



Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Facultad de Jurisprudencia

Escuela de Derecho

Plan de disertación previo a la obtención del título de Abogado

La aplicación de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) para el Acuerdo de París en el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025.

Autor/a:

Melanie Estefanía Cuichán Chiluisa

Directora:

Dra. Ivonne Téllez Patarroyo

Diciembre 2022

Quito – Ecuador

Resumen

Esta investigación analiza la contribución determinada a nivel nacional (NDC) planteada por Ecuador para el periodo 2019-2025 bajo el Acuerdo de París y su aplicación en el “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”, para la adaptación y mitigación frente a los efectos del cambio climático a nivel nacional. Ecuador en la lucha contra el cambio climático ha ratificado varios instrumentos internacionales siendo uno de los principales el Acuerdo de París que invita a los Estados partes a plantear sus esfuerzos con base a sus capacidades para lograr los objetivos del mencionado Acuerdo en pro de las presentes y futuras generaciones. Ambos instrumentos con un enfoque diferente pero que están relacionados por los Ministerios que trabajan para ejecutar las medidas de la NDC y las políticas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo competencia de sus sectores. Sin embargo, las medidas planteadas en la NDC no están contempladas en su totalidad en el Plan Nacional de Desarrollo generando una contradicción puesto que al ser instrumentos diferentes la NDC debe estar alineada al vigente Plan de Creación de Oportunidades al ser la máxima directriz para aquellos programas, proyectos y políticas públicas a nivel nacional, siendo de suma importancia que el Gobierno Central competente para la planificación nacional promueva su implementación y profundice sus políticas a nivel nacional.

Palabras claves: cambio climático, adaptación, mitigación, Acuerdo de París, contribución determinada a nivel nacional, Plan Nacional de Desarrollo.

Abstract

This research analyzes the Nationally Determined Contribution (NDC) proposed by Ecuador for the period 2019-2025 for the Paris Agreement and its implementation in the "Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025" for adaptation and mitigation to the effects of climate change at the national level. Ecuador in the fight against climate change has ratified several international instruments, one of the main ones being the Paris Agreement, which invites States Parties to raise their efforts based on their capabilities to achieve the objectives of the Agreement for present and future generations. Both instruments have a different focus but are related by the Ministries that work to implement the NDC measures and the policies and objectives of the National Development Plan within their sectors. However, the measures proposed in the NDC are not fully contemplated in the National Development Plan, generating a contradiction since, being different instruments, the NDC should be aligned with the current Plan de Creación de Oportunidades, since it is the maximum guideline for those programs, projects and public policies at the national level, being of utmost importance that the Central Government responsible for national planning promotes its implementation and deepens its policies at the national level.

Keywords: climate change, adaptation, mitigation, Paris Agreement, nationally determined contribution, National Development Plan.

ÍNDICE

Resumen	II
Abstract	III
INTRODUCCIÓN	1
SECCIÓN PRIMERA	2
1. Importancia de la protección del medio ambiente a través del Derecho Internacional. ..	2
1.1. Derecho Internacional Ambiental	2
1.2. El medio ambiente.....	4
1.3. El cambio climático.....	5
1.4. Instrumentos Internacionales respecto a la lucha contra el cambio climático	8
1.4.1. Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC)	9
1.4.2. Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Medio Ambiente- Segunda Cumbre de la Tierra	10
1.4.2.1. La Convención Marco de Naciones Unidas por el Cambio Climático (CMNUCC)	12
1.4.3. El Protocolo de Kyoto.....	14
1.4.4. El Acuerdo de París	15
1.4.4.1. Las contribuciones determinadas a nivel nacional	16
SECCIÓN SEGUNDA	18
2. Ecuador y la lucha contra el cambio climático	18
2.1. Derecho Interno: aplicabilidad de Instrumentos Internacionales	18
2.2. Marco Normativo y Político del Ecuador	18
2.2.1. Constitución	18
2.2.2. Código Orgánico del Ambiente	19
2.2.3. Ecuador frente a la adaptación y mitigación al cambio climático.	21

2.2.4. Otras políticas	22
2.2.5. El Plan Nacional del Desarrollo.....	22
2.3. Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025.....	23
SECCIÓN TERCERA	25
3. La aplicación de la Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de Ecuador para el Acuerdo de París año 2019.	25
3.1. La Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional del Ecuador en el año 2019.	25
3.2. Diferencias y relación entre la NDC y el Plan Nacional.....	27
3.3. Análisis de la aplicación de los compromisos de la NDC de Ecuador en los ejes del Plan Nacional de Desarrollo.....	31
4. CONCLUSIONES	37
5. RECOMENDACIONES	39
6. Referencias Bibliográficas	40

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo, se realizará un análisis de la aplicación de los compromisos que Ecuador plantea para cumplir con los objetivos bajo el Acuerdo de París contenidos en la contribución determinada a nivel nacional (NDC) del año 2019 en el presente Plan Nacional de Desarrollo denominado Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025.

La importancia que genera la NDC se debe a que es un instrumento que plantea todas las medidas que Ecuador es capaz de realizar para adaptar y mitigar el cambio climático en el país, tomando en cuenta que somos una nación altamente vulnerable a sus efectos y amenazados por la regresión de la línea de costa, la acidificación, el aumento de temperatura, incremento de inundaciones, la aceleración de la erosión costera, entre otras (República del Ecuador, 2019).

En ese marco, lo que se plantea es abarcar desde el ámbito general al particular, por lo que la presente investigación se encuentra dividida en 3 secciones; la primera sección tratará sobre el Derecho Internacional Ambiental justamente para determinar su importancia, asimismo los instrumentos internacionales más importantes para la lucha contra el cambio climático especialmente el carácter vinculante del Acuerdo de París para Ecuador.

En la segunda sección trata de un compendio del ordenamiento jurídico nacional enfocado al cambio climático y demás instrumentos que permiten la conservación y preservación del medio ambiente y finalmente el estudio del Plan Nacional de Desarrollo instrumento guía de todas las políticas programas y presupuesto del Estado a nivel nacional para el periodo de 4 años.

Por último, verificar la falta de aplicación de los compromisos o medidas tanto de mitigación y adaptación de la NDC en el Plan Nacional de Desarrollo resultado de la falta de coordinación entre los Ministerios de los ejes sectoriales o sectores estratégicos que no permiten que este alineada por completo al Plan Nacional de Desarrollo.

SECCIÓN PRIMERA

1. Importancia de la protección del medio ambiente a través del Derecho Internacional

1.1. Derecho Internacional Ambiental

La protección del ambiente a través del Derecho ha evolucionado durante la segunda mitad del siglo XX, es así que desde el Derecho contemporáneo surge el Derecho Internacional Ambiental que, “se compone de numerosas normas internacionales que regulan la conducta de los Estados y de otros sujetos de derecho internacional en relación con la protección, conservación y preservación del ambiente y de los ecosistemas” (Anglés, Rovalo, & Tejado, 2021, p. 1).

El Derecho Internacional Ambiental, en adelante DIA, es una rama del Derecho Internacional Público con la finalidad de tratar asuntos que conciernen al medio ambiente, que junto con los tratados, convenios, programas, declaraciones, entre otros, buscarán una adecuada y efectiva protección del medioambiente, mediante un justo punto medio, entre la explotación de recursos naturales y la contaminación generada por las actividades humanas en las etapas de producción, distribución o consumos de bienes y servicios (Villa, 2013).

Como el DIA es una rama autónoma especializada al Derecho Internacional Público “se habla de compromisos en lugar de obligaciones; de incumplimiento o no conformidad en lugar de violación y de consecuencias en vez de sanciones” (Uribe & Cárdenas, 2010a, p. 44), que va dirigido a los Estados que adoptan los tratados internacionales de obligatorio cumplimiento entre sí.

El Derecho Internacional Ambiental presenta 3 funciones:

Primero, cumple una función constitucional, permitiéndole establecer un cuerpo normativo para la negociación de diferentes reglas y estándares, la solución de controversias y la supervisión de la implementación y cumplimiento de las fuentes de derecho; segundo, regula de manera directa problemas específicos que enfrenta el medio ambiente, presentan estándares de conducta para la prevención, mitigación de daños ambientales, acudiendo a mecanismos altamente flexibles que permiten ajustar las fuentes normativas al dinamismo con el que se transforman y actualizan los conocimientos en materia científica y tecnológica; y tercero, estructura mecanismos eficientes para la compensación e indemnización de daños causados, mediante un régimen de responsabilidad que

se ajuste a las necesidades ambientales Birnie y Boyle (1997) (citado por Uribe & Cárdenas, 2010b, p. 45).

En otras palabras, tiene la función de satisfacer cuestiones de regulación, la contrarrestación y alivio de daños ecológicos e indemnización y compensación por aquellos daños ambientales ocasionados.

a) Del Soft Law y Hard Law

Respecto a los instrumentos de naturaleza normativa el Derecho Internacional Ambiental, se hace una distinción entre el *soft law* y *hard law* (Uribe & Cárdenas, 2010, p. 175). El primero, *soft law*-derecho suave, se caracteriza porque no tienen carácter jurídico vinculante u obligatoria y hace referencia a dichos instrumentos como las declaraciones, informes de grupos de expertos o resoluciones; mientras que, *hard law* o derecho duro alude a las convenciones, tratados y aquellos principios jurídicos correspondientes a esta disciplina y que generan obligatoriedad jurídica (Foy, 2008; Anglés, et al., 2021).

En el DIA, predomina el *soft law* por ser de mayor flexibilidad aunque carezcan de fuerza vinculante, ya que llegan a tener cierta característica consultiva o interpretativa; pero, que pueden llegar a otorgar ciertas obligaciones si estas recomendaciones cuentan con la aceptación de la mayoría y dan origen a tratados o convenciones y principios que sí obligan jurídicamente a los Estados (Villa, 2013).

b) De los Tratados Internacionales

En cuanto a las fuentes del DIA, se clasifican en principales y auxiliares: las principales vienen a ser los tratados o convenios, la costumbre y principios; mientras que las auxiliares, son: la jurisprudencia, doctrina y fuentes informales (conferencias, declaraciones, programas de acción, etc.) (Villa, 2013).

