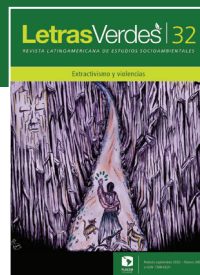






Miscelánea



Política ambiental ecuatoriana sobre cambio climático como garantía del derecho a un ambiente sano

Ecuadorian environmental policy on climate change as a guarantee of the right to a healthy environment

 Andrea-Carolina Subía-Cabrera, Universidad de Otavalo, Ecuador, asubia@uotavalo.edu.ec, orcid.org/0000-0003-2896-1287

 John-Fernando Subía-Cabrera, investigador independiente, Ecuador, john-tour@hotmail.com, orcid.org/0000-0001-8087-3829

Recibido: 11 de marzo de 2021
Aceptado: 10 de enero de 2022
Publicado: 30 de septiembre de 2022

Resumen

En el contexto de la pandemia COVID-19, enfermedad infecciosa vinculada al deterioro ambiental, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la política pública ecuatorianas en razón del cambio climático como garantía del derecho humano a un ambiente sano, a través de una investigación de tipo documental basada en la teoría conductista de políticas públicas. Se utiliza el método deductivo y la técnica de análisis documental. Ecuador ha incorporado normativa para la adaptación y mitigación del cambio climático y ha implementado planes y programas de eliminación de gases de efecto invernadero; no obstante, la política ambiental requiere atención estatal e inversión para la financiación nacional (público-privada). El sector estratégico salud requiere presupuesto para garantizar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Palabras clave: cambio climático; derecho; medio ambiente; pandemia; política ambiental; salud

Abstract

In the context of the COVID-19 pandemic, an infectious disease linked to environmental deterioration, this article analyzes the Ecuadorian public policies on climate change as a guarantee of the human right to a healthy environment, through documentary research based on the behaviorist theory of public policies. The deductive method and the documentary analysis technique were used. Ecuador has incorporated regulations on the adaptation and mitigation of climate change, and has implemented plans and programs to eliminate greenhouse gases. However, environmental policy requires state attention, generating investment in environmental matters for national financing (public-private). The strategic health sector requires a budget in order to guarantee the right to a healthy and ecologically balanced environment.

Key words: climate change; COVID-19; Ecuador; environment; environmental policy; health; right



Introducción

En diciembre de 2019, se detectaron en la ciudad de Wuhan, China, aproximadamente 99 casos que presentaban una especie de neumonía. De estos, 49 se vincularon con consumidores, habitantes y trabajadores del mercado mayorista de mariscos de Huanan, lugar donde se vendían pescados, mariscos y animales silvestres vivos: aves de corral, murciélagos, marmotas y serpientes. El virus que propagaba la enfermedad contagiosa fue foco de alarma en todo el mundo. El 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) catalogó al virus SARS-COV-2 como la mayor emergencia de salud pública internacional, y en marzo, como la pandemia de la enfermedad COVID-19 (Alvarado, Meneses e Idrovo 2020).

En Ecuador, el primer caso “se registró el 29 de febrero y se inició el crecimiento exponencial de contagiados en función del tiempo, convirtiéndose desde entonces en un problema de salud pública sumamente serio” (Alvarado, Meneses e Idrovo 2020, 6). La contaminación ambiental ha sido la causa del apareamiento de enfermedades infecciosas. Debido al modelo extractivista de recursos naturales, se registran nuevos virus/patógenos que desequilibran la normalidad de la vida, dado que “la salud de los humanos depende, en gran medida, de la salud de los animales y de los ecosistemas” (El Universo 2020, 15). Un ambiente sano ecológicamente es un derecho humano universal.

Respecto a las políticas públicas sobre cambio climático en Ecuador, Melo (2014) explica que, desde 1992, se asumieron compromisos internacionales respecto a crear un marco normativo e institucionalidad alrededor del cambio climático. Ello se reflejó en el Decreto Ejecutivo 1802, en el que se desarrollan políticas ambientales y principios de gestión acordes a la Conferencia de Río-92. Desde 1996 se creó el Ministerio del Ambiente, denominado Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica en la actualidad.

La institucionalidad alrededor del cambio climático resulta débil y el proceso de construcción de políticas públicas, lento. Además de que los procesos de planificación para la inversión social se fundamentan en el modelo extractivista de recursos naturales, se observa baja participación de sectores sociales en el ciclo de políticas públicas sobre cambio climático (Melo 2014). Por ejemplo, no existen criterios que incorporen a las comunidades y nacionalidades indígenas respecto a medicina ancestral, recuperación de rituales sagrados, protección de recursos y propiedades ancestrales.

Por su parte, Ludeña (2013) enfatiza que existe falta de información climática en Ecuador. Esta es dispersa y de difícil acceso, y no se analizan modelos climáticos globales. La institución en materia ambiental en el país debe mejorar su capacidad técnica, ya que la ambigüedad en las responsabilidades de la adaptación al cambio climático dificulta establecer lineamientos en acciones de financiamiento climático.

Proaño (2020) concuerda en que existen barreras para el financiamiento climático, y en la ausencia de una metodología estándar para cuantificar los flujos de financiamiento.

La OMS resalta que en Ecuador el cambio climático requiere atención del Estado, el mercado y la sociedad, ya que es la mayor amenaza del siglo XXI en contra de la salud pública. Ello significa que los esfuerzos estatales deben promover estrategias y políticas para disminuir los impactos del cambio climático en la salud humana, vulnerable de contraer enfermedades como la COVID-19 (en Falconí y Núñez 2020). Con lo antecedente, el presente estudio pretende analizar la política pública ecuatoriana en razón del cambio climático como garantía del derecho humano a un ambiente sano.

