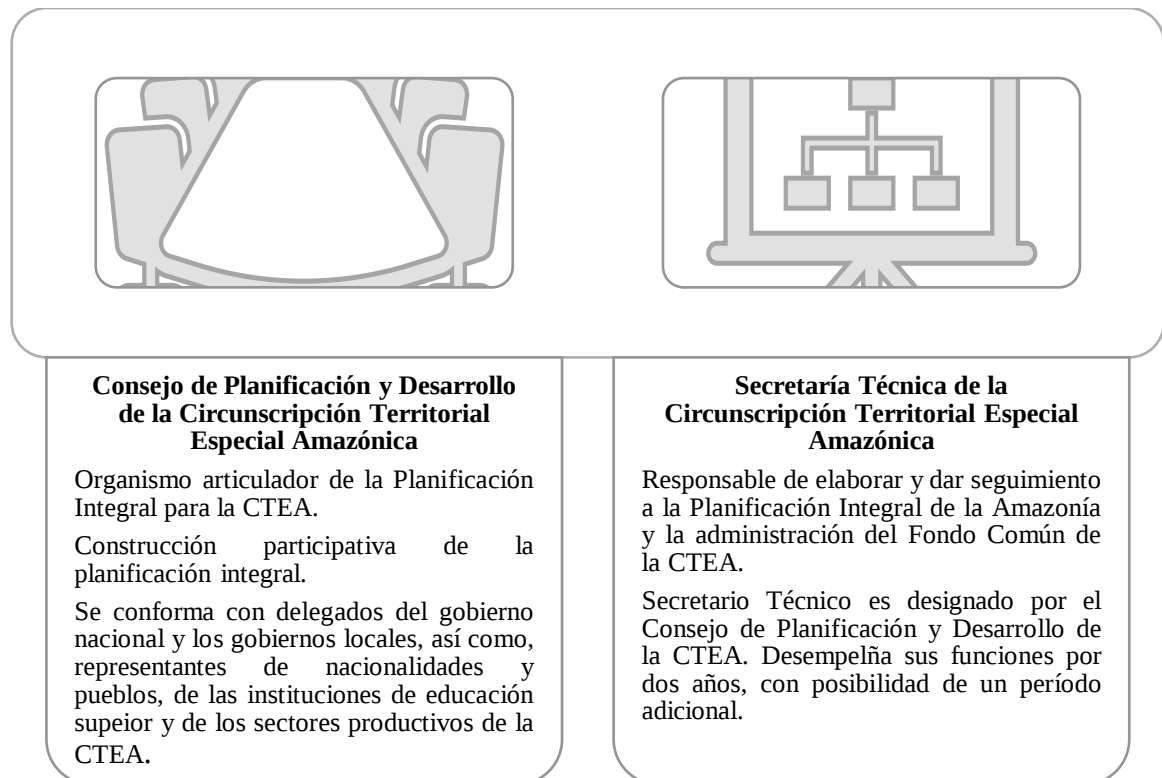


Ilustración 2. Institucionalidad de la CTEA. Elaboración propia a partir de la LOPICTEA (2018).

Con relación a la Planificación Integral para la Amazonía, el artículo 23 establece los objetivos de dicha planificación, siendo los relacionados con el ambiente los siguientes: “Garantizar (...) el respeto a los derechos de la naturaleza; la conservación de sus ecosistemas; su desarrollo sostenible; la biodiversidad (...)”, y, “(...) fortalecer el control de actividades extractivas, en coordinación y bajo los lineamientos de la Autoridad Nacional Competente establezca para el efecto (...)” (LOPICTEA, 2018, art. 23).

Con respecto a los aspectos ambientales, la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica determina, entre otros, lo siguiente: la planificación integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica debe contemplar aspectos de protección y conservación de los ecosistemas y su biodiversidad. Al ser la

biodiversidad un recurso estratégico del Estado, los lineamientos para su conservación y uso sustentable tiene que ser incluidos en todos los niveles de planificación y ordenamiento territorial de la CTEA. Añade, además, que toda estrategia, plan estatal, programa, proyecto o actividad que se desarrolle en esta Circunscripción, tiene que sujetarse a los principios que determina la LOPICTEA.