Por lo que se refiere al tema de investigación, tanto los “acuerdos, convenios, convenciones, estatutos, pactos, cartas, concordatos, protocolos, etc.” (Gafner, 2018, p. 206) son términos usados para referirse al tratado internacional que, según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, lo define como “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular” (CVDT, 1969, art. 2.1.a).

En tal sentido, en el ámbito internacional, ningún Estado es obligado a celebrar un tratado; sin embargo, si dicho Estado aceptó, ratificó, aprobó o adhirió, se entiende que ha consentido en obligarse por un tratado; por lo que, su cumplimiento se llevará a cabo de buena fe, según el principio de *pacta sunt servanda* (Convención de Viena sobre los Tratados, 1969). Asimismo, está obligado a su incorporación en el Derecho Interno, ya que se deduce que ha pasado por un filtro interno por el cual se revisó la congruencia del contenido del tratado con las normas constitucionales (Becerra, 2009, p. 294).

De ahí la importancia del medio ambiente y sus afectaciones que, aunque se crea que solo atañe a cierto sector de la sociedad, esto no debe ser considerado como tal, pues concierne a todos los Estados, es por esto que, la cooperación internacional ha tomado visibilidad como herramienta de solución para afrontar esta problemática (Cardesa, 2011; Anglés, et al., 2021).

Sin embargo, la búsqueda de la eficacia de estos regímenes no solo requiere flexibilidad y celeridad en la adaptación del contenido jurídico de las obligaciones convencionales. Presupone también y sobre todo la existencia de mecanismos y procedimientos que promuevan y, en su caso, aseguren un cumplimiento generalizado de las obligaciones convencionales por todos los Estados que las han contraído. (Cardesa, 2011a, p. 14)

1.2. El medio ambiente

a) Definición de medio ambiente

En términos generales, el medio ambiente es “el espacio donde se desarrolla la vida de los seres vivos y que permite la interacción entre ellos. Este sistema puede estar formado por seres vivos, seres abióticos y elementos artificiales” (Arévalo & Ortega, 2019, p. 19).

En otras palabras, el entorno que nos rodea sea flora y fauna (seres vivos), suelo, aire, agua, etc. (seres abióticos), en la que la humanidad está en constante contacto, pues es generador de fuentes de recursos naturales, el soporte de actividades de cualquier ecosistema y receptor de efluentes como residuos no deseados, emisiones entre otros (Innovación y Cualificación, S. L.; Target Asesores S. L., 2016).

De ahí que, el medio ambiente genera gran interés a nivel global, respecto a la mayoría de los problemas ambientales que actualmente presenciamos, como: “el cambio climático, la

destrucción de la capa de ozono, la pérdida de la diversidad biológica, o la desertificación” Bodansky (2007) (citado por Cardesa, 2011b, p. 13), que han ocasionado graves afectaciones a nuestro medio ambiente y que, por su complejidad, afecta no solo a un Estado sino a nivel global.

1.3. El cambio climático

Según el Informe especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el cambio climático (2018), en adelante IPCC, organismo que más adelante será tratado, sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C, menciona que:

Se estima que las actividades humanas han causado un calentamiento global de aproximadamente 1,0 °C con respecto a los niveles preindustriales, con un rango probable de 0,8 °C a 1,2 °C. Es probable que el calentamiento global llegue a 1,5 °C entre 2030 y 2052 si continúa aumentando al ritmo actual. (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [IPCC], 2018, p. 6)

Durante los últimos años el planeta ha presenciado una infinidad de cambios, lo que hoy debe ser de interés son los efectos que producen en la Tierra y cómo afecta a quienes habitan el planeta. Ahora viene la pregunta, qué es el cambio climático y por qué ha de ser de interés colectivo e internacional.

a) Definición de cambio climático

Para conceptualizar al cambio climático, conocido también como calentamiento global, hay que desarrollar el concepto desde dos perspectivas respecto a las causas que provocan que exista una variación del clima del planeta Tierra: la primera, desde la perspectiva antropogénica que; en otras palabras, es el cambio climático producido por la actividad humana; mientras que la segunda, dicho cambio climático es producto de aquellos procesos geológicos naturales no antrópicos (Bozinovic & Lohengrin, 2019).

En definitiva, es el “cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural

del clima observada durante periodos de tiempo comparables” (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [CMNUCC], 1992, art. 1.2).

El cambio climático conlleva varios efectos para la sociedad como:

La falta de agua por sequías que afecta a millones de personas en el mundo, falta de alimentos por la baja productividad de las tierras, deshielos de los glaciares por el calentamiento global, pérdida de biodiversidad por adaptabilidad de las especies a nuevos hábitats, climas cada vez más extremos y otros que afectan directamente a la sociedad y economía mundial. (Paricahua, 2021, p. 2)

Dichos efectos pueden ser perceptibles por todos, pues durante los últimos años se ha presenciado sobre las consecuencias alrededor del mundo, entre la más importante, el aumento de temperatura, que ha provocado el aceleramiento del cambio climático (Bozinovic & Lohengrin, 2019).

La importancia del cambio climático en nuestra sociedad en general se debe a que “en las últimas décadas, el acelerado crecimiento y desarrollo industrial de las civilizaciones ha contribuido cada vez en mayor medida a las modificaciones ocurridas dentro del sistema climático” (García & Amaya, 2010, p. 340), estos cambios se deben a que “la actividad humana es actualmente el mayor factor que incide directamente en el equilibrio del sistema, con graves implicaciones para el medio ambiente y el desarrollo de la vida en el planeta” (Bozinovic & Lohengrin, 2019).

Para evidenciar las afectaciones, están los informes prospectivos de la IPCC que vislumbran riesgos a corto plazo (2021-2040), mediano y largo plazo (2041-2100) debido al calentamiento global. Teniendo en cuenta el reciente Resumen para Responsables de Políticas del Sexto Informe de Evaluación del año 2022¹, contribución del Grupo de Trabajo II, se revela que:

¹ Para mayor información de los datos e impactos del calentamiento global en: Sixth Assessment Report of the IPCC AR6 in: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, texto original en inglés.

- Las afectaciones a corto plazo recaen en los ecosistemas terrestres, de agua dulce, costeros y marinos; ya que, estarán en riesgo alto o muy alto de pérdida de biodiversidad, un riesgo de pérdida alta a muy alta de ecosistemas de algas marinas y pastos marinos y un riesgo alto en ecosistemas terrestres y de hielo marino del Ártico.
- A partir del año 2040 de seguir aumentando los niveles de calentamiento global, se prevé la pérdida y degradación de la biodiversidad, daños y transformación de los ecosistemas, además muchas especies enfrentarán un riesgo muy alto de extinción.
- También la disponibilidad física de agua se verá afectada, pues se prevé que la pérdida global de masa de glaciares disminuya la disponibilidad de agua para agricultura, energía hidroeléctrica, y asentamientos humanos.
- Habrá mayor riesgo para la seguridad alimentaria; dado que, existirá una mayor presión para el acceso a los alimentos, desencadenando desnutrición. Igualmente ocurrirá un aumento de la frecuencia, la intensidad y la gravedad de las sequías, las inundaciones y las olas de calor (Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC], 2022).

a) Cambio climático en Ecuador

Ecuador es una nación en vías de desarrollo que tristemente es altamente vulnerable frente a factores externos de diversa índole, que van desde eventos de origen natural o antrópicos, hasta impactos del mercado externo, esencialmente por su condición de economía primaria exportadora (República del Ecuador, 2019, p. 4).

Teniendo en cuenta que el país posee varias zonas, muchas en situación crítica, como lo es la zona litoral propensas al ascenso del nivel del mar, la regresión de la línea de costa, la acidificación, el aumento de temperatura, incremento de inundaciones, la aceleración de la erosión costera, entre otras, son una amenaza para Ecuador ya que incrementa su vulnerabilidad, mucho más si está expuesto a la intensificación de los fenómenos como El Niño y La Niña que no solo ocasionan pérdidas ambientales sino económicas y vida humanas (República del Ecuador, 2019, p. 4-5).

En relación con la emisión de gases de efecto invernadero GEI, según la Secretaría Técnica de Planificación (2020) afirma:

El sector Energético genera el mayor porcentaje con 46,63%, seguido por el sector Uscuss, con 25,35% de las emisiones totales netas. El sector agrícola ocupa el tercer lugar, con 18,17% de los GEI. El sector de procesos industriales registra el 5,67% y el sector de residuos representa el 4,19%. (p. 95)

1.4. Instrumentos Internacionales respecto a la lucha contra el cambio climático

La lucha contra el cambio climático a nivel internacional ha sido de suma importancia para el planeta, pues el calentamiento global es consecuencia de las desenfrenadas actividades humanas que han provocado que el mundo se caliente mucho más rápido en los últimos años, por lo que los esfuerzos de la comunidad internacional son de suma importancia.

Un primer hecho relevante, fue la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, organismo de suma importancia para el desarrollo del DIA, que aunque en un comienzo no mostraba interés en el tema del medioambiente, cada vez se hizo más notorio el interés a este tema cuando se evidenciaba que las actividades humanas para satisfacer sus necesidades generaban un impacto negativo sobre el medioambiente (Villa, 2013).

Pero si queremos hablar de la etapa de nacimiento del DIA, es necesario mencionar a la primera conferencia ambiental, la Conferencia Mundial sobre el Medio Humano, conocida también como la Primera Cumbre de la Tierra celebrada en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio de 1972, que marca el inicio de discusiones y planteamientos respecto a la problemática ambiental mundial, en la cual se aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano o Declaración de Estocolmo y como consecuencia de esta Declaración se estableció el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente (PNUMA) (ONU, 1973; Villa, 2013).

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano cuenta con 26 principios, entre los cuales se encuentra la obligación de la humanidad “de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras” (Declaración de Estocolmo sobre el medio humano, 1972, principio 1).

En tal sentido, a continuación, se detallará las principales acciones tomadas frente a la lucha contra el cambio climático.

1.4.1. Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC)

En el año 1988 se creó el Panel o Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático IPCC, por la Organización Meteorológica Mundial (OMM)² y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)³. Este órgano evalúa sobre conocimientos científicos relativos al cambio climático, que a través de evaluaciones:

Proporcionan una base científica a los gobiernos, a todos los niveles, para la formulación de políticas relacionadas con el clima, y sirven de apoyo para las negociaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). (IPCC, s.f.)