Marco teórico

Enfoque de ética medioambiental

La ética medioambiental centra el debate en el análisis de las obligaciones de los seres humanos con la naturaleza, basadas en valores de preservación del mundo natural no humano. Entre los enfoques se encuentran: antropocentrismo, biocentrismo y ecocentrismo (Lécaros 2013). El antropocentrismo centra las prioridades e intereses del ser humano como un todo, mientras que el biocentrismo pone en igualdad al ser humano y al medio ambiente. Por último, el ecocentrismo prioriza la salud medioambiental (flora y fauna). Para Lécaros (2013), Bentham introdujo la idea de que todo ser vivo posee la capacidad de sufrir y de placer; el bienestar que se garantiza a los seres humanos amplía sus horizontes hacia el reino animal y vegetal.

En el año 2022, la Corte Constitucional ecuatoriana (2022a), en el caso 253-20-JH/22 “Mona Estrellita”, infiere que el Estado ecuatoriano reconoce a la Naturaleza como sujeto de derechos, con base en los principios interespecie e interpretación ecológica. En el ecocentrismo, el bienestar de los sistemas naturales en la flora y fauna que habitan en él es la prioridad. Conforme lo anterior, se garantiza el respeto al derecho a un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación.

Política pública ambiental

De acuerdo con Roth (2014, 35), la política pública se vincula con “la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas”. Además de ello, la política pública permite cohesionar tanto a la producción normativa de instituciones públicas, como planes, leyes, decretos, resoluciones y ordenanzas, acuerdos, fallos, así como, las acciones políticas de actores políticos y autoridades públicas, en cuanto a

la planificación, implementación y evaluación del proceso de política. Para Fontaine (2015, 25) una política pública se caracteriza por

un contenido que generará productos o resultados, un programa que se inscribe en un marco general de acción, una orientación normativa que expresa las finalidades y las preferencias del tomador de decisión, una dimensión coercitiva que procede de la autoridad legal y una competencia social que encarna los actos susceptibles de afectar a un público determinado.

La política pública es un objeto de construcción social, no es fenómeno natural. En ese sentido, involucra a actores e instituciones que promuevan su implementación y desarrollo, a través de programas, planes y proyectos. Constituye el resultado de las acciones de las autoridades en el ejercicio administrativo de sus funciones. Respecto a las políticas ambientales, señala Fontaine (2015) que se conjugan en las respuestas que contribuyen a combatir el cambio climático y que garantizan el derecho humano a un ambiente sano, libre de contaminación. Wieland (2017) considera que la política ambiental es el conjunto de decisiones basadas en objetivos, principios, normas y directrices que guían la toma de decisiones públicas con la finalidad de proteger el medio ambiente.

Cambio climático

Según el Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno de El Niño (2017, 1), el cambio climático se define como: “Un 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 períodos de tiempo comparables”. En esa línea, Mance y Rodríguez (2009) señalan que se vincula con el consumo excesivo de combustibles fósiles (petróleo y carbón) que emiten dióxido de carbono. El cambio climático se refleja en la expansión de la temperatura de los océanos sobre el nivel del mar y el progresivo decrecimiento de los glaciares (Estrada 2001). Para Díaz (2012, 229) el cambio climático es global, se vincula con las “modificaciones en cualquier aspecto del clima del planeta, tales como la temperatura, precipitación e intensidad y las rutas de las tormentas”. Es necesario que se implementen políticas sobre cambio climático cuyo fin sea reducir emisiones de gases de efecto invernadero y sus efectos sobre la degradación ambiental que incide en el desarrollo humano.

Derecho a un medioambiente sano

Un ambiente sano es un derecho difuso indispensable en el actual estado de derechos y justicia social (Serna 2007). Según Altamirano (2004), es un derecho mediante el

cual las personas tienen acceso al uso proporcionado de recursos naturales, un deber de protección de la naturaleza. Señala Luis (2018, 554) que el derecho a un ambiente sano se define como

el derecho de las personas a desarrollarse en un medio adecuado, saludable y propicio para la vida humana... se pone de relieve la relación existente entre el medio ambiente y determinadas necesidades humanas básicas, como son la salud, la alimentación, el agua, las condiciones de trabajo saludables, la vivienda o la propiedad, entre otras. Estos elementos, fundamentales para el desarrollo humano, van a depender de la existencia de un medio adecuado y, por tanto, constituyen parte del contenido esencial de tal derecho. Es decir, cuando concurren unas condiciones ambientales que aseguren la satisfacción de las necesidades antedichas, se dará cumplimiento al derecho a un medio sano.

En ese sentido, existe interdependencia entre el derecho a un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación ambiental con los derechos a la salud (ambiental y humana), agua, alimentación y soberanía alimentaria, trabajo saludable, vivienda, calidad del aire, suelo y el derecho a la ciudad. Son derechos indivisibles que contribuyen a crear condiciones de vida y de justicia ambiental para una gobernanza social. Como garantía del derecho a un ambiente sano, se previene el daño ambiental de forma progresiva.

Material y métodos

El tipo de investigación fue de tipo documental, bajo el enfoque cualitativo, con base en la teoría conductista de políticas públicas. Se usó el método deductivo (Fontaine 2015), la técnica de análisis documental permitió identificar los instrumentos de política pública en materia ambiental, entre ellos, planes, programas y estrategias adaptadas por el Estado ecuatoriano.