Algo relevante es lo que dicta el artículo 51 de la LOPICTEA. Allí se habla de la prevención, control, seguimiento y reparación integral. La ley sostiene que la planificación integral amazónica debe observar y aplicar las disposiciones de la Constitución, el Código Orgánico del Ambiente, su reglamento, así como los lineamientos, políticas, normativa y estándares ambientales establecidos por la autoridad ambiental nacional, a efectos de prevenir y controlar la contaminación ambiental, realizar la reparación integral de daños ambientales y garantizar los derechos fundamentales de la población (LOPICTEA, 2018).

“(…) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de manera coordinada con la autoridad ambiental nacional, según sus competencias y en el marco del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental, incluirán en su planificación los recursos necesarios para la reparación integral de los daños ambientales ocasionados en su circunscripción territorial, siempre y cuando el daño no sea imputable a una persona natural o jurídica”. (LOPICTEA, 2018, art. 51)

Es interesante lo estipulado en el artículo 58 de la LOPICTEA. El precepto normativo define el monitoreo ambiental comunitario. Determina que en la CTEA se implementarán mecanismos de monitoreo ambiental comunitario, en coordinación y según las disposiciones y requisitos que la autoridad ambiental nacional determine para el efecto.

Como se aprecia, las normas que desarrolla la LOPICTEA en lo referente al aspecto ambiental están supeditadas a las directrices que emane la autoridad ambiental nacional. En otras palabras, es necesario que exista una coordinación eficaz entre el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica y los entes de la CTEA para cristalizar los preceptos de la Ley Amazónica.

Finalmente, la disposición general segunda establece que, en materia ambiental, la LOPICTEA debe ser aplicada como norma subsidiaria a la normativa ambiental vigente. El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica definirá los criterios, lineamientos, definiciones y estándares en el ámbito de su rectoría sectorial. La ley determina que, en caso de existir contradicción, entre la LOPICTEA y el COAM, prevalecerá la norma más favorable a la efectiva protección de la naturaleza.

Ley de Minería

La Ley de Minería regula las relaciones del Estado con las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras y las de éstas entre sí, respecto de la obtención de derechos y de la ejecución de actividades mineras (LM, 2009).

La norma declara de utilidad pública la actividad minera en todas sus fases, sea dentro y fuera de las concesiones mineras, por tal razón, permite la constitución de las servidumbres que sean necesarias conforme le ley.

La ley establece que la explotación de minerales debe desarrollarse bajo los lineamientos del desarrollo sustentable y de la protección y conservación del medio ambiente (LM, 2009).

El artículo 6 define a los derechos mineros como “aquellos que emanan tanto de las concesiones de exploración y explotación, como de las autorizaciones para instalar y operar plantas de beneficio, fundición, refinación y de las licencias de comercialización (...)” (LM, 2009, art. 6).

La ley también refiere a la explotación ilícita de minerales, manifestando que, incurren en este delito, quienes realicen operaciones sin ser concesionarios mineros. El artículo 57 determina las sanciones y juzgamiento, en el que se dicta que, ante el delito de explotación ilícita de sustancias minerales, se sancionará a los responsables con el decomiso de los productos, así como de la maquinaria, equipos o implementos utilizados en su comisión (LM, 2009, art. 57)

En la CTEA, la minería es una actividad económica importante, pero también representa una amenaza significativa para el medio ambiente y las comunidades indígenas que dependen de él. La Ley de Minería de Ecuador establece normas ambientales para la exploración, explotación y cierre de minas, con el objetivo de proteger el medio ambiente y garantizar la participación de las comunidades locales en el proceso.

Entre las normas ambientales establecidas en la Ley de Minería se encuentran la evaluación de impacto ambiental, el monitoreo y control ambiental durante la exploración y explotación de minas, la obligación de remediar los impactos ambientales y la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones.

Sin embargo, la implementación de estas normas ha sido objeto de críticas y preocupaciones en la CTEA. Se ha argumentado que la evaluación de impacto ambiental no es

lo suficientemente rigurosa, y que la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones es limitada. Además, la Ley de Minería no aborda adecuadamente la protección de los derechos de las comunidades indígenas, incluyendo su derecho a la consulta previa⁷ y su derecho a la tierra y los recursos naturales.

Además, la Ley de Minería establece que la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables⁸ es el organismo técnico-administrativo, encargado del ejercicio de la potestad estatal de vigilancia, auditoría, intervención y control de las fases de la actividad minera, por tanto, la prevención y combate de la minería ilegal (LM, 2009).