Los mencionados Informes de Evaluación, consiste en un:

Material publicado compuesto de la evaluación técnica y científica completa sobre el cambio climático, generalmente en tres volúmenes: uno para cada uno de los Grupos de trabajo del IPCC, además de un Informe de síntesis. Cada volumen consta de capítulos individuales, un resumen técnico optativo y un resumen para responsables de políticas. (IPCC, s.f.)

Estos informes son el resultado de la contribución de miles de expertos alrededor del mundo que garantizan un informe objetivo después de un proceso de redacción y examen de varias etapas desde el punto de vista de la comunidad científica que incluyen información sobre proyecciones futuras respecto al cambio climático (IPCC, 2013).

² La Organización Meteorológica Mundial (OMM) es una organización especializado de las Naciones Unidas, formada por 193 Estados y Territorios Miembros. Es el representante del sistema de las Naciones Unidas sobre el estado y el comportamiento de la atmósfera de la Tierra, su interacción con la tierra y los océanos, el tiempo y el clima que genera, y la consiguiente distribución de los recursos hídricos. (Organización Meteorológica Mundial, s.f.)

³ El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es el portavoz del medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas. El PNUMA actúa como catalizador, promotor, educador y facilitador para promover el uso racional y el desarrollo sostenible del medio ambiente mundial. (Naciones Unidas, s.f.)

1.4.2. Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Medio Ambiente- Segunda Cumbre de la Tierra

La Conferencia de Río, o Cumbre de la Tierra, se llevó a cabo entre el 3 y el 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil; en ella participaron “180 Estados, 100 jefes de Estado, más de 50 organizaciones intergubernamentales y miles de corporaciones y organizaciones no gubernamentales”. (Uribe & Cárdenas, 2010c, p. 105), convirtiéndola en una de las convocatorias más importantes por su gran impacto respecto al medio ambiente.

El cambio climático, la desertificación, el agotamiento de la capa de ozono, el aumento de niveles de contaminación, entre otros fueron los problemas ambientales que más se agravaron, por lo que la necesidad de una nueva conferencia internacional era necesaria, es por esto que se celebró la Conferencia (Gafner, 2018).

Se reconoció que el alcance de los problemas ambientales requiere de medidas regionales, nacionales y mundiales con el compromiso y la participación de todos los Estados para que adopten medidas eficaces, que permitan la protección del medio ambiente en proporción a sus capacidades, ya sea países desarrollados o países en desarrollo que requieran del suministro de recursos financieros (Naciones Unidas, 1993).

Los resultados de esta Conferencia son la generación de los siguientes documentos:

a) La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo:

Contempla 27 principios, entre los cuales se menciona: la finalidad de alcanzar el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente como parte integral del desarrollo; adicionalmente propone dar prioridad a países en vías de desarrollo y el fomento de cooperación entre los Estados en la preservación, protección y conservación del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras, mediante la aplicación de los principios de buena fe (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, 1992).

Por sus características, carece de fuerza obligatoria es decir es un instrumento normativo de soft law.

b) El Programa 21 o Agenda 21:

Es un programa de acción que contiene las orientaciones para alcanzar los objetivos de la Conferencia de Río específicamente del desarrollo sostenible y la problemática ambiental. Es un instrumento de *soft law* que está compuesto por 40 capítulos divididos entre 4 secciones que dimensionan la estrecha relación del medio ambiente y desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 1993).

c) Declaración de Principios sobre el Desarrollo Sostenible de los Bosques:

La Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, da principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo, desarrolla principios para aportar una contribución a la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques y de tomar disposiciones respecto de sus funciones y usos múltiples y complementarios (Declaración de Principios sobre el Desarrollo Sostenible de los Bosques, 1992).

d) Convenio sobre la Diversidad Biológica:

El objetivo es “la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos” (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992, art. 1).

Al ser un convenio, es de obligatorio cumplimiento, característica distintiva de aquellos instrumentos de *hard law*.

e) Convención Marco de Naciones Unidas por el Cambio Climático:

Este Convenio aborda la problemática de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera que generan un calentamiento de la superficie y la atmósfera de la Tierra (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [CMNUCC], 1992).

Por su parte, el presente Convenio tiene fuerza vinculante y por lo tanto es de obligatorio cumplimiento (*hard law*).

Este Instrumento internacional será tratado con mayores detalles a continuación.

1.4.2.1. La Convención Marco de Naciones Unidas por el Cambio Climático (CMNUCC)

La Convención Marco de Naciones Unidas por el Cambio Climático, en adelante (CMNUCC), es el acuerdo multilateral internacional que guía las acciones sobre cambio climático de los 192 Estados que lo han ratificado (Ministerio de Ambiente, 2017).

Por consiguiente, es uno de los convenios generados a partir de la Segunda Cumbre de la Tierra, en el año 1992 que entró en vigor en el año 1994.

A partir de esta Convención, se establece un objetivo principal, lograr “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [CMNUCC], 1992, art. 2).

Respecto a las principales responsabilidades de los Estados Partes, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, menciona:

- La elaboración periódica de inventarios nacionales sobre sus fuentes de emisión y absorción de gases de efecto invernadero, y los programas acciones y medidas para mitigar el cambio climático y comunicarlas a la Conferencia de las Partes.
- En el caso de requerir de tecnologías, prácticas y procesos para controlar, reducir y prevenir las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero, se fomentará su aplicación y difusión.
- Para facilitar la comprensión respecto a los cambios climáticos deben apoyar a la investigación científica, tecnológica, entre otros.
- Así mismo, fomentar el intercambio de información de cualquier ámbito (científico, tecnológico, técnico, socioeconómico, jurídico, etc.), la educación, la capacitación y la sensibilización, respecto al cambio climático y sus consecuencias (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [CMNUCC], 1992, art. 4).

Hay que tener en cuenta que al ser un convenio marco, “los objetivos y compromisos que plantea se han de desarrollar a partir de acciones futuras, en particular mediante protocolos

posteriores encargados de establecer de manera precisa obligaciones en materia de reducción de las emisiones atmosféricas causantes del efecto invernadero” (Gafner, 2018, p. 60).

Se caracteriza por ser el primer acuerdo internacional ambiental vinculante referente al clima, no obstante, su contenido normativo es predominantemente de derecho suave o *soft law* ya que se puede encontrar artículos de manera genérico o muchas veces impreciso (Nava, 2016).

En el caso de Ecuador, es un Estado Parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), pues firmó el 9 de junio de 1992 y la ratificó el 23 de febrero de 1993.

1.4.2.2. La Conferencia de las Partes (COP)

La Conferencia de las Partes, en adelante COP, es un órgano supremo de la Convención de la (CMNUCC), ya que el artículo 7 le atribuye funciones propias; por otra parte, las decisiones finales de la COP pueden ser vinculantes, dado que en las negociaciones de la COP pueden alcanzarse acuerdos.

Además, es el órgano que examina periódicamente las obligaciones de las Partes con base a los objetivos de la Convención, de la experiencia obtenida de su aplicación y de la evolución de los conocimientos científicos y técnicos (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [CMNUCC], 1992, art. 7.2.a), por ende “evalúa los efectos de las medidas adoptadas por las Partes y los progresos realizados en la consecución del objetivo último de la Convención” (UNFCCC, s.f.).

Las sesiones ordinarias de la COP se celebrarán anualmente en la que la comunidad internacional analizará y tomará decisiones respecto a los retos de los procesos y proyecciones climáticas que enfrentan la sociedad (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [CMNUCC], 1992, art. 7).

Algunos de los principales avances y resultados de la COP son:

- La primera COP, celebrada en Bonn en 1995, en la que las Partes abordaron el hecho de la falta de concreción de los compromisos y obligaciones establecidos en la CMNUCC y acordaron iniciar negociaciones para adoptar un nuevo instrumento. El

resultado de este acuerdo es en la tercera Conferencia de las Partes de Kyoto con la adopción del Protocolo de Kyoto de 1998 (UNFCCC, s.f.).

- La COP21, celebrada en París en 2015, esta Conferencia de las Partes, por sus resultados suponen un avance significativo en los compromisos climáticos de la comunidad internacional, donde se adoptó el Acuerdo de París de 2015 (UNFCCC, s.f.).

- La COP26, celebrada en Glasgow en 2021, según el Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 26º período de sesiones, celebrado en Glasgow del 31 de octubre al 13 de noviembre de 2021, las decisiones adoptadas de esta COP denotan la urgencia de incrementar la acción de las partes, así como reforzar la financiación para países en desarrollo y reducir las emisiones mundiales de dióxido de carbono en un 45 % para 2030 (Naciones Unidas, 2021).

- La COP27, celebrada en Sharm el Sheij, Egipto desde el 06 al 18 de noviembre del 2022, es la más reciente COP desarrollada, y en la que se llegó a un acuerdo entre los participantes sobre un nuevo fondo de pérdidas y daños para países vulnerables a desastres climáticos; además se instó a seguir limitando el aumento de temperatura mundial a 1,5°C (UNFCCC, 2022).

1.4.3. El Protocolo de Kyoto

La COP3 se llevó a cabo en Kyoto, Japón, mediante la cual se aprobó el 11 de diciembre de 1997 el Protocolo de Kyoto y entró en vigor en el año 2005 en Berlín.

El Protocolo de Kyoto representa un avance notable en cuanto concreta los objetivos de reducción; dado que, las Partes se comprometen a “reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012” (Protocolo de Kyoto, 1997, art. 3).

El Acuerdo, que mejora la aplicación de la CMNUCC, declara como objetivo en su artículo 2 reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y a tal fin las Partes se comprometen a: formular, aplicar y actualizar periódicamente programas nacionales y, en su caso, regionales que

contengan medidas para mitigar el cambio climático y medidas para facilitar una adaptación adecuada al cambio climático” (Protocolo de Kyoto, 1997, art. 10.b).

El Protocolo tomó bastante tiempo para entrar en vigencia, pues se necesitaba la ratificación de por lo menos 55 países industrializados; sin embargo, el Protocolo atravesó dificultades, porque Estados Unidos se negó a ratificarlo y 7 años posteriores a su nacimiento, el Parlamento Ruso aprobó el Protocolo de Kyoto en octubre del 2004 , dando paso a su entrada en vigencia en 2005 (Villa, 2013).

Respecto a Ecuador, el mencionado firmó el Protocolo de Kyoto el 13 de enero del 2000.