Análisis y resultados

Marco normativo ecuatoriano frente al cambio climático

El ordenamiento jurídico ecuatoriano se compone del conjunto de normativa que se encuentra vigente (Roth 2014). La producción normativa de los Estados forma parte del proceso de implementación de política pública, en materia ambiental. A continuación (tabla 1), se presentan los tratados internacionales suscritos por Ecuador en materia ambiental en razón del cambio climático, al igual que, la legislación nacional que regula la temática:

Tabla 1. Marco normativo histórico sobre cambio climático

1985	Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono
1987	Protocolo de Montreal
1994	Convención Marco de la Organización de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
1997	Protocolo de Kioto
2003	Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente- TULSMA
2008	Constitución de la República del Ecuador
2009	Decreto Ejecutivo 1815 sobre adaptación y mitigación al cambio climático
2004-2017	Ley de Gestión Ambiental
2004-2017	Ley para la Prevención y control de la Contaminación Ambiental
2010	Decreto Ejecutivo 495, Comité Interinstitucional de Cambio Climático
2010-2017	Reglamento del Comité Interinstitucional de Cambio Climático
2016	Acuerdo de París
2018	Código Orgánico del Ambiente (CODA)

Fuente: elaboración propia.

En el año 1985 se puso en vigencia el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, que alcanzó una ratificación unánime de 196 Estados hasta el año 2009. Entre sus objetivos está promover: 1.- la investigación sobre las actividades que producen impacto en el cambio climático; y 2.- la adopción de leyes y reglamentación vinculada al tema. En el año 1987, el Protocolo de Montreal fue el instrumento en el que los Estados signatarios se comprometieron a reducir las sustancias que producen contaminación en la capa de ozono. Y, desde el año 1994, se emitió la Convención Marco de la Organización de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), con el fin de establecer principios sobre los cuales los suscriptores se obligan a mejorar la situación atmosférica frente al cambio climático. Entre las obligaciones asumidas por los Estados en la CMNUCC se encuentran: emitir informes anuales sobre las actividades y estrategias para la eliminación progresiva de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), adaptar reformas legislativas y políticas públicas complementarias a este fin.

En el año 1997, se presentó el Protocolo de Kioto. Estuvo vigente desde el 2005, con gran importancia en el derecho internacional ambiental, ya que constituye el compromiso de 37 países industrializados en la adopción de estrategias de eliminación progresiva de GEI. El principio ambiental que nace y se consolida en este instrumento es sobre la responsabilidad común pero diferenciada. Cada Estado debe responder por el efecto que ha causado sobre el medio ambiente con la quema de combustibles fósiles.

Desde hace algunos años, Ecuador se ha comprometido en la lucha por el cambio climático. En el año 1992 suscribe la CMNUCC. En el año de 1999, suscribe y ratifica el Protocolo de Kioto, y en el año 2016, suscribe al Acuerdo de París. Este

último fomenta la justicia climática en razón de una energía limpia con la eliminación progresiva de GEI.

Uno de los principales instrumentos normativos que permitieron construir política pública en materia ambiental en Ecuador, desde el año 2003, es el texto unificado de legislación secundaria de Medio Ambiente (TULSMA), mediante el Decreto Ejecutivo 3516. Desde este momento, como política estatal, se pone énfasis en el tratamiento de los principales problemas prioritarios en la gestión ambiental, como son: pobreza y desempleo, erosión y uso de suelo, deforestación y pérdida de la biodiversidad, explotación irracional de recursos naturales, contaminación del aire, agua y suelo, manejo inadecuado de desechos peligrosos, problemas de salud por la contaminación ambiental, desnutrición y soberanía alimentaria, desertificación, sequías y desastres naturales.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) protege el derecho humano a un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación ambiental, así como el derecho al buen vivir o *sumak kawsay*, vinculado a una vida digna y su conexión con el cuidado del medio ambiente. Entre las obligaciones que la Constitución cree prioritarias en materia de contaminación ambiental, están la mitigación y adaptación del cambio climático. Por tanto, se conmina a los gobiernos central y locales a trabajar progresivamente por la eliminación de gases de efecto invernadero, la deforestación y la contaminación atmosférica.

Como respuesta a los compromisos asumidos en la CMNUCC, se emitieron dos decretos ley: mediante Decreto Ejecutivo 1815 del año 2009 se declaró a la adaptación y mitigación del cambio climático como política de Estado; posteriormente, en el año 2010, mediante Decreto Ejecutivo 495 se creó el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC), como el conjunto de instituciones estatales que coordinan y ejecutan las políticas públicas a nivel nacional (Ministerio del Ambiente 2012). El CICC está encargado de la gestión, coordinación, planificación y ejecución de políticas sobre cambio climático referentes a los compromisos asumidos en la CMNUCC (Reglamento Comité Interinstitucional del Cambio Climático 2018, Art. 5).

Las leyes de Gestión Ambiental y Prevención y Control de la Contaminación Ambiental estuvieron vigentes desde el año 2004 hasta 2017. Desde 2018, está vigente el Código Orgánico del Ambiente (CODA). De acuerdo con el CODA (2018), existe un sistema único de manejo ambiental para la prevención, control y reparación de la contaminación ambiental; las acciones a ejecutar mediante planes, programas y estrategias de cambio climático las realizan las instituciones del Estado con competencia estatal, provincial, cantonal y parroquial.

Política pública ecuatoriana en razón del cambio climático

Fontaine (2015) señala que, con el fin de profundizar en el análisis de política ambiental, de forma inicial, se deberían responder las siguientes interrogantes: ¿existe política ambiental?, ¿es una política sectorial?, ¿existe una agencia estatal encargada? y ¿cuál es el presupuesto que se dedica para dicha política? Al respecto cabe precisar la política sectorial para el cambio climático. Conforme el artículo 4 del borrador del Reglamento del Comité Interinstitucional de Cambio Climático (2018), el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica es la entidad rectora en materia ambiental junto a su Subsecretaría de Cambio Climático, las instituciones estatales que conforman el CICC son ministerios del Estado como: Electricidad y Energía Renovable; Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca; Coordinación de los Sectores Estratégicos; Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad; Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Coordinación de Desarrollo Social; Secretaría Técnica Planifica Ecuador; Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador; Sistema Integral de Vigilancia Epidemiológica; Sistema Nacional de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.