3.2.2 Aspectos jurídicos y competencias ambientales de los distintos niveles de gobierno en la CTEA

En cuanto a las competencias ambientales de los distintos niveles de gobierno en la CTEA, a nivel nacional, la Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho de todas las personas a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y establece que el Estado tiene el deber de proteger la diversidad biológica y cultural del país. El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), en su calidad de Autoridad Ambiental Nacional, le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, siendo una de sus atribuciones emitir la política ambiental nacional (COAM, 2017).

A nivel regional, con la expedición de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, se instituyen el Consejo de Planificación y Desarrollo de la CTEA, así como la Secretaría Técnica de la CTEA. El primero, articulador de la Planificación Integral para la CTEA, encargado de la articulación y la coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno, con la ciudadanía y el sector público y privado, en el ámbito de sus competencias, en el proceso de construcción participativa de la planificación integral. La segunda, entidad responsable de elaborar y dar seguimiento a la Planificación Integral de la Amazonía y la administración del Fondo Común de la CTEA.

⁷ Pese a que la Corte Constitucional, en sentencia No. 38-13-IS/19, dispuso que la Asamblea Nacional del Ecuador dentro del plazo máximo de un año (desde el 13 de diciembre de 2019), expida la ley orgánica que regule el derecho a la consulta previa, hasta el momento no se ha expedido ninguna norma en ese sentido. No obstante, la Corte Constitucional, en sentencia No. 273-19-JP/22, emitió estándares *erga omnes* y vinculantes sobre el derecho constitucional a la consulta previa.

⁸ Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1036, de 6 de mayo de 2020, se fusionaron la Agencia de Regulación y Control Minero, la Agencia de Regulación y Control de Electricidad y la Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos en una sola entidad denominada “Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables”.

La LOPICTEA regula la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, observando, entre otros, los aspectos ambientales. Y en ese sentido, algunos de los principios de la norma es el respeto a los derechos de la naturaleza, el desarrollo sostenible, la responsabilidad integral, la responsabilidad ambiental, *in dubio pro natura*, prevención, entre otros. En otras palabras, la planificación integral de la CTEA debe observar obligatoriamente los elementos antes indicados, y, por tanto, al ser las entidades creadas por la ley, las responsables de construir y dar seguimiento a la Planificación Integral de la Amazonía tienen el deber de asumir los aspectos relacionados al ambiente y al respeto a los derechos de la naturaleza.

A nivel local, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen competencias ambientales, y en el marco del Sistema Nacional de Competencias y del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental deben cumplir dichas competencias asignadas de conformidad con la Constitución y la ley. Para efectos de la acreditación están sujetos al control y seguimiento del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

El artículo 26 del Código Orgánico del Ambiente determina las facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales en materia ambiental; algunas son: definir la política pública provincial ambiental, generar normas y procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y sancionar la contaminación y daños ambientales, una vez que el GAD se haya acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental (COAM, 2017).

En tanto que, los GAD Metropolitanos y Municipales deben dictar la política pública ambiental local, así mismo, una vez acreditados ante el Sistema Único de Manejo Ambiental, tienen que generar normas y procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y sancionar la contaminación y daños ambientales.

De igual forma, los GAD Parroquiales Rurales tienen determinadas competencias exclusiva y concurrentes en materia ambiental, siendo uno de estos el promover la educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza (COAM, 2017).

En definitiva, los distintos niveles de gobierno en la CTEA tienen competencias en materia de gestión ambiental que les permiten regular y controlar las actividades que puedan afectar al ambiente en su territorio. Es importante que estas competencias sean ejercidas de manera

coordinada y efectiva para garantizar la protección del ambiente y la conservación de la biodiversidad en la CTEA.

3.3 Acción de Protección Nro. 15571-2021-00685: minería aurífera ilegal en la provincia de Napo

El 12 de octubre de 2021 fue presentada la demanda de Acción de Protección en contra de las actividades mineras auríferas que se llevaban a cabo en distintos puntos de la provincia, especialmente en los cantones Carlos Julio Arosemena Tola y Tena. Comparecieron como accionantes personas en representación de las entidades públicas y de organizaciones defensoras del medio ambiente. La acción de protección se interpuso en contra del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables, y la Procuraduría General del Estado.