1.4.4. El Acuerdo de París

Según Gafner (2018) “la Cumbre de París de 2015, o Cumbre del Clima, puede ser considerado un hito en la evolución del DIA”, que como ya se mencionó en apartados anteriores se adoptó en la COP21 el 12 de diciembre del 2015 y entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

El Acuerdo de París mejora la aplicación de la CMNUCC y busca reforzar la respuesta mundial a la problemática del cambio climático, por lo que propone tres objetivos a largo plazo, de la siguiente manera:

- Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático. (Acuerdo de París, 2015a, art 2.1.a)
- Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y (Acuerdo de París, 2015b, art 2.1.b)

El objeto de esta investigación es el estudio del mencionado Acuerdo por lo que es menester determinar que, “el Acuerdo constituye un instrumento internacional vinculante de compromisos jurídicos voluntario” (Gafner, 2018, p. 110); ya que, las Partes para cumplir con el

objetivo a largo plazo, proponen ciertos compromisos que se plasman en las contribuciones determinadas a nivel nacional. Esto es un instrumento de *hard law* pero con contenido de normas de *soft law*.

Ecuador en el compromiso de la lucha contra el cambio climático firmó el Acuerdo de París bajo la Convención Marco De Naciones Unidas Sobre Cambio Climático en Nueva York, en julio de 2016 y lo ratificó mediante Decreto Ejecutivo Nro. 98 del 27 de julio de 2017 (DE-98, 2017)

1.4.4.1. Las contribuciones determinadas a nivel nacional

Las contribuciones determinadas a nivel nacional (de las siglas en inglés NDCs, nationally determined contributions) son los compromisos que cada Estado Parte plantea para reducir las emisiones nacionales y adaptarse a los efectos del cambio climático durante el periodo de 5 años. (Acuerdo de París, 2015)

El Art. 4 del Acuerdo de París determina que las NDC deben ser preparadas y comunicadas por las Partes en relación a sus capacidades que se plantean cada 5 años (Acuerdo de París, 2015, art. 4.2; art. 4.9).

Como se ha venido observando en los diferentes instrumentos internacionales, existe una preocupación por aquellos países en desarrollo, por lo que se alienta que adopten metas de reducción o limitación de las emisiones; mientras que los países desarrollados deben encabezar los esfuerzos en reducir las emisiones y proporcionar recursos financieros a los países en desarrollo (Acuerdo de París, 2015, art. 4.4; art. 9.1).

Las Partes tienen las siguientes responsabilidades:

- Proporcionar periódicamente “un informe sobre el inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de gases de efecto invernadero” (Acuerdo de París, 2015c, art. 13.7.a).
- Proporcionar toda la información pertinente para el seguimiento del cumplimiento y aplicación de las NDC (Acuerdo de París, 2015, art. 13.7.b).

- Respecto al apoyo financiero, los países desarrollados deben presentar información sobre el apoyo financiero prestado; mientras que los países en desarrollo presentan información acerca del apoyo financiero recibido (Acuerdo de París, 2015, art. 13).

El órgano encargado de verificar la aplicación y avances del objetivo a largo plazo, es la COP, que hará periódicamente un balance de la aplicación del presente Acuerdo, denominado balance mundial (Acuerdo de París, 2015, art. 14).

Sobre este balance mundial, se tiene previsto llevar a cabo el primer balance en el año 2023 (Acuerdo de París, 2015, art. 14), que servirá para mejorar y actualizar las NDC.

La Conferencia de las Partes, actuará como reunión de las Partes en el presente Acuerdo, por ende, se celebrarán en conjunto con los períodos ordinarios de sesiones de la COP (Acuerdo de París, 2015, art. 16).

Las NDC son compromisos ambiciosos pues se espera que cada Parte siga gradualmente maximizando sus esfuerzos que permitan el cumplimiento del principal objetivo del Acuerdo de París (art. 2); sin embargo, esto no es posible sin la participación ciudadana y de las autoridades, sea un país desarrollado o en desarrollo frente a la estructuración de diferentes acciones y políticas públicas (Samaniego, et al, 2019).

a) Incumplimiento de las NDC

En el caso de existir incumplimiento de los compromisos de las NDC, el Acuerdo de París no contempla ningún mecanismo de sanción, al contrario, establece un mecanismo transparente, no contencioso y no punitivo en el que se insta a promover el cumplimiento a través de un comité compuesto por expertos y de carácter facilitador (Acuerdo de París, 2019, art. 15).

SECCIÓN SEGUNDA

2. Ecuador y la lucha contra el cambio climático

2.1. Derecho Interno: aplicabilidad de Instrumentos Internacionales

Los tratados y convenios internacionales forman parte del ordenamiento jurídico interno, ya que la Constitución ecuatoriana le otorga una posición superior, solo por debajo de la misma Constitución, esto lo reafirma el art. 425 del orden jerárquico de las normas (CRE, 2008). Sobre la base de que la Constitución “es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico” (CRE, 2008, art. 424).

Dentro de este marco, los tratados internacionales que han sido ratificados por el Ecuador se sujetan a lo dispuesto en la Constitución por lo que se vela su cumplimiento (CRE, 2008). Sin embargo, en caso de incumplimiento “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado” (CVDT, 1969, art. 27).

2.2. Marco Normativo y Político del Ecuador

2.2.1. Constitución

Ecuador se empara en la Constitución de la República, que específicamente establece la toma de medidas frente al cambio climático, como es el caso del art. 414 que dispone que el Estado adoptará medidas para la mitigación del cambio climático mediante la limitación tanto de las emisiones de GEI, como de la deforestación y la contaminación atmosférica, medidas para la conservación de bosques y vegetación y protegerá a la población en riesgo (CRE, 2008).

Existen otros artículos relacionados al cambio climático que la Constitución ecuatoriana hace referencia, por ejemplo:

- El art. 413 que busca promover la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, las energías renovables, diversificadas, de bajo impacto que no pongan en riesgo tanto a la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas o el derecho al agua (CRE, 2008).

- El derecho humano al agua como derecho fundamental e irrenunciable, además el agua se constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida (CRE, 2008, art. 12).
- El derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos. Además, el Estado promoverá la soberanía alimentaria (CRE, 2008, art. 13).
- La población tiene derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados (CRE, 2008, art. 14).
- El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua (CRE, 2008, art. 15).
- Si bien no es el tema de investigación, igualmente es menester mencionar que en el art. 10 la Constitución de la República reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos⁴, tal como lo detalla el Art. 71 que establece que la naturaleza o *Pacha Mama*, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (CRE, 2008).

2.2.2. Código Orgánico del Ambiente

Según, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (s.f.) el Código Orgánico del Ambiente es “la norma más importante del país en materia ambiental, pues en esta se regulan aquellos temas necesarios para una gestión ambiental adecuada”.

Este Código establece como autoridad ambiental nacional al Ministerio del Ambiente, actualmente Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica⁵ que se encarga de la rectoría,

⁴ Biocentrismo

⁵ Originalmente Ministerio del Ambiente, que mediante Decreto Ejecutivo No. 533 del 2018 se fusionó el Ministerio del Ambiente y Secretaría del Agua, y con el Decreto Ejecutivo No. 59 de 2021 se cambia del Ministerio del Ambiente y Agua por el de Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (Código Orgánico del Ambiente, 2017, art. 23).

Además, el mencionado Código es relativamente nuevo, pues entro en vigencia en abril del 2018; que atribuye al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica uno de los deberes principales como el de emitir la política ambiental nacional (Código Orgánico del Ambiente, 2017, art. 24.1). El Art. 24 numeral 4 también atribuye al Ministerio que defina “la estrategia y el plan nacional para enfrentar los efectos del cambio climático en base a la capacidad local y nacional” (Código Orgánico del Ambiente, 2017).

A propósito del cambio climático, este Código lo aborda específicamente en el libro IV dedicado a sentar el marco legal e institucional para las políticas públicas para las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Es así que también cuenta con un capítulo en concreto para las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático (Código Orgánico del Ambiente, 2017).

2.2.2.1. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente.

Con el objeto de asegurar la aplicación de lo dispuesto en el Código Orgánico del Ambiente se emana el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente que enuncia principalmente los instrumentos para la gestión del cambio climático: la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Plan Nacional de Adaptación, el Plan Nacional de Mitigación, las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, y otros que el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica considere convenientes; y que, deberán estar alineadas con la Constitución, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y el Plan Nacional de Desarrollo (Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019, art. 678).

Dentro de este orden de ideas hay otros cuerpos normativos que tienen contenido relacionado al cambio climático, tal es el caso del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que menciona:

Preeminencia de la producción nacional e incorporación de enfoques ambientales y de gestión de riesgo. - En el diseño e implementación de los programas y proyectos de inversión pública, se promoverá la incorporación de acciones favorables al ecosistema, mitigación,

adaptación al cambio climático y a la gestión de vulnerabilidades y riesgos antrópicos y naturales. (COPFP, 2010, art. 64)

2.2.3. Ecuador frente a la adaptación y mitigación al cambio climático.

a) **Mitigación:** Son aquellas acciones o medidas dirigidas a aminorar, debilitar, atenuar el daño ambiental sea caracterizado o potencial, así como reducir las emisiones de gases de efecto invernadero eliminando, controlando las causas que lo originan y promoviendo el incremento de los sumideros de carbono (Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019, art. 677, disposición final única).

b) **Adaptación:** Son aquellos “ajustes de los sistemas naturales o humanos en respuesta a estímulos climáticos reales o esperados, o a sus efectos, que atenúa los efectos perjudiciales o explota las oportunidades beneficiosas” (IPCC, 2007, p. 103).

De acuerdo al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente las adaptaciones son aquellos mecanismos de adaptación en sistemas sociales, económicos y ambientales que reduzcan la vulnerabilidad y riesgo climático de los efectos del cambio climático, priorizando los sectores más vulnerables (Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019, art. 672).

Por su parte, Ecuador declara como política de Estado la adaptación y mitigación al cambio climático mediante Decreto Ejecutivo No. 1815 de fecha 01 de julio del 2009 y en la que ordena al Ministerio de Ambiente la formulación y ejecución de la estrategia nacional con mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional de todos los niveles del Estado (DE-1815, 2009, art. 1).