En el 2009, se creó la Subsecretaría de Cambio Climático, que asegura la aplicación de políticas de adaptación y mitigación del cambio climático. En el año 2010, se implementa el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC), que con un enfoque transversal concentra a las diversas instituciones estatales con competencia ambiental, y cuya operativización funciona con grupos técnicos de trabajo. Por otra parte, la Mesa de Trabajo REDD+ promueve la participación de actores estatales clave, con representantes de la sociedad civil y representantes de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos, pueblo montubio y comunas para gestionar el cumplimiento del Programa Nacional REDD+ (Ministerio del Ambiente s.f.).

En el plano de política pública ecuatoriana se ha tomado en esta investigación como información documental, en total 13 documentos (tabla 2) que constituyen política pública (estrategias, planes y programas), en orden cronológico:

Tabla 2. Política ambiental de cambio climático

Año	Política ambiental de cambio climático
2008	1. Programa Nacional REDD
2010	2. Plan Nacional de Calidad del Aire del Ecuador
2011	3. Comunicación Nacional sobre Cambio Climático 4. Plan de Implementación de la NDC
2013	5. Estrategia Nacional de Cambio Climático 6. Plan Nacional de Creación y Fortalecimiento de Condiciones 7. Plan Nacional de Mitigación 8. Plan Nacional del Adaptación al Cambio
2016	9. Programa Nacional de Municipios Saludables
2019	10. Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional
2019	11. Evaluación del estado de funcionamiento del Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC) y recomendaciones para contribuir a su efectiva gobernanza
2021	12. Estrategia Nacional de Financiamiento Climático
2022	13. Plan Nacional de Transición hacia la Descarbonización

Fuente: elaboración propia.

En el año 2008 se implementó el Programa ONU-REDD con el fin de reducir las emisiones por la deforestación y la degradación de los bosques a través de inventarios donde se estimen las emisiones de carbono forestal. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (s.f.) destaca que Ecuador mantiene vigente el mapa forestal de apoyo para el inventario forestal nacional.

Desde el año 2010, el Plan Nacional de Calidad del Aire del Ecuador (Ministerio del Ambiente 2010) trabajó tres programas sobre la contaminación del aire. El primer programa sobre control y vigilancia de la calidad de aire tuvo como políticas a desarrollar: el inventario nacional de emisiones de GEI, el monitoreo de la calidad de aire, el sistema de información de la calidad de aire y el sistema de vigilancia epidemiológica de las enfermedades respiratorias vinculadas a la contaminación del aire. El segundo programa, titulado *Mejoramiento de la calidad de aire y prevención de su deterioro*, desarrolla políticas como: investigación en gestión de la calidad de aire, implementación del programa de reducción de emisiones y sistema nacional de revisión técnica vehicular. El tercer programa contiene medidas durante los estados de alerta que implementa planes de contingencia frente a graves sucesos de contaminación del aire.

La política ambiental ecuatoriana, conforme a la CMNUCC (1992), se ve plasmada en la ENCC desde el año 2013. Ella está emitida y ejecutada por el ministerio rector, mediante acuerdo ministerial número 95. Dentro de las principales consideraciones a destacar de este instrumento se encuentran que propone la planificación de investigaciones, dentro de las cuales se identifican líneas de acción para la gestión de cambio climático.

Las dos líneas estratégicas del Estado ecuatoriano frente al cambio climático se definen en: a) adaptación y b) mitigación. La Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) para su aplicación considera que es necesario trabajar en fases: a) generar información de cambio climático en Ecuador, a través de investigaciones; b) gestionar el conocimiento y la concientización del cambio climático en la sociedad civil; c) desarrollar y fortalecer las capacidades humanas para afrontar el cambio climático, y d) facilitar el financiamiento para la ejecución de actividades de adaptación y mitigación del cambio climático.

La adaptación es el proceso mediante el cual se equilibran los sistemas humanos socioeconómicos y naturales amigables con el ambiente cuando sea necesario responder adecuadamente a fenómenos climáticos o posibles daños ambientales. La fase de mitigación tiene como objetivo reducir emisiones de GEI a través de la disminución de usos de combustibles fósiles, almacenar carbono, fomentar la reforestación, etc. El sistema institucional contra el cambio climático se encuentra conformado por: el Comité Interinstitucional de Cambio Climático, el gobierno central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la sociedad civil.

Del Plan Nacional de Creación y Fortalecimiento de Condiciones de la ENCC nacen tres instrumentos de política pública denominados planes nacionales. Por una parte, el Plan Nacional de Creación y Fortalecimiento de Condiciones, dentro del cual se definen objetivos y resultados para alcanzar a corto plazo, así como, a través del mismo se definen los lineamientos para la ejecución de los planes nacionales de adaptación y de mitigación. El Plan Nacional de Mitigación tiene como finalidad la implementación de medidas para reducir las emisiones de GEI en sectores estratégicos, y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, tiene como propósito fortalecer la capacidad del país en afrontar los impactos negativos del cambio climático a través de un Sistema Integral de Gestión Riesgos para un desarrollo sostenible del medioambiente. Este interactúa con tres niveles: cantonal, provincial y parroquial, bajo los principios de responsabilidad comunes pero diferenciadas. Existen además seis sectores estratégicos: patrimonio natural; patrimonio hídrico; salud; asentamientos humanos; sectores productivos y estratégicos; y, soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca.