Si bien los GAD cantonales, así como el GAD provincial, tienen determinadas competencias en materia ambiental, ninguna de estas entidades fue accionada en la Acción de Protección. Tal vez hubiese sido estratégico accionar también a los GAD locales, ya que, una de las competencias del municipio es “delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas” (CRE, 2008, art. 264), considerando que casi en su totalidad, las actividades de extracción de minerales auríferos se realizan en las riberas o en el propio río. Además, tanto el GAD municipal como el provincial, definen la política pública ambiental en sus territorios, y, por ende, tienen la responsabilidad de tomar acción, en coordinación con las autoridades competentes. En la práctica, ninguno de los GAD se pronunció en defensa del ambiente, y peor aún apoyaron las acciones de los colectivos sociales, bajo la excusa de no tener competencia directa.

Estratégicamente, el accionar en contra de los GAD municipales y provincial, habría permitido más argumentos jurídicos en el proceso de la acción constitucional. A la final, quizás por estrategia, los accionantes decidieron dirigir la Acción de Protección únicamente contra los entes del Estado central.

Los accionantes alegaron que se vulneraron los siguientes derechos constitucionales: derechos de la naturaleza, derecho al agua, derecho a la consulta previa, libre e informada, derecho a la seguridad jurídica, derecho a la consulta ambiental, además de la vulneración al principio *in dubio pro natura* en consideración del especial tratamiento que merece la Amazonía por ser un ecosistema importante para el equilibrio del planeta.

Con la acción de protección se buscaba declarar la caducidad y extinción de los títulos mineros y que se deje sin efecto, sin valor ni eficacia constitucional ni legal, las concesiones o títulos concesionarios para la explotación aurífera que el Estado ecuatoriano ha entregado a través de sus instituciones a favor de personas jurídicas y/o naturales, y que se encuentran ubicadas en el territorio de la provincia de Napo. Como medida de reparación integral se solicitó que se ordene el cumplimiento de la restauración y remediación de las áreas afectadas y contaminadas.

Tanto los accionantes como los accionados presentaron Recurso de Apelación a la sentencia emitida por el juez de primer nivel⁹. Los accionantes pretendían que se suspendan todos los actos de minería efectuados en las cuencas ribereñas de los ríos Anzu, Blanco, Ila, Chimbiyacu, Jatunyacu, Misahuallí, y Napo, dado que, en dichos sitios se han otorgado concesiones mineras sin haberse realizado la Consulta Previa, Libre e Informada. Las actividades de minería aurífera estaban contaminando el agua de los ríos y destruyendo la fauna y flora adyacentes a las riberas por falta de control del Estado. Los accionados sostuvieron que a falta de control se vulneraron los derechos de la naturaleza.

El 13 de abril de 2022, la Sala Provincial de Justicia de Napo resolvió aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por los accionantes y desechar el recurso interpuesto por las entidades accionadas, declarando la vulneración de los derechos de la naturaleza, particularmente en referencia a la restauración.

Más tarde, el 19 de abril de 2022, los accionantes solicitaron aclaración de la sentencia emitida por los jueces de la Sala Provincial, ya que, a su criterio, en la sentencia se omite analizar la vulneración del derecho a la consulta previa, libre e informada; además, respecto a la vulneración de los derechos de la naturaleza, únicamente se analizan las nuevas concesiones y no las 146 que se identificaron en la demanda. No obstante, el 09 de mayo de 2022, la Sala Provincial declaró sin lugar la solicitud de aclaración y ampliación presentada por los accionantes.

⁹ El 19 de enero de 2022, la Unidad Judicial resolvió aceptar parcialmente la acción de protección planteada. Inconformes con esta decisión, los accionantes y las entidades accionadas plantearon recurso de apelación.

4 Resultados

4.1 Identificación de las competencias ambientales de los distintos niveles de gobierno en la CTEA

La Constitución de la República del Ecuador establece los principios ambientales, los derechos y las competencias en materia ambiental que tienen los distintos niveles de gobierno. Asimismo, la normativa infra constitucional desarrolla y clarifica las competencias; ejemplo de ello, es el Código Orgánico del Ambiente, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, entre otros. Cabe indicar que, conforme determina el artículo 399 de la Constitución, “el ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza” (CRE, 2008, art. 399).