Así tenemos que, Ecuador comprometido con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, adopta la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), que es la política del Estado que se encarga de la gestión respecto al cambio climático bajo 2 estrategias: mitigación y adaptación del cambio climático desde el año 2012 al 2025 con el uso de 3 instrumentos: el Plan Nacional de Creación y Fortalecimiento de Condiciones, el Plan Nacional de Adaptación; y el Plan Nacional de Mitigación (Ministerio del Ambiente, 2012).

Para el 08 de octubre de 2010 con el Decreto Ejecutivo No. 495 se crea el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (DE-495, 2010). Este Comité tiene como objetivo “gestionar, coordinar y planificar la inclusión de políticas públicas intersectoriales de cambio climático, como ejes transversales de política pública en todos los niveles de gobierno y dentro del sector privado” (Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019, disposición reformativa segunda literal a).

El Comité Interinstitucional de Cambio Climático es el encargado de aprobar y coordinar la ejecución de las políticas nacionales con respecto al cambio climático, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Plan Nacional de Adaptación, el Plan Nacional de Mitigación y la Contribución Determinada a Nivel Nacional (Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019, disposición reformativa segunda literal a y d); que lo convierte en un órgano de gran nivel político para la coordinación y planificación de políticas sobre cambio climático.

2.2.4. Otras políticas

Por supuesto estos no son los únicos, ya que mediante Decreto Ejecutivo No. 371 Ecuador adoptó como política de Estado a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible el 19 de abril de 2018 comprometiéndose al cumplimiento de sus objetivos.

Cabe resaltar que la Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional también se declara como política de Estado el 06 de agosto de 2019 con el Decreto Ejecutivo No. 840, en el gobierno del expresidente Lenín Moreno (DE-840-2019).

2.2.5. El Plan Nacional del Desarrollo

El Gobierno Central es el responsable de la planificación nacional, que se ejerce a través del conocido Plan Nacional de Desarrollo (COPFP, 2010, art. 10; CRE, art 261.4)

Para entender que es el Plan Nacional de Desarrollo la Constitución ecuatoriana de forma explícita determina:

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. (CRE, 2008, art. 280)

En resumen, la entidad encargada de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es la Secretaría Nacional de Planificación⁶, con la participación del Gobierno Central, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), las organizaciones sociales y comunitarias, el sector privado y la ciudadanía, la cual es presentada a el/la Presidente/a de la República del Ecuador para su posterior revisión y aprobación del Consejo Nacional de Planificación (COPFP, 2010, art. 37, art. 38).

Se considera como “la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos” (COPFP, 2010, art. 34) ya que incorpora acuerdos nacionales de políticas públicas de largo plazo, políticas de gobierno, acciones públicas de corto y mediano plazo, entre otros, para un periodo de 4 años, es decir desde el inicio de la gestión de el/la presidente/a de la República electo (COPFP, 2010).

2.3. Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025

El actual Plan Nacional de Desarrollo del presente Gobierno del Presidente Guillermo Lasso Mendoza, es el denominado “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”, aprobado por el Consejo Nacional de Planificación mediante Resolución No. 002-2021-CNP y que entró en vigencia a partir del 20 de septiembre de 2021.

Como se precisó anteriormente, la participación ciudadana en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es fundamental por lo que la Secretaría Nacional de Planificación y la Secretaría de Derechos Humanos realizaron 58 mesas virtuales con más de 1500 participantes para la construcción del actual Plan Nacional de Desarrollo (Secretaría Nacional de Planificación, 2021, p. 13).

⁶ Mediante Decreto Ejecutivo Nro. 84 de 16 junio del 2021, se reforma el artículo 2 del Decreto Ejecutivo Nro. 3 de 24 de mayo de 2021, y se cambia de nombre a la “Secretaría Técnica de Planificación Planifica Ecuador” por el de “Secretaría Nacional de Planificación”.

El Plan de Creación de Oportunidades está dividido de la siguiente manera:

- Contexto: Del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, construcción y participación ciudadana en el Plan Nacional del Desarrollo;
- Evaluación Socioeconómica de los efectos por la pandemia COVID-19;
- Visión de largo plazo: Escenarios deseados al 2030;
- La Estrategia Territorial Nacional para las Oportunidades;
- Ejes, objetivos y políticas para crear oportunidades;
- Plan Plurianual de Inversiones;
- La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

Según la Secretaría Nacional de Planificación (2021) los objetivos, metas y políticas de este instrumento están alineados con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De allí que, para objeto de estudio de este trabajo de investigación, sean los ejes, objetivos y políticas propuestos en el mencionado Plan.

Los 5 ejes son:

- 1) Económico
- 2) Social
- 3) Seguridad Integral
- 4) Transición Ecológica
- 5) Institucional

Cada eje está conformado por varios objetivos, en total conforman 16 objetivos, 55 políticas y 130 metas.

SECCIÓN TERCERA

3. La aplicación de la Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de Ecuador para el Acuerdo de París año 2019.

3.1. La Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional del Ecuador en el año 2019.

Ecuador comprometido con el Acuerdo de París, inicia su proceso de recopilación de información necesaria para la elaboración de su primera NDC en el año 2017, bajo la directriz del Ministerio de Ambiente, apoyo de más de 150 entidades pertenecientes a sector público, privado, academia, sociedad civil y varios organismos internacionales. Para el año 2019, el CICC aprueba la primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de Ecuador para el Acuerdo de París para el periodo 2020 a 2025 (República del Ecuador, 2019).

Esta primera NDC es implementada como política de Estado (DE-840-2019). Con el objetivo general de:

Implementar políticas, acciones y esfuerzos que promuevan la reducción de gases de efecto invernadero y el aumento de la resiliencia y disminución de la vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático en los sectores priorizados en la Estrategia Nacional de Cambio Climático. (República del Ecuador, 2019a, p. 12)

En efecto, cumplir con los Art. 2, 3, 4 y pertinentes del Acuerdo de París.

Teniendo en cuenta esto, la NDC actúa con base en la Estrategia Nacional de Cambio Climático bajo 2 componentes: mitigación y adaptación. En mitigación se plantea actuar en 5 sectores:

- 1) Energía
- 2) procesos industriales
- 3) agricultura
- 4) uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura (USCUSS)
- 5) residuos (República del Ecuador, 2019, p. 18-21)

Cada sector está compuesto por ciertas líneas de acción que son aquellas estrategias para orientar las iniciativas que permitan integrar, articular y continuar con los esfuerzos para mitigar

el cambio climático. Sobre las iniciativas son los “planes, programas, proyectos, acciones y medidas identificadas que aportan en la mitigación del cambio climático” (República del Ecuador, 2019b, p. 18)

Respecto a la adaptación se prioriza en los siguientes 6 sectores:

- 1) asentamientos humanos
- 2) patrimonio hídrico
- 3) patrimonio natural
- 4) sectores productivos y estratégicos,
- 5) salud
- 6) soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca

(República del Ecuador, 2019, p. 33-36).

Sobre sus líneas de acción, por cada sector de adaptación se implementa estrategias o medidas a nivel macro⁷, en otras palabras, las medidas en general de lo que se aspira a alcanzar en adaptación a nivel nacional; para lograr lo que Ecuador espera en el nivel macro se cuenta con las medidas a nivel operativo o de gestión⁸. Adicionalmente, cuenta con iniciativas para cada nivel operativo contempladas en el Plan de Implementación NDC 2020-2025, plan que guía la implementación de acciones a escala nacional, sectorial y local de la Primera (NDC) (Ministerio del Agua y del Ambiente, 2021).

En cuanto a ambos, tanto en mitigación y adaptación se han definido las líneas de acción basándose en los escenarios incondicionales y condicionales. De allí que se entienda como escenario incondicional a los compromisos que el país puede efectuar en función de sus recursos y competencias dentro de los límites de sus propios recursos y capacidades; en cambio, el escenario condicional apunta a lo que va más allá de la obligación de un país de contribuir (incondicional) esto refiere a lo que está dispuesta a aportar si dispone de financiación gracias a la colaboración internacional (República del Ecuador, 2019, p. 18).

⁷ La incorporación de la adaptación en las políticas e instrumentos de gestión sectorial se denomina medidas de adaptación estratégicas o de "nivel macro" (Grupo Faro, 2021).

⁸ La implementación de acciones en territorio y el desarrollo de la capacidad institucional están relacionados con las medidas de adaptación "operativas o de gestión" (Grupo Faro, 2021).

Como resultado de las líneas de acciones implementadas en los sectores mencionados anteriormente, Ecuador espera el siguiente escenario:

En los Sectores de Energía, Agricultura, Procesos Industriales y Residuos:

- Un potencial de reducción de emisiones de GEI estimado que corresponde a un 9% en comparación al escenario tendencial para el 2025. Así mismo, (...) un potencial de reducción de emisiones de GEI del 20,9% al mismo periodo, sujeto al apoyo de la cooperación internacional para implementar las líneas de acción establecidas en este escenario condicional. Esto daría paso a un incremento de ambición en materia de mitigación de un 11,9% en referencia al escenario tendencial al año 2025. (República del Ecuador, 2019c, p.22)

En el sector USCUS:

- Un potencial de reducción de emisiones de GEI del 4% en comparación a nivel de referencia al año 2025. Sin embargo, en el caso de contar con apoyo de la cooperación internacional para desarrollar las líneas de acción del escenario condicional de este sector, se contaría con un potencial adicional de mitigación de 16%, es decir, una reducción total de emisiones de GEI del 20% en comparación al nivel de referencia para el año 2025. (República del Ecuador, 2019d, p. 22-23)

3.2. Diferencias y relación entre la NDC y el Plan Nacional

Con la finalidad de determinar cuáles son los criterios que permitan distinguir los instrumentos objeto de estudio, se ha desarrollado la siguiente tabla a fin de simplificar las principales características tanto de la Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional de Ecuador 2019, o solo (NDC) y el actual Plan Nacional de Desarrollo denominado Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 a la cual se referirá únicamente como (PND):

Instrumento	Contribución Determinada a Nivel Nacional 2019	Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025
¿Qué es?	Son aquellos esfuerzos y necesidades nacionales proyectados a propósito del Acuerdo de París frente a la comunidad internacional.	Es "la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos" (COPFP, 2010, art. 34) a nivel nacional.
Enfoque	Guía para las acciones de mitigación y adaptación en materia de cambio climático en Ecuador.	Guía para políticas, programas y proyectos públicos, programación y la formulación y ejecución del presupuesto de Estado.
Entidad Responsable	Ministerio de Ambiente.	Gobierno Central en articulación con las entidades de diferente niveles de Gobierno.
Soporte de	Instituciones (Ministerios, Secretarías)	Función Ejecutiva (Ministerios) (Constitución, 2008, art. 141); (COPFP, 2010, art. 15)
Tiempo	Contemplado para el periodo 2020 a 2025 (5 años) con una visión a corto y largo plazo.	Tiempo de ejecución desde el año 2021 a 2025 con una visión de largo plazo hacia el 2030.
Característica	La actualización de los compromisos en la NDC son progresivos, en miras a ser más ambicioso.	Cada 4 años se elabora un Plan Nacional de Desarrollo alineado con el Plan de Gobierno del presidente electo.