El Ministerio del Ambiente (2011), en la Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático de la MCNUCC, señalaba que los impactos del cambio climático al año 2025 generarían una pérdida de \$5,6 billones de dólares por efectos de eventos meteorológicos por el cambio climático. Aquí podemos sumar: la intensificación de eventos climáticos, el incremento del nivel del mar, retroceso de los glaciares, incremento de enfermedades tropicales de transmisión como el dengue, expansión de poblaciones de especies invasoras en las islas Galápagos y diversos ecosistemas sensibles y la extinción de especies. En el año 2017, se adoptó la Tercera Comunicación Nacional del Ecuador a la CMNUCC, del análisis de los sectores clave que

emiten más gases de efecto invernadero y mayor impacto, son: a) el sector energía, b) el sector de agricultura y cambio de uso del suelo y silvicultura, y c) el sector de la construcción de vialidad e infraestructura (Ministerio del Ambiente 2017).

La Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) del año 2019 es el instrumento por el cual cada país mide el cumplimiento de la CMNUCC y el Acuerdo de París del 2015, vinculado a los logros de sus objetivos país a largo plazo y que abarca políticas públicas enfocadas en eliminar actividades que producen emisiones de GEI para combatir el cambio climático. Realiza un análisis de los avances generados en materia ambiental y las estrategias a implementar en los sectores estratégicos; prevé el incremento de enfermedades y epidemias por las alteraciones climáticas en el planeta ya que Ecuador es un país vulnerable por su clima (Ministerio del Ambiente y Agua 2019; 2020; 2021).

Desde el 2011, el Plan de Implementación de la NDC tiene por objetivo promover la participación del sector privado en la lucha contra el cambio climático, incluyendo objetivos de trabajo en los sectores estratégicos como salud. Dentro de las actividades que se destacan: evaluar los riesgos del cambio climático para condiciones de salud; difundir información climática para vigilar la aparición de mosquitos vectores del dengue, sobre los impactos del cambio climático en la salud; apoyar con la metodología de medición que requieran los gobiernos municipales en el programa nacional de municipios saludables, “con la finalidad de monitorear y documentar medidas para disminuir el impacto del cambio climático en la salud de la población de los GAD incluidos en este Programa” (Falconí y Núñez 2020).

A nivel local, desde el año 2016, existe el Programa Nacional de Municipios Saludables. El Estado ecuatoriano permite a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) municipales dentro de su competencia participar en dicho programa. Es la mayor estrategia que fomenta el Ministerio de Salud Pública (2016) en su lucha en contra del cambio climático con el fin de garantizar el derecho a un ambiente sano, libre de contaminación y fomentar la salud humana y ambiental, bajo el principio de desarrollo sustentable desde las municipalidades.

El objetivo de este programa fue emitir un manual de certificación de municipios saludables, que permite a los GADS adherirse en una fase inicial: “Municipio promotor de salud”. Le sigue la adaptación de un plan de acción: “Municipio garante de salud”. Para alcanzar la última fase de certificación, “Municipio saludable”, se debe aplicar un modelo en el que se verifica el cumplimiento de una ciudad libre de contaminación. Para ello, deben existir las siguientes condiciones: entornos saludables (parques y bosques protectores), movilidad y circulación saludables, bioeconomía, gestión de riesgos y participación ciudadana bajo el principio de gobernanza ambiental (Ministerio de Salud Pública 2016).

Política presupuestaria

En el año 2019, la Fundación Futuro Latinoamericano realizó la evaluación de políticas ambientales contra el cambio climático en Ecuador. La metodología que utilizó fue experimental, a través del uso de entrevistas a los actores clave, funcionarios que trabajan en las instituciones del CICC. Con referencia al estado actual, detalla la Fundación Futuro Latinoamericano (2019) que en los resultados se destaca que: 1) es necesario que los actores estatales que conforman los grupos técnicos de trabajo del CICC fortalezcan las interrelaciones para la coordinación y articulación de la información, así como, en la gestión de planes de acción que permitan cumplir las obligaciones del Estado en materia de cambio climático; y 2) como instrumento de evaluación propone sugerencias concretas, a través de observaciones.

- a) El CICC debe iniciar con la aplicación de las estrategias adoptadas en los instrumentos de política pública que se han creado. Es necesario adoptar un libro de registro de actas y compromisos asumidos junto a un cronograma ordinario y específico con el objetivo de realizar un seguimiento sistémico y metódico a través del Registro Nacional de Información Climática. Esta actividad es urgente y la fase inicial de un proceso de cambio en razón de acción pública contra el cambio climático.
- b) Otra de las observaciones es que es importante generar una comunicación como estrategia en la que se definan las funciones y atribuciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, municipales y parroquiales. Según lo estipulado, en la normativa vigente en materia ambiental, se requieren ordenanzas que promuevan acciones contra la contaminación ambiental dentro de sus competencias.
- c) En relación con la gestión, se destaca la necesidad de implementar un equipo técnico con presupuesto específico que se dedique a tiempo completo a las actividades a cargo de la Subsecretaría de Cambio Climático del MAAE y el CICC. Se necesitan mayores recursos humanos y económicos para este fin.
- d) En relación con la gobernanza ambiental, la participación de la sociedad en general es importante en la toma de decisiones. Por ello, se debe realizar un mapeo de actores que puedan aportar en la lucha contra el cambio climático a través de un enfoque de género, intergeneracional e intercultural, lo que se debe trabajar además es la construcción de ciudades sostenibles.