Se identificó las competencias ambientales en el contexto de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, creada formalmente en 2018 con la expedición de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

A continuación, se presentan las competencias ambientales de los entes de gobierno en la CTEA:

Circunscripción Territorial Especial Amazónica		
Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica	El Estado central tiene competencia exclusiva sobre las áreas protegidas y los recursos naturales, así como, los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. En ese sentido, el MAATE es la Autoridad Ambiental Nacional, por tanto, le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental. Emite la política ambiental nacional; establece los lineamientos, directrices, normas y mecanismos de control y seguimiento para la conservación, manejo sostenible y restauración de la biodiversidad y el patrimonio natural; emite criterios y lineamientos, en coordinación con la Autoridad Nacional competente de la Planificación Nacional, para valorar la biodiversidad, sus bienes y servicios ecosistémicos, su incidencia en la economía local y nacional, así como internalizar los costos derivados de la conservación, restauración, degradación y pérdida de la biodiversidad; ejerce la rectoría del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental; emite lineamientos y criterios para otorgar y suspender la acreditación ambiental, así como su control y seguimiento; otorga, suspende, revoca y controla autorizaciones administrativas en materia ambiental en el marco de sus competencias; declara las áreas que integrarán a los subsistemas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y define las categorías, lineamientos, herramientas y mecanismos para su manejo y gestión; entre otras determinadas en el COAM.
	Consejo de Planificación y Desarrollo de la CTEA	Encargado de articular la Planificación Integral para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, la coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno, con la ciudadanía y el sector público y privado, en el proceso de construcción participativa de la planificación integral. Conoce y aprueba el Plan Integral para la Amazonía. Coordina a nivel político la ejecución del Plan Integral para la Amazonía, con los GAD y demás entes públicos y privados, que tengan incidencia en el territorio de la Circunscripción. Emite lineamientos para la coordinación de la ejecución del Plan Integral para la Amazonía.
	Secretaría Técnica de la CTEA	Responsable de elaborar y dar seguimiento a la Planificación Integral de la Amazonía y la administración del Fondo Común de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Coordina la gestión e implementación del Plan Integral para la Amazonía con los diferentes niveles de gobierno y demás entidades públicas y privadas, que tengan incidencia en el territorio de la Circunscripción Especial Amazónica.

	GAD Provinciales	La gestión ambiental provincial. Define la política pública provincial ambiental. Elabora planes, programas y proyectos de incidencia provincial para la protección, manejo, restauración, fomento, investigación, industrialización y comercialización del recurso forestal y vida silvestre, así como para la forestación y reforestación con fines de conservación. Genera normas y procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y sancionar la contaminación y daños ambientales, una vez que se haya acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental.
	GAD Cantoniales	Dicta la política pública ambiental local. Elabora planes, programas y proyectos para la protección, manejo sostenible y restauración del recurso forestal y vida silvestre, así como la forestación y reforestación con fines de conservación. Generar normas y procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y sancionar la contaminación y daños ambientales, una vez que el Gobierno Autónomo Descentralizado se haya acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. Preservar y garantizar el acceso afectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. Para hacer efectivo el derecho a la conservación del ambiente, podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley.
	GAD Parroquiales	Incentivar la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente. Promover la educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza.

Tabla 1. Competencias, facultades y atribuciones ambientales de los entes del Estado en la CTEA. Fuente: CRE, COOTAD, COAM, LOPICTEA. Elaboración propia. 2023.

4.2 Determinación del cumplimiento de las competencias ambientales de los distintos niveles de gobierno en la CTEA

Se determinó que existe una falta de cumplimiento de las competencias ambientales de los niveles de gobierno en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Los GAD provincial y municipal, pese a tener ciertas competencias ambientales, sobre todo relacionadas a la conservación, poco o nada hicieron respecto a las actividades mineras efectuadas en algunos lugares de la Amazonía. Asimismo, se observó una falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, obviando la Planificación Integral para la Amazonía. En este sentido, se identificó la necesidad de implementar políticas públicas y medidas efectivas para mejorar la gestión ambiental en la Amazonía y asegurar el cumplimiento de las competencias ambientales del gobierno.

El Plan Integral para la Amazonía determina que “una de las apuestas del gobierno nacional para dinamizar la creación de empresas y empleo es la minería (...)” (Plan Integral para la Amazonía, 2021, p. 41). Es decir, que en el instrumento de planificación de la Amazonía se destaca a la minería como una actividad potencial para el desarrollo. Sin embargo, a lo largo del documento no se menciona específicamente cómo se debe llevar a cabo la gobernanza en materia ambiental en la región. Se habla de una gobernanza amazónica, a fin de cumplir el mandato legal del artículo 17 de la LOPICTEA, esto es: “coordinar la gestión e implementación del Plan Integral para la Amazonía con los diferentes niveles de gobierno y demás entidades públicas y privadas, que tengan incidencia en el territorio de la CTEA”.