Tabla 1. Diferencias entre la NDC y el PND

Fuente: (República del Ecuador, 2019); (CRE, 2008, art. 141); (COPFP, 2010, art. 15, art.34); (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Elaborado por: Melanie Cuichán

Referente al parámetro de Soporte, las siguientes tablas refieren a los Ministerios claves para cada instrumento:

GOBIERNO CENTRAL- Función Ejecutiva	SECTOR	MINISTERIO RESPONSABLE
	Sector Económico	Ministerio del Trabajo
		Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP)
		Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables
		Ministerio de Turismo (MINTUR)
		Ministerio de Cultura y Patrimonio – MCyP
		Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
	Sector Seguridad Integral	Ministerio de Economía y Finanzas
		Ministerio de Gobierno del Ecuador/ Policía Nacional
		Ministerio de Transporte y Obras Públicas
		Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial
		Dirección General de Aviación Civil
		Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE).
		Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI).
	Sector Social	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
		Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
		Secretaría de Derechos Humanos
		Ministerio del Trabajo
		Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL).
		Ministerio de Salud Pública
		Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil (ST-ECSDI)
Ministerio del Deporte		
Ministerio de Educación		
Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación – SENESCYT		
Ministerio de Cultura y Patrimonio		
Sector Transición Ecológica	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica	
	Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables	
	Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables – EP PETROECUADOR	
Sector Institucional	Consejo de la Judicatura	
	Defensoría Pública	
	Consejo Nacional de Competencias – CNC	
	Presidencia de la República	
	Ministerio del Trabajo	
	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información	
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana		

Tabla 2. Ministerios responsables por sector del PND

Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación, s.f.)

Elaborado por: Melanie Cuichán

La tabla 2 refleja los entes sectoriales (Ministerios) que con sus aportes construyeron los objetivos políticos y metas a implementarse a los ejes sectoriales del PND prioritarios a nivel

nacional. En cambio, la tabla 3 muestra los Ministerios sectoriales responsables de la gestión de los diferentes sectores de la NDC.

Sectores	Instituciones (Ministerios, Secretarías)
Estratégicos: Hidrocarburos, Minería y Electricidad. Transporte.	Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables (MERNNR) Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE)
Patrimonio Natural	Ministerio del Ambiente (MAE)
Patrimonio Hídrico	Secretaría del Agua (SENAGUA)
Asentamientos Humanos	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)
Soberanía Alimentaria, Agricultura y Ganadería.	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
Salud	Ministerio de Salud Pública (MSP)

Tabla 3. Ministerios claves por sector de la NDC

Fuente: (República del Ecuador, 2019, p. 32)

Como puede observarse, la NDC es un instrumento que contiene todos los esfuerzos planteados para el Acuerdo de París que presenta el Estado ecuatoriano frente a una comunidad internacional, en materia de cambio climático, por lo que guía las acciones de mitigación y adaptación a llevarse a cabo en el Ecuador.

A diferencia del PND que se distingue por ser la máxima directriz política y administrativa del Estado en el diseño de las políticas públicas y demás instrumentos, pero que igual tiene carácter de nivel nacional.

El Estado ecuatoriano es el responsable de presentar la NDC, pero el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica es el encargado de elaborarla; mientras que, para el PND es competencia del Gobierno Central.

Hay que resaltar que ambos instrumentos fueron diseñados con un arduo trabajo en conjunto, especialmente por parte de los Ministerios; partiendo de esta particular, se encuentra la relación entre los dos instrumentos. En el proceso de formulación de la NDC hay Ministerios

sectoriales vinculados para efectuar las medidas propuestas en los diferentes sectores estratégicos, como bien señala la tabla 3.

En el caso del PND, hay que señalar que le corresponde al gobierno central la planificación a escala nacional, por lo que el presidente de la República dispone la forma en que la función ejecutiva se organiza institucional y territorialmente (COFPF, 2010, art. 10). Entre quienes forman parte de la función ejecutiva, se encuentran los Ministerios de Estado que en función de su competencia cumplirán “las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas” (CRE, 2008, art. 141).

En efecto, la función ejecutiva define la política pública nacional, “los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo” (COFPF, 2010, art. 15). Es por ello, que en la tabla 2 se figura la dirección del Gobierno central a través de los ministerios responsables por cada sector establecido en el PND, dependiendo también de los objetivos y metas.

Si bien es cierto que son dos instrumentos diferentes, la NDC prevé que dichos esfuerzos planteados se integren en la planificación del desarrollo a escala intersectorial y local por medio de medidas, alineadas con o insertas en políticas, estrategias, planes, programas, proyectos, procesos e iniciativas de índole social, económica, ambiental u otra naturaleza que se desarrollen en el país (República del Ecuador, 2019, p. 31).

3.3. Análisis de la aplicación de los compromisos de la NDC de Ecuador en los ejes del Plan Nacional de Desarrollo.

A fin de analizar la integración de los compromisos de la NDC 2019 en el Plan de Creación de Oportunidades 2021- 2025, se procederá a analizar los 2 escenarios expuestos: mitigación y adaptación.

Para el criterio de mitigación al cambio climático se optará por analizar únicamente los sectores de energía y USCUS, a su vez solamente una línea de acción por escenario condicional e incondicional. De ser necesario, se mencionará una iniciativa de dicho sector.

En el caso de adaptación, se examinará una de las medidas de escenario incondicional planteadas en el nivel macro del sector salud y sector asentamientos humanos. De ser necesario, se detallará por lo menos el estado de una iniciativa y su respectiva meta para los sectores ya mencionados que han sido tratados con más detalle en el plan de implementación de la NDC.

Respectivamente, con este discernimiento se evaluará si han sido aplicados o mencionados en el PND sea en un objetivo, política o meta al 2025 del eje que le correspondiere. Adicionalmente, si es pertinente se mencionará un avance que no esté contemplado en la NDC.

a) Mitigación

Escenario incondicional/condicional- Sector USCUS

APLICACIÓN		
NDC		PND
Sector USCUS		Eje Transición Ecológica
Escenario Incondicional	Escenario Condicional	Objetivo 11: Conservar, restaurar, proteger y hacer un uso sostenible de los recursos naturales.
Línea de acción: Fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.	Línea de acción: Fortalecer e incrementar la superficie de áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.	Política: 11.1 Promover la protección y conservación de los ecosistemas y su biodiversidad; así como, el patrimonio natural y genético nacional. Meta al 2025: 11.1.1 Mantener la proporción de territorio nacional bajo conservación o manejo ambiental en 16,45%.
Nota: La presente tabla ha sido resumida en concordancia con la Primera NDC 2019 y el Plan Creación de Oportunidades 2021-2025		

Tabla 4. Aplicación de Sector Salud-NDC en PND.

Fuente: (República del Ecuador, 2019); (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Elaborado por: Melanie Cuichán

Ambos escenarios en las líneas de acción del Sector USCUS-NDC, contemplan: fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (incondicional) y fortalecer e incrementar la superficie de áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (condicional).

En el caso de los territorios nacionales bajo conservación o manejo expuesto en la meta del PND, la ficha metodológica de definición de metas del Plan Nacional de Desarrollo menciona:

Las áreas bajo conservación responden a la superficie que mantiene el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y, las áreas mediante manejo ambiental contienen a los programas o iniciativas ambientales como Bosque y Vegetación Protectores (BVP), Programa Socio Bosque (PSB) y Manglar. (Ministro del Ambiente, Agua y Transición Ecológica; Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Si bien es cierto que el PND en el objetivo 11 plantea: conservar, restaurar, proteger y hacer un uso sostenible de los recursos naturales mediante la Política 11.1: Promover la protección y conservación de los ecosistemas y su biodiversidad; así como, el patrimonio natural y genético nacional; no refleja en su meta al 2025 el propósito de incrementar las Áreas Protegidas cuando se plantea seguir manteniendo la proporción de territorio nacional bajo conservación o manejo ambiental en 16,45%.

No obstante, a pesar de que la política nacional no tienda a incrementar áreas, se puede mencionar un ejemplo reciente donde se ha agregado una nueva área protegida, esta es la Reserva Marina Hermandad dentro de la Zona Exclusiva Insular, contiguo a la Reserva Marina de Galápagos, integrándose parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas con una superficie de 60.000 km² (DE-319, 2022).

Escenario incondicional/condicional- Sector Energía

APLICACIÓN		
NDC		PND
Sector Energía		Eje Transición Ecológica
Escenario Incondicional	Escenario Condicional	Objetivo 12: Fomentar modelos de desarrollo sostenibles aplicando medidas de adaptación y mitigación al Cambio Climático
Líneas de acción: Impulsar al uso de la energía renovable.	Líneas de acción: Promover el uso y desarrollo de energía renovable, garantizando plena accesibilidad.	Política: No contemplado
		Meta: No especificada en ninguna meta al 2025
Nota: La presente tabla ha sido resumida en concordancia con la Primera NDC 2019 y el Plan Creación de Oportunidades 2021-2025		

Tabla 5. Aplicación de sector energía -NDC en PND.

Fuente: (República del Ecuador, 2019); (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Elaborado por: Melanie Cuichán

El Sector Energía de la NDC promueve como uno de los esfuerzos de mitigación al cambio climático, el uso de energía renovable como línea de acción; no obstante, el PND no ha figurado ninguna política que refiere a impulsar este tipo de energía y menos aún una meta al 2025.