Es necesario un mayor financiamiento climático desde el sector productivo privado. No obstante, “en el país todavía se encuentra en la fase de inicio de creación de las condiciones habilitantes para facilitar la participación del sector privado en la acción climática” (Proaño 2020, 106). Se requieren incentivos en aranceles e impuestos

verdes que promuevan una economía ecoamigable. Por ejemplo, no existe normativa que regule el mercado de carbono. Tampoco existe un sistema de registro de emisiones de GEI. “Los proyectos de cambio climático implementados en el país en su totalidad dependen de recursos de cooperación internacional, lo que demuestra que el país es altamente dependiente de los recursos externos” (Proaño 2020, 106). Los recursos destinados a inversión de la adaptación al cambio climático en Ecuador dependen de cooperación internacional.

La Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (EFIC) es una iniciativa reciente implementada en 2021. Se elaboró a partir del trabajo conjunto del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (2021), junto con el Ministerio de Economía y Finanzas, con la finalidad de adaptar lineamientos para la movilización de fuentes de ingreso: públicas, privadas, nacionales e internacionales. El documento contenido en cuatro capítulos es el producto del diálogo a través de ocho reuniones virtuales de diversos actores que forman parte del CICC y la Mesa de trabajo REDD. Es una contribución sobre el estado de la cuestión en materia de cambio climático en Ecuador, incluye el rol de las instancias competentes, describe los mecanismos de seguimiento y evaluación para gestionar mediante acciones el financiamiento climático hacia los sectores estratégicos del país. Al igual que, la propuesta inicial de un Plan Nacional de Transición hacia la Descarbonización, hoja de ruta de planificación y gestión ambiental, con el fin de reducir GEI (Ministerio Ambiente, Agua y Transición Ecológica 2022).

Discusión y conclusiones

De acuerdo con Fontaine (2015), las políticas públicas son de cuatro clases: distributivas, redistributivas, reguladoras y constitutivas. En relación con las políticas ambientales distributivas, se encuentra el conjunto de normativa internacional alrededor de la conservación del medio ambiente en Ecuador, cuya vigencia permanece a largo plazo, conforme la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático de 1992. Los planes, programas y estrategias sectoriales impulsadas por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica constituyen políticas redistributivas con efectos inmediatos. Al igual que las políticas reguladoras o reglamentarias, se reflejan en el trabajo que realiza el Comité Interinstitucional de Cambio Climático. Las políticas constitutivas se reflejan en la institucionalidad en la que colaboran distintos actores (estatales y no gubernamentales), junto a la Subsecretaría de Cambio Climático.

En el contexto institucional, la Subsecretaría de Cambio Climático se centra en la generación y seguimiento de políticas ambientales que contribuyen a combatir los efectos del cambio climático; entre las estrategias implementadas se encuentran: crear

equipos de trabajo en los niveles de gobierno que requieren adaptar sus actividades con una perspectiva ecológica. El Comité Interinstitucional de Cambio Climático se apoya en grupos técnicos de trabajo, dentro de la Mesa de Trabajo REDD se incorporan a actores de la sociedad civil, pueblos y nacionalidades, y universidades. Sin embargo, debe adoptar las observaciones realizadas por la Fundación Futuro Latinoamericano, entre ellas, mayores recursos humanos y económicos específicos para gestionar cronológicamente estrategias concretas a corto y largo plazo, por ejemplo, a corto plazo queda pendiente promover la racionalización, reutilización y reciclaje de plásticos y otros materiales cancerígenos y/o peligrosos.

Otra de las políticas estatales a largo plazo se vincula con la política económica. Dentro del presupuesto estatal la lucha contra el cambio climático, es prioridad. La Sistematización de Iniciativas de Cambio Climático en Ecuador concluye que las acciones públicas contra el cambio climático no deberían depender de cooperación internacional en los proyectos y estudios financiados por actores externos (Melo 2014).

Política ambiental ecuatoriana sobre cambio climático como garantía del derecho a un ambiente sano

Conforme la Corte Constitucional ecuatoriana en el caso “Río Monjas” No. 2167-21-EP/22, del año 2022, existen derechos difusos que son interdependientes entre sí, vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en conexión con el derecho a un hábitat seguro, al agua, al desarrollo sostenible, a la salud, al derecho a la ciudad, al patrimonio cultural y a los derechos de la naturaleza. Señala la Corte que la impermeabilidad del suelo y las laderas del río Monjas se produjo por la ausencia de políticas de desarrollo urbano en razón del cambio climático:

La incontrolada expansión física de la ciudad, por la falta de planificación y control por parte del Municipio de Quito, generó graves consecuencias para el medio ambiente urbano, para el ecosistema del río Monjas el punto que la corte considera que el municipio no observó ni aplicó el derecho a la ciudad y por lo tanto vulneró este derecho en perjuicio de los habitantes de la ciudad de Quito (Corte Constitucional 2022b, 33).

De ahí que, las políticas ambientales en razón del cambio climático se observan reflejadas en la planificación de la ciudad y los fenómenos sociales como expansión urbana, son las que permiten promover la adaptación al cambio climático, señala la Corte que es necesario que se construyan políticas que promuevan infraestructura verde y azul, con participación ciudadana, a cargo de los gobiernos municipales cuyo deber es promover municipales saludables con emisión de una ordenanza:

La planificación urbana debe estar encaminada a establecer las condiciones para que las ciudades sean resilientes ante cuestiones tales como el cambio climático, los desastres naturales o fenómenos naturales. Es decir, que, dentro de una ciudad, la naturaleza pueda mantener y regenerar sus ciclos vitales. (Corte Constitucional 2022, 30)

En relación con el derecho humano a un ambiente sano, en el sector salud, la Organización Mundial de la Salud (OMS) analizó en 2020 a 184 países que emitieron su NDC, con el fin de determinar cuántas incluyen acciones. Se encontró que solo 13 mencionan el impacto directo del cambio climático en la salud humana y únicamente 6 de las 184 (3.2%) asignaron presupuesto que permite disponer recursos en el sector salud. Ecuador es uno de los 6 países que definieron iniciativas en el sector salud frente al cambio climático. Desde el año 2020, como respuesta a las obligaciones de la CMNUCC, ha adoptado acciones de adaptación del sector salud (Falconí y Núñez 2020) centradas en la huella ecológica (Badii 2008), método que mide los impactos del daño ecológico a los recursos naturales en el sector salud, es un instrumento internacional que usan los Estados en sus informes de NDC. Los sistemas de salud representan el 10% del PIB mundial, y contribuyen a un 4% de las emisiones de GEI. En el contexto de la pandemia de COVID-19, cabe analizar si la infraestructura médica respecto al material quirúrgico se elabora de forma biosostenible.