4.3 Análisis de las acciones del Estado frente a los conflictos socioambientales ocasionados por la minería aurífera en la provincia de Napo

Las acciones del Estado frente a los conflictos socioambientales ocasionados por la actividad minera aurífera en la provincia de Napo han sido insuficientes y poco efectivas. Se identificó que, a pesar de que existen leyes y regulaciones ambientales en el país, su aplicación y cumplimiento no son efectivos en la práctica. Además, se observó una falta de diálogo y participación ciudadana en la toma de decisiones con relación a la explotación minera en la región.

Solo algunos GAD parroquiales impulsaron, junto a la ciudadanía, la Acción de Protección considerada en el presente trabajo. Es decir, en cierto modo conectaron con la ciudadanía y caminaron juntos a fin de enfrentar los conflictos socioambientales generados por la explotación minera en los cantones Carlos Julio Arosemena Tola y Tena.

Pese a ser el órgano articulador de la planificación integral de la Amazonía, la Secretaría Técnica de la CTEA, no asumió un liderazgo destacable en torno a la minería ilícita. Siendo que la LOPICTEA determina fines específicos ligados a la protección y restauración de ecosistemas, nada se hizo desde esta entidad regional para apoyar a la sociedad civil.

Por otro lado, se identificaron iniciativas y estrategias de la sociedad civil y comunidades locales para hacer frente a los conflictos socioambientales generados por la minería aurífera. En este sentido, se recomienda que el Estado implemente políticas públicas y medidas efectivas para proteger los derechos de las comunidades locales y mejorar la gestión ambiental en la CTEA.

4.4 CTEA como régimen especial de gobierno

Si bien la Constitución de la República del Ecuador establece que la Amazonía se constituye como una Circunscripción Territorial Especial, en la práctica, no se configura como un régimen especial de gobierno. El artículo 250 de la CRE determina:

El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*. (CRE, 2008, art. 250)

El mentado precepto se encuentra bajo el capítulo segundo “organización del territorio” dentro del título V “Organización Territorial del Estado”.

En tanto que, respecto a la provincia de Galápagos, el artículo 258 de la Constitución, determina:

La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine. (CRE, 2008, art. 258)

Es decir, estipula específicamente que Galápagos constituye un régimen especial. Es más, el precepto normativo se encuentra bajo el capítulo tercero “Gobiernos autónomos

descentralizados y regímenes especiales”. No así, la referencia a la CTEA, que se encuentra en el capítulo dos. Lo anterior, aunque no parezca importante es relevante.

El artículo 10 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) determina: “(...) por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos”. Es decir, el COOTAD establece con claridad cuáles son los regímenes especiales de gobierno. La CTEA o la Amazonía no está considerada como régimen especial de gobierno.

La CTEA viene a ser una suerte de innovación en la organización territorial del Estado. En el artículo 11 del COOTAD se determina que “el territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial regida por una ley especial conforme a una planificación integral participativa (...)”. En ningún momento se menciona a un régimen especial de gobierno. El único régimen especial por razones de conservación ambiental vendría a ser la provincia de Galápagos. No hay certeza del estatus de la CTEA en el marco de la organización territorial del Estado ecuatoriano (Valle, 2021).

En ese sentido, se puede, sobre el reconocimiento de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, trabajar en una propuesta de régimen especial de gobierno con mayor autonomía respecto del Ejecutivo. Para ello es necesario impulsar una Ley en ese sentido. En cuanto a la rectoría de la política ambiental se debería, o impulsar una reforma constitucional, o plantear reformas al Código Orgánico del Ambiente, a fin de que la rectoría de la política ambiental en la Amazonía la asuma el régimen de gobierno de la CTEA.

En las actuales condiciones, la Ley Amazónica se ha convertido en una norma de distribución de recursos, provenientes de actividades extractivas. Hay que caminar hacia una reforma integral, normativa e institucional, a fin de pasar de un modelo basado en el extractivismo a uno que en efecto piense en el desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza, en este caso con el inigualable ecosistema amazónico.