La energía renovable consiste en utilizar recursos naturales e infinitos para la generación de energía eléctrica como lo son: la energía solar, eólica, geotérmica, biomasa, biocombustibles, etc. (Genera, s.f.).

Por el contrario, si se analiza la gestión de una de las iniciativas expuestas para mitigar el cambio climático de la línea de acción del sector Energía, es la energía renovable con el “Bloque de Proyectos de Renovables no convencionales” (República del Ecuador, 2019, p. 20) que, según el Ministerio de Energía y Minas (2022) Ecuador ya está avanzando en la implementación de un Bloque de Energías Renovables No Convencionales de 500 megavatios, proyectos enfocados en cubrir el crecimiento de la demanda eléctrica en el país.

b) Adaptación

Escenario incondicional - Sector Salud

APLICACIÓN	
NDC	PND
Sector Salud	Eje Social
Nivel Macro	Objetivo 6.- Garantizar el derecho a la salud integral, gratuita y de calidad.
Emisión de políticas públicas, basadas en la mejor información disponible, que permitan enfrentar impactos del cambio climático sobre la salud.	Política: No contempla ninguna política enfocada en salud y cambio climático.
	Metas: No especificada en ninguna meta al 2025.
Nota: La presente tabla ha sido resumida en concordancia con la Primera NDC 2019 y el Plan Creación de Oportunidades 2021-2025	

Tabla 6. Aplicación de sector salud -NDC en PND.

Fuente: (República del Ecuador, 2019); (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Elaborado por: Melanie Cuichán

Para el caso de adaptación al cambio climático, la NDC a nivel macro especifica la emisión de políticas públicas para afrontar los impactos del cambio climático; sin embargo, si observamos el Eje Social, el cual contempla el sector de Salud en todo el PND, no hay política ni meta alguna que abarque específicamente a enfrentar impactos del cambio climático sobre la salud.

Para ejemplificar tal individualidad, se procederá a indicar dos medidas (nivel operativo) y sus respectivas metas, para lograr el cumplimiento de la medida macro del sector Salud de la NDC, mencionada en el párrafo anterior, así como el estado de dichas metas planteadas.

La primera medida es: “generación de conocimiento y estudios científicos sobre los efectos del cambio climático en la salud y las interacciones entre los cambios del clima y la dinámica de las patologías vectoriales” (República del Ecuador, 2019e, p. 34) y que como meta se fija “publicar al menos cinco gacetas de resistencia a insecticidas” (Grupo Faro, 2021, p. 82). Se ha verificado en las gacetas publicadas por el Ministerio de Salud, que hasta el año 2019 están publicadas 3 gacetas de resistencia de insecticidas (Ministerio de Salud Pública, s.f.)

La segunda medida es el “fortalecimiento de capacidades institucionales, gobiernos locales y ciudadanías en la implementación de respuestas ante los impactos del cambio climático sobre la salud” (República del Ecuador, 2019f, p. 34); su respectiva meta de “elaborar una Guía Informativa sobre la exposición excesiva a rayos UV en el ámbito laboral” (Grupo Faro, 2021, p. 83), la cual se encuentra sin ninguna clase de información por parte del Ministerio de Salud Pública.

Si tomamos en cuenta las acciones del Ministerio de Salud Pública, recientemente expidió el “Plan Decenal de Salud 2022- 2031” que es la política nacional enfocada a mejorar el nivel de salud y calidad de vida que establece como estrategia 1.6 la “reducción de la incidencia de la contaminación del hábitat, el medio ambiente y el cambio climático sobre la salud” (AM-00083, 2022).

Escenario incondicional - Sector Asentamientos Humanos

APLICACIÓN	
NDC	PND
Sector Asentamientos Humanos	Eje Institucional (no contemplado)
Nivel Macro	Objetivo no contemplado.
Desarrollo de políticas y estrategias frente a la migración temporal o permanente de la población por condiciones vinculadas al cambio climático.	Política: No contemplado.
	Metas: No especificada en ninguna meta al 2025.
Nota: La presente tabla ha sido resumida en concordancia con la Primera NDC 2019 y el Plan Creación de Oportunidades 2021-2025.	

Tabla 5. Aplicación de sector asentamientos humanos-NDC en PND

Fuente: (República del Ecuador, 2019); (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Elaborado por: Melanie Cuichán

El Sector Asentamientos Humanos de la NDC abarca como medida a nivel macro a las políticas frente migración temporal o permanente de la población por condiciones vinculadas al cambio climático; en cambio, en el PND no se demuestra que en algún eje, política o meta al 2025 se especifique acerca del desarrollo frente a la migración climática.

Respecto a una de las medidas para llevar a cabo lo indicado anteriormente en el Sector Asentamientos Humanos de la NDC (nivel operativo), ha sido trabajar bajo el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Ecuador (PLANACC) para concretar estrategias e incorporar el enfoque de género en la migración y cambio climático (Grupo Faro, 2021).

Por esto, se fija como meta: “formular documentos técnicos sobre migración temporal y/o permanente de la población por condiciones vinculadas al cambio climático, considerando el enfoque de género” (Ministerio del Ambiente y Agua, 2020).

En cuanto a este proyecto se empezó a desarrollar mediante el “Taller sobre cambio climático, migración y medio ambiente” en octubre del año 2020, en la que se concluyó que para concretar acciones de este proyecto de migración y cambio climático, los análisis climáticos que se realizarán entre los años 2021 y 2022 son recursos de suma importancia para obtener datos para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia (MAAE, OIM, UNICEF, PNUD, FVC, PLANACC, 2020). A pesar de esto, el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica aún no se ha pronunciado sobre el avance de este proyecto.

El acto clave específico para esta medida es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MAAE, OIM, UNICEF, PNUD, FVC, PLANACC, 2020).

4. CONCLUSIONES

Todo lo mencionado en el transcurso de este trabajo de investigación, permite demostrar la importancia de las acciones que toma el Estado ecuatoriano frente a las medidas que permitan mitigar y adaptar el cambio climático para garantizar la protección y conservación del medio ambiente para las presentes y futuras generaciones.

El Ecuador al haber ratificado el Acuerdo de París, este se convierte en un instrumento internacional jurídicamente vinculante para el país y de obligatorio cumplimiento; por ende, la contribución determinada a nivel nacional del Estado ecuatoriano, que, aunque sus compromisos son voluntarios se vela por su cumplimiento. Sin embargo, para que se ejecuten debe existir el compromiso del Estado, entes sectoriales y de la ciudadanía, así como su incorporación en el derecho interno.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo, al ser la máxima directriz política del Estado, incorpora y contempla todas las políticas públicas para el desarrollo y aplicación a nivel nacional que son desarrollados bajo la dirección del Gobierno Central a través de los Ministerios que determinan que sectores estratégicos priorizar en el país. En cambio, la NDC es la herramienta que abarca todos los compromisos de Ecuador para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París y que contiene iniciativas o medidas que permiten ejecutarlas en el país, que si bien es cierto son dos instrumentos diferentes, se observó que dichas medidas son integradas también en la planificación de desarrollo a nivel sectorial a través de políticas, programas, etc. en el país.

Por lo cual se considera a los Ministerios como entidades claves para llevar a cabo los objetivos, políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo y específicamente el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica en el caso de la NDC encargado de hacer cumplir los compromisos y por lo que debe ser considerado el responsable de transmitir a los demás Ministerios del Gobierno Central la implementación de la NDC en el Plan Nacional de Desarrollo y de trabajar coordinadamente con los Ministerios sectoriales del mencionado Plan para mejorar las medidas de adaptación y mitigación en la lucha contra el cambio climático.

En este trabajo se analizó la aplicación de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) 2019 de Ecuador para el Acuerdo de París en el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 para la adaptación y mitigación al cambio climático. Lo más importante de la comprobación de la aplicación de la NDC fue determinar qué medidas están alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo porque permite evaluar su incorporación y el trato que el Gobierno Central le da a sus compromisos.

La investigación permite determinar que no todas las medidas de adaptación y mitigación planteadas en la NDC están contempladas en el actual Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, ya que existen medidas que no han sido tratadas en ninguna política en el Plan Nacional del Desarrollo.

Es el caso a nivel macro de las siguientes medidas de adaptación: el desarrollo de políticas en el ámbito de migración por el cambio climático del sector asentamientos humanos o la emisión de políticas públicas para combatir los efectos del cambio climático en la salud del sector salud; mientras que, en las medidas de mitigación, el impulsar el uso de energía renovable del sector energía tampoco está contemplada. De hecho, hay medidas que se contradicen con lo planteado en el Plan de Creación de Oportunidades, como es el caso de la medida de mitigación de fortalecer e incrementar la superficie de áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del sector USCUS, ya que el Plan propone como meta seguir manteniendo el territorio nacional bajo conservación o manejo ambiental en 16,45% y no promover su incremento.

En conclusión, el desafío que presentan los compromisos de la NDC es que debe estar alineada tanto con los tratados internacionales como con el Plan Nacional de Desarrollo, pero, si el PND no contempla los compromisos asumidos del Estado ecuatoriano en la comunidad

internacional, es fundamental que el Gobierno Central promueva su implementación y profundice sus políticas a nivel nacional.

5. RECOMENDACIONES

En función del resultado Recuperado de este trabajo de investigación se formulan las siguientes recomendaciones:

- Instar al Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, la creación de políticas públicas enfocadas en la migración permanente o temporal producto del cambio climático en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Instar al Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, la creación de políticas públicas para enfrentar los efectos del cambio climático en la salud humana en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Instar al Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas, el desarrollo de políticas que promuevan el uso de energía renovable en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Instar al Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica en coordinación con el Ministerio, el desarrollo de una política y meta que incrementen y fortalezcan el Sistema Nacional de Áreas Protegidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Continuar con el cumplimiento de los compromisos asumidos del Estado ecuatoriano en la NDC, específicamente con las iniciativas, medidas y metas contempladas en adaptación y mitigación del año 2019 para verificar su cumplimiento en el balance mundial a desarrollarse en el año 2023.

Mejorar el trabajo coordinado entre el Gobierno Central y entidades sectoriales para maximizar las medidas para combatir el cambio climático, sea en el Plan Nacional de Desarrollo o la siguiente NDC que plantee Ecuador.