De igual manera, las NDC deben incluir montos cuantificables de los impactos actuales y futuros del cambio climático vinculado a las enfermedades transmitidas por vectores, en agua, alimentos y seguridad ocupacional. En Ecuador, en el periodo 2013-2018 existe alta vulnerabilidad al cambio climático. El 71% del financiamiento se ha invertido en proyectos de mitigación y el 20%, en proyectos de adaptación al cambio climático. El país produce 0.15% de emisiones de GEI a escala global, por lo que, las políticas de financiamiento deben centrarse en adaptación para mayores beneficios ambientales (Proaño 2020).

En cuanto a la inversión sectorial en contra del cambio climático, se encuentra que

se concentra especialmente en los sectores de soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuicultura y pesca; y patrimonio natural representando estos el 63% y el 13% respectivamente de la inversión total, sin embargo, hay sectores como salud en el cual no existe ningún tipo de inversión pese a que por las condiciones geográficas del país el cambio climático aumentaría el campo de distribución de algunas vectores transmisores de enfermedades. e) En la cuantificación de financiamiento climático de mitigación a nivel sectorial para el periodo 2013-2018 se puede evidenciar que la gran mayoría del financiamiento se concentra en el sector agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra, mismo que representa el 89% de la inversión, para el resto de sectores priorizados en la ENCC de mitigación la inversión es despreciable o inexistente (Proaño 2020, 108).

En ese sentido, se requiere una verdadera política de investigación del cambio climático a fin de garantizar que en todos los sectores estratégicos existan recursos humanos y económicos para combatir el cambio climático, como garantía de un ambiente sano, ecológicamente equilibrado que disminuya el riesgo de contraer enfermedades infecciosas como el dengue, coronavirus, COVID-19, entre otros. Concuerta, la OMS (Falconí y Núñez 2020) que para mitigar el cambio climático se deben adoptar medidas adicionales: 1) medir y monitorear los cobeneficios de la acción contra el cambio climático e incluirlos en los análisis costo/beneficio a corto y a largo plazo. 2) Formular políticas públicas de eliminación de gases de efecto invernadero sobre el sector de la salud humana como un área sensible al clima. 3) Reducir la contaminación ambiental con la eliminación de contaminantes de corta vida como lo son el metano, hollín o carbono negro, ozono troposférico, y algunos hidrocarburos, afectan a muertes prematuras por contaminación. 4) Sobre la bioseguridad, el CODA establece que los productos de biotecnología pueden generar riesgo al ambiente; se deben adoptar normas bioseguridad en la conservación y el uso sostenible de los recursos (Código Orgánico del Ambiente 2018, Art. 75).

Señala Alencastro (2014) que existe una limitación para determinar los costos de adaptación al cambio climático, porque dentro de la Estrategia Nacional de Cambio Climático no se establecen montos para ejecución de acciones, por lo cual, propone la creación de un sistema de presupuesto para la planificación, así como para el seguimiento de la inversión climática, ello a través del apoyo de la sociedad. Harvey (2022) infiere que se requieren políticas anticapitalistas que centren su atención en un modelo de producción y comercialización ecoamigable, ya que el extractivismo neoliberal impacta negativamente al medio ambiente de forma irreversible. En ese contexto, las políticas presupuestarias para investigaciones del cambio climático no se consideran urgentes pese a su emergencia.

El derecho a un ambiente sano, equilibrado y libre de contaminación es producto de la acción humana, virus como el ébola y el SARS constituyen una advertencia respecto a la urgencia de estar preparados ante emergencias propias de enfermedades infecciosas:

En muchas partes del supuesto mundo “civilizado”, los gobiernos locales y regionales, que invariablemente forman la primera línea de defensa de la salud pública y las emergencias sanitarias de este género, se habían visto privados de financiación gracias a una política de austeridad destinada a financiar recortes de impuestos y subsidios a las grandes empresas y a los ricos. (Harvey 2022, 5)

En este sentido, las políticas ambientales en razón de las crisis vinculadas al cambio climático en el sector salud reflejan la austeridad en el presupuesto de los Estados. Desde hace 60 años, los coronavirus que generan enfermedades infecciosas no han sido objeto de investigaciones sin ánimo de lucro. No se fomentan políticas de

prevención en la salud pública y ambiental; consecuencia de ello es la degradación ambiental por la acción humana.

Para Fontaine (2015, 135), “hay políticas que se han quedado estructuralmente ineficientes en muchos países, como las políticas de lucha contra la pobreza, las reformas agrarias o las políticas ambientales”. La acción pública de la sociología política debe promover espacios de gobernanza ambiental a fin de: “contribuir el diseño de políticas públicas más eficientes en la relación Estado, sociedad y mercado” (143). La gobernanza ambiental permitirá que exista un análisis cualitativo en cuanto a cambios institucionales de la gestión ambiental, mediante la intervención de actores sociales (públicos y privados), en la toma de decisiones en la adaptación al cambio climático, la consulta previa, libre e informada de pueblos, nacionalidades y comunidades, para la construcción social de un ambiente sano (Lamprea 2019).