5 Conclusiones

El presente trabajo tuvo como objetivo analizar la gobernanza ambiental en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, desde un estudio de caso: la minería aurífera en la provincia de Napo, especialmente en los cantones de Carlos Julio Arosemena Tola y Tena. Cumplidos los objetivos específicos se llegaron a las siguientes conclusiones:

Se identificaron las competencias ambientales de los niveles de gobierno con relación a la planificación integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, es decir, en la Amazonía. Se encontró que, si bien los GAD tienen determinadas competencias ambientales no relacionadas directamente con la minería aurífera, estos bien podían actuar en el marco de lo que les permite la ley para evitar la destrucción del ecosistema amazónico. Además, con base en los principios ambientales y los derechos de la naturaleza, los GAD debieron tomar acción directa para enfrentar el problema. No existió una efectiva coordinación entre los niveles local y nacional, así como tampoco con los entes creados por la LOPICTEA. Los GAD parroquiales (de hecho, algunos¹⁰) impulsaron la Acción de Protección que dejó en evidencia la falta de prolijidad y cumplimiento de competencias ambientales por parte de los gobiernos subnacionales.

Es claro que en Ecuador la gobernanza ambiental es jerárquica, con gran presencia del Estado central en la toma de decisiones y la definición de políticas ambientales. Si bien los gobiernos locales pueden determinar políticas en su territorio, en la práctica esto no ocurre, dado que, sus acciones terminan supeditadas a la acción o inacción del MAATE. La CTEA, o más bien, sus instituciones tienen el deber de hacer cumplir la LOPICTEA, y, por ende, garantizar que exista presupuesto para llevar a efecto proyectos de conservación o restauración, de ser el caso. Eso sí, considerando siempre las competencias de las distintas entidades de la región. No obstante, en el presente estudio se ha concluido que, los órganos de la CTEA no cumplieron un rol protagónico para enfrentar el problema de la minería aurífera ilegal en la provincia de Napo.

Es claro que la norma determina el nivel de incidencia de los GAD locales en la política ambiental local, sin embargo, se evidencia poca o quizás nula coordinación para establecer una política ambiental en el marco de la planificación integral de la CTEA, considerando que, por

¹⁰ Los GAD de Pano, Talag, Ahuano, Puerto Napo, Puerto Misahuallí, Chontapunta, fueron accionantes dentro de la Acción de Protección Nro. 15571-2021-00685.

mandato constitucional esta región merece un tratamiento diferenciado, y, por tanto, la política ambiental debe ser elaborada desde la visión, lógica y realidad amazónica.

Se determinó el incumplimiento de las competencias ambientales de las instituciones gubernamentales de la CTEA. Se identificó una ausencia de aplicación y cumplimiento de las leyes y regulaciones con relación a los hechos que ocurrieron en la provincia de Napo producto de la minería aurífera. Lo anterior afecta a la protección del medio ambiente y los derechos de la naturaleza y de las comunidades locales.

Si bien existe un conglomerado de normas que estipulan principios destacables para el ambiente, además, de criterios de participación, en la realidad, y tal como lo analizaron los jueces en la Acción de Protección, las instituciones públicas no cumplieron su papel de control, dejando a la deriva las acciones contra el ambiente. En ese sentido, es indispensable trabajar en un modelo de gobernanza especial, integral y efectivo para la región.

Se analizaron las acciones del Estado frente a los conflictos socioambientales ocasionados por la minería aurífera. Estas han sido insuficientes y poco efectivas. Más bien, desde la sociedad civil y las comunidades locales se ha hecho frente a los conflictos socioambientales y se ha exigido el cumplimiento de la ley y la Constitución para la defensa del ecosistema amazónico. La sociedad civil, en conjunto con algunos GAD parroquiales, impulsaron la Acción de Protección que ha permitido reconocer una vulneración a los derechos de la naturaleza.

En definitiva, la gobernanza ambiental en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica es un tema complejo y desafiante, que requiere una gestión ambiental integrada, participativa y efectiva por parte del gobierno y demás actores involucrados. Es indispensable fortalecer la implementación y cumplimiento de las leyes y regulaciones ambientales, así como sumar a la ciudadanía y hacer efectivo su derecho de participación en la toma de decisiones respecto a la gestión del ambiente y la defensa de los derechos humanos y de la naturaleza. Se recomienda trabajar en una propuesta de gobernanza alternativa en la que, la institucionalidad, principios y fines de la Ley Amazónica tomen más fuerza.