6. Referencias Bibliográficas

- Acuerdo de París. (2015). Recuperado de https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf
- Anglés, M., Rovalo, M., & Tejado, M. (2021). *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Instituciones de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6429/13.pdf>
- Arévalo, M., & Ortega, A. (2019). *Gestión Ambiental*. Madrid, España: Editorial Síntesis.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico del Ambiente, 2017. (2017) RO. 983 de 12 de abril de 2017
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. [COPFP]. (22 de octubre 2010). RO. 36 de 22 de diciembre de 2010
- Asamblea Nacional del Ecuador. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente. (2019). RO. 507 de 12 de junio de 2019
- Becerra, M. (2009). Recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos y admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. En S. García, & M. Castañeda, *La jerarquía de los tratados en el orden jurídico interno. Una visión desde la perspectiva del Derecho Internacional*. Recuperado de <https://corteidh.or.cr/tablas/r28105.pdf>
- Bozinovic, F., & Lohengrin, F. (2019). *El cambio climático y la biología funcional de los organismos*. Recuperado de <https://eds.p.ebscohost.com/eds/ebookviewer/ebook/ZTAwMHh3d19fMjYyOTcwNV9fQU41?sid=2e322d1a-80b0-43a2-ab7b-a710b150d946@redis&vid=0&format=EB&rid=2>
- Cardesa, A. (2011). *El control internacional de la aplicación de los acuerdos ambientales universales*. Madrid, España : Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008).

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [CMNUCC] (1992). Recuperado de <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). [CVDT] Recuperado de https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf

Convenio sobre la Diversidad Biológica. (1992). Recuperado de <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano. (1972). Recuperado de <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>

Declaración de Principios sobre el Desarrollo Sostenible de los Bosques, 1992 Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/58/PDF/N9283658.pdf?OpenElement>

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. (1992). Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/58/PDF/N9283658.pdf?OpenElement>

Foy, P. (2008). Revista Bolivariana de Derecho. *Soft Law y derecho internacional ambiental algunas aplicaciones nacionales*: Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=427539905005>

Gafner, C. (2018). *El Derecho Internacional Ambiental y su reflejo en Colombia*. Recuperado de <https://digitalia.puce.elogim.com/visor/70856>

García, M. d., & Amaya, O. (2010). *Derecho y cambio climático*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Genera. (s.f.). *El gusto de ser renovables*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2022, de Energía renovable en Ecuador: <https://generarenovables.com/energia-renovable-en-ecuador/>

Grupo Faro. (2021). *Documento Metodológico. Guía para la inclusión de las NDC Ecuador a nivel subnacional en la planificación territorial*. Recuperado de <https://thegreenforum.org/sites/default/files/post-file/Guia-para-inclusio%CC%81n-NDC-Ecuador-.pdf>

- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). (2018). *Calentamiento global de 1,5°C- Resumen para responsables de políticas*. IPCC. Recuperado de https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf
- Innovación y Cualificación, S. L.; Target Asesores S. L. (2016). *Experto en gestión medioambiental*. Recuperado de <https://bibliotecavirtual.puce.edu.ec/reader/experto-en-gestion-medioambiental-1642085683?location=6>
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2022). *Summary for policymakers*. IPCC. Recuperado de https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf
- IPCC. (2007). *Resumen para Responsables de Políticas*. En, *Cambio Climático 2007: Impactos y Vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático*. Cambridge. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2020/02/ar4-wg2-sum-vol-sp.pdf>
- IPCC. (2013). *Ficha informativa del IPCC: ¿Qué es el IPCC?* Recuperado de https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/04/FS_what_ipcc_es.pdf
- IPCC. (s.f.). *Intergovernmental panel on climate change*. Recuperado el 02 de Octubre de 2022, de https://archive.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml
- MAAE, OIM, UNICEF, PNUD, FVC, PLANACC. (2020). *Sistematización del “Taller sobre cambio climático, migración y medio ambiente”*. Quito. Recuperado de <https://www.adaptacioncc.com/sites/default/files/2021-02/Sistematizacion-Taller%20sobre%20cambio%20clim%C3%A1tico%20migraci%C3%B3n%20y%20medio%20ambiente.pdf>
- Ministerio de Ambiente. (2017). *Tercera Comunicación Nacional del Ecuador sobre Cambio Climático*. Recuperado de <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/TERCERA-COMUNICACION-BAJA-septiembre-20171-ilovepdf-compressed1.pdf>

Ministerio de Energía y Minas. (12 de Noviembre de 2022). *Gobierno del Encuentro*. Recuperado el 18 de Noviembre de 2022, de Ecuador avanza en la implementación de un Bloque de Energías Renovables No Convencionales de 500 megavatios: <https://www.recursosyenergia.gob.ec/ecuador-avanza-en-la-implementacion-de-un-bloque-de-energias-renovables-no-convencionales-de-500-megavattios/>

Ministerio de Salud Pública. (s.f.). *Gobierno del Encuentro*. Recuperado el 14 de Noviembre de 2022, de Resistencia a los insecticidas: <https://www.salud.gob.ec/resistencia-a-los-insecticidas/>

Ministerio del Ambiente. (2012). *Estrategia Nacional del Cambio Climático del Ecuador 2012-2025*. Recuperado de <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/ESTRATEGIA-NACIONAL-DE-CAMBIO-CLIMATICO-DEL-ECUADOR.pdf>

Ministerio del Ambiente y Agua. (2020). *Plataforma sobre Adaptación al cambio climático del Ecuador*. Recuperado de PI NDC Adaptación- Asentamientos Humanos: <https://www.adaptacioncc.com/noticias/infografias-pi-ndc-asentamientos-humanos>

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (s.f.). *Gobierno de la República del Ecuador*. Recuperado el 3 de Noviembre de 2022, de El Código Orgánico del Ambiente (COA): <https://www.ambiente.gob.ec/codigo-organico-del-ambiente-coa/#>

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2021). *Gobierno del encuentro*. Recuperado de Ecuador presenta el Plan de Implementación de su Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional: <https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-presenta-el-plan-de-implementacion-de-su-primera-contribucion-determinada-a-nivel-nacional/>

Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica; Secretaría Nacional de Planificación. (2021). *Ficha Metodológica de definición de metas del Plan Nacional de Desarrollo*. Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Meta-11.1.1.pdf>

Naciones Unidas. (2021). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 26º período de sesiones, celebrado en Glasgow del 31 de octubre al 13 de noviembre de 2021*. Gasglow. Recuperado de <https://unfccc.int/es>

Naciones Unidas. (s.f.). *La ONU y el Estado de Derecho*. Recuperado el 25 de Octubre de 2022, de Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-environment-programme/>

Naciones Unidas. (1993) *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/58/PDF/N9283658.pdf?OpenElement>

Nava, C. (2016). El Acuerdo de París. Predominio del soft law en el régimen climático. *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, 49. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332016000300099&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Presidente Constitucional de la República. Decreto Ejecutivo 98 (14 de enero de 2022). Recuperado de https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

Presidente Constitucional de la República. Decreto Ejecutivo 319 (14 de enero de 2022). Recuperado de https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

Presidente Constitucional de la República. Decreto Ejecutivo 371 (19 de abril de 2018). Recuperado de https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

Presidente Constitucional de la República. Decreto Ejecutivo 1815 (01 de julio de 2009). Recuperado de https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

Presidente Constitucional de la República. Decreto Ejecutivo 495 (08 de octubre de 2010). Recuperado de https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

Presidente Constitucional de la República. Decreto Ejecutivo 840 (06 de agosto de 2019). Recuperado de https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

- ONU. (1973). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. Nueva York. Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf?OpenElement>
- Organización Meteorológica Mundial. (s.f.). *Acerca de la OMM*. Recuperado el 25 de Octubre de 2022, de Quiénes somos: <https://public.wmo.int/es/acerca-de-la-omm/qui%C3%A9nes-somos>
- Paricahua, M. (2021). Cambio climático y desarrollo sostenible. *Revista Latinoamericana OGMIOS*, 9. Recuperado de: <https://idicap.com/ojs/index.php/ogmios/article/view/5>
- Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (1997). Recuperado de <https://unfccc.int/es/node/2409>
- República del Ecuador. (2019). *Primera Contribución Determinada a nivel nacional para el Acuerdo de París bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático*. Recuperado de <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Primera%20NDC%20Ecuador.pdf>
- Samaniego, J., Alatorre, J., Reyes, O., Ferrer, J., Muñoz, L., & Arpaia, L. (2019). *Panorama de las contribuciones determinadas a nivel nacional en América Latina y el Caribe, 2019: avances para el cumplimiento del Acuerdo de París*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44974/4/S1900855_es.pdf
- Secretaría Nacional de Planificación. (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación. (s.f.). *Gobierno del Encuentro*. Recuperado el 17 de Noviembre de 2022, de Fichas Metodológicas de Metas del Plan de Creación de Oportunidades: <https://www.planificacion.gob.ec/fichas-metodologicas-de-metas-del-plan-de-creacion-de-oportunidades/>
- Secretaría Técnica de Planificación. (2020). *Examen Nacional Voluntario Ecuador 2020* (Primera ed.). Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/09/Examen-Nacional-Voluntario-2020.pdf>

- SENPLADES; CONCOPE; AME; CONAJUPARE. (2010). *Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial. Estrategias para el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*. Quito. Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/LINEAMIENTOS-PARA-LA-PLANIFICACION-DEL-DESARROLLO-Y-EL-ORDENAMIENTO-TERRITORIAL.pdf>
- UNFCCC. (2022). *United Nations Climate Change*. Recuperado el 22 de Noviembre de 2022. Recuperado de La COP27 llega a un acuerdo decisivo sobre un nuevo fondo de "pérdidas y daños" para los países vulnerables: <https://unfccc.int/es/news/la-cop27-llega-a-un-acuerdo-decisivo-sobre-un-nuevo-fondo-de-perdidas-y-danos-para-los-paises>
- UNFCCC. (s.f.). *United Nations Climate Change*. Recuperado el 2 de Octubre de 2022, de Conferencia de las Partes (COP): <https://unfccc.int/es/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>
- Uribe, D., & Cárdenas, F. (2010). *Derecho Internacional Ambiental*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Recuperado de <https://digitalia.puce.elogim.com/visor/39024>
- Villa, H. (2013). *Derecho Internacional Ambiental: Un análisis a partir de las relaciones entre economía, derecho y medioambiente*. Medellín: Editorial Astrea.