6 Bibliografía

- Andrade, K. (2008, marzo). La gobernanza ambiental en el Ecuador: El conflicto alrededor de la licencia Ambiental en bloque 31, en el parque nacional Yasuní. *Observatorio socioambiental*, 5.
- Andrade, P. (2015). La gobernanza ambiental jerárquica y la transición hacia una economía sustentable: ¿Existe un espacio para los gobiernos locales? En *Extractivismo al debate. Aportes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. (Primera). Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico del Ambiente. RO: 983 de 12 de abril de 2017.
- Asamblea Nacional del Ecuador. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. RO: 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. (10 de mayo de 2018). RO: Suplemento 245 de 21 de mayo de 2018.
- Barragán Terán, D., & Muñoz Ávila, L. (2018, junio). Gobernanza forestal en Colombia y Ecuador: Retos para fortalecer la democracia ambiental en la gestión sostenible de los recursos forestales. *Revista de Derecho Ambiental*, 9, 27.
- Comisión Legislativa y de Fiscalización. Ley de Minería. (26 de enero de 2009). RO: 517 de 29 de enero de 2009.
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). 2da Ed. CEP.
- Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 1802-22-EP.
- Corte Provincial de Justicia de Napo, Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo. (13 de abril de 2022). Juicio No. 15571-2021-00685.
- Fontaine, G., & Narváez, I. (s. f.). Las áreas protegidas en la gobernanza ambiental global. En *Problemas de la gobernanza ambiental en el Ecuador*.
- Fontaine, G. (2006, mayo). La globalización de la Amazonía: Una perspectiva andina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 25.

- Fontaine, G., & Narváez, I. (2007). *Yasuní en el siglo XXI. El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*. (Primera). Ediciones Abya Yala.
- Hincapié, S. (2023, abril). Gobernanza ambiental global y derechos de la naturaleza en América Latina. *Revista Derecho del Estado*, 54.
- Martínez-Moscoso, A. (2019). La normativa como alternativa para garantizar el derecho humano al agua frente al cambio climático: Regulación de las áreas de protección hídrica en el Ecuador. *Revista de Derecho Ambiental*, 12.
- Moreno Plata, M. (2013). Una lectura prospectiva de la Agenda Rio+20: La emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible. *Revista Xihmai*, VIII (15).
- Moreno Plata, M. (2021). En busca de los arreglos institucionales para una nueva gobernanza global ambiental. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales.*, 29.
- Nobre, C., Encalada, E., Anderson, E., Roca Alcazar, F. H., Bustamante, M., Mena, M., & Peña-Claros, G. (Eds.). (2021). *Amazon Assessment Report 2021*. United Nations Sustainable Development Solutions Network.
- Ordóñez, C. (2019). *Amazonía bajo amenaza. Ecuador y Brasil en el marco del cambio climático*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Pastrana Buelvas, E., & Stopfer, N. (Eds.). (2020). *Gobernanza multinivel de la Amazonía* (Primera). Fundación Konrad Adenauer: ESAP.
- Teixeira, J. R. (2020). PROPUESTAS DE RESISTENCIAS Y ‘RE-EXISTENCIAS’ DESDE LA AMAZONÍA ECUATORIANA: EL CASO DEL PUEBLO ORIGINARIO KICHWA DE SARAYAKU Y LAS LUCHAS ANTIEXTRACTIVAS. *Revista Direito Em Debate*, 29(54), 44–55. <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2020.54.44-55>
- Rodríguez, G. (1998). *Petróleo y conflictos socioambientales: el caso de Pastaza, Bloque No. 10*. Chicago, Illinois: LASA 98.
- Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. 2021. *Plan Integral para la Amazonía*. Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Puyo, Ecuador.
- Suing, J. (2010). *Gobiernos Autónomos Descentralizados*. UTPL.
- Valdez, M., & Cisneros, P. (2020, diciembre). Gobernanza ambiental, Buen Vivir y la evolución de la deforestación en Ecuador en las provincias de Tungurahua y Pastaza. *FORO: Revista de Derecho*, 34, 147–168.

- Valle, R. (2021). La conformación de regiones según el artículo 15 del COOTAD en relación a la facultad de regionalización de las provincias de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. (Trabajo de grado), Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Recuperado de <https://repositorio.pucesa.edu.ec/handle/123456789/3192>
- Zurbriggen, C., Pérez Pereyra, D., & Mazzeo, N. (2022). Gobernanza ambiental en tiempos turbulentos: Retos y encrucijadas en el siglo XXI. *Cuadernos de Claeh*, 116.