Conclusiones

Luchar contra el cambio climático, el mayor problema de salud pública a escala mundial, es una prioridad. Desde 2008, con la entrada en vigencia de la Constitución ecuatoriana, que asegura al medio ambiente la protección y vigilancia de sus derechos, en concordancia con el derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, se han implementado dentro de las políticas públicas diversos planes, programas, comunicaciones, estrategias, contribuciones, etc. Cada uno de ellos responde a los compromisos del Estado ecuatoriano con la generación de espacios de articulación para mitigar y adaptar los efectos del cambio climático.

De la revisión documental de las políticas ambientales creadas de 2009 a 2021, se concluye que constituyen esfuerzos de planificación del Estado y los gobiernos locales por adaptar sus actividades a una producción ecoamigable. Sin embargo, el Estado debe implementar y promover estrategias concretas, como mecanismos de financiación, a corto y largo plazo, y una mayor inversión en materia ambiental (público-privada). Además, el sector estratégico salud requiere presupuesto estatal como garantía del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Bibliografía

- Alencastro, Liliana. 2014. *Gasto público y adaptación al cambio climático. Análisis de Colombia, Ecuador, Nicaragua y Uruguay*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/3vMEWmd>
- Alvarado, Johanna, Lorena Meneses y Fabio Idrovo. 2020. “Origen probable y transmisión entre especies del SARS-CoV-2”. *Revista Info ANALÍTICA* 8 (1). <https://bit.ly/3QrivLr>
- Altamirano, Alejandro. 2004. “El derecho constitucional a un ambiente sano, derechos humanos y su vinculación con el derecho tributario”. *Derechos & Sociedad* (22): 314-346. <https://bit.ly/3A09kfv>
- Badii, Mohammad. 2008. “La huella ecológica y sustentabilidad”. *Daena: International Journal of Good Conscience* 3 (1): 672-678. <https://bit.ly/3BEoNmK>
- Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno de El Niño. 2017. “¿Qué es el cambio climático?”, <https://bit.ly/3zQBklQ>
- CODA (Código Orgánico del Ambiente). 2018. *Registro Oficial Suplemento 983*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. *Registro Oficial 449*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Díaz Cordero, Gerarda. 2012. “El cambio climático”. *Ciencia y Sociedad* 2 (XXXVII). <https://bit.ly/3Q9YIAG>
- Corte Constitucional del Ecuador. 2022a. “Sentencia No. 253-20-JH/22 (Derechos de la naturaleza y animales como sujetos de derechos). Caso “Mona Estrellita””, <https://bit.ly/3mBaQNJ>
- Corte Constitucional del Ecuador. 2022b. “Caso Río Monjas. Sentencia No. 2167-21-EP/22”, <https://bit.ly/3A53YzE>
- El Universo. 2020. “Cómo la deforestación y la pérdida de especies provocan nuevas enfermedades”, 10 de abril del 2020, <https://bit.ly/3PX7lhF>
- Estrada, Manuel. 2001. “Cambio climático global: causas y consecuencias”. *Revista de Información y Análisis* 16. <https://bit.ly/3dfj4JN>
- Falconí, Cecilia, y Jorge Núñez. 2020. “Cambio climático, impactos y respuestas para el sector salud en el marco de las contribuciones determinadas a nivel nacional”, <https://bit.ly/3zSWXlk>
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas, conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO.
- Fundación Futuro Latinoamericano. 2019. “Evaluación del estado de funcionamiento del Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC) y recomendaciones para contribuir a su efectiva gobernanza”, <https://bit.ly/3zxcZA7>
- Harvey, David. 2022. “Política anticapitalista en tiempos de COVID-19”, <https://bit.ly/3zAVHSJ>

- Lamprea, Everaldo. 2019. *El derecho de la naturaleza. Una aproximación interdisciplinaria a los estudios ambientales*. Universidad de los Andes y Siglo del Hombre Editores.
- Lécaros, Juan. 2013. “La ética medio ambiental: principios y valores para una ciudadanía responsable en la sociedad global”. *Acta bioeth* 2 (19): 177-188.
<https://bit.ly/3BEAf5>
- Ludeña, Carlos. 2013. *Ecuador: mitigación y adaptación al cambio climático. Marco de la preparación de la Estrategia 2012-2017 del BID en Ecuador*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/3P6Uo3m>
- Luis, Elena. 2018. “El medio ambiente sano: La consolidación de un derecho”. *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho* (25): 550-569. <https://bit.ly/3BS4lij>
- Melo, Mario. 2014. *Documento descriptivo, analítico y comparativo de las políticas públicas sobre cambio climático en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia y su relación con el conocimiento tradicional*. Quito: UICN. <https://bit.ly/3oZ8Pw3>
- Mance, H., y M. Rodríguez. 2009. *Cambio climático: lo que está en juego*. Bogotá: FLACSO.
- Ministerio del Ambiente (s.f.). “Mesa de Trabajo REDD+”, <https://bit.ly/3Jt8RFO>
- Ministerio del Ambiente. 2010. “Plan Nacional de Calidad del Aire”,
<https://bit.ly/3P5uL3i>
- Ministerio del Ambiente. 2011. “Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, <https://bit.ly/3oQlhOn>
- Ministerio del Ambiente. 2012. “Estrategia Nacional de Cambio Climático”,
<https://bit.ly/3zz36Se>
- Ministerio del Ambiente. 2017. “Tercera Comunicación Nacional del Ecuador”,
<https://bit.ly/3SizMbv>
- Ministerio del Ambiente y Agua. 2019. “Primera contribución determinada a nivel nacional para el acuerdo de París bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático”, <https://bit.ly/3QjotxI>
- Ministerio del Ambiente y Agua. 2020. “COVID-19 un respiro para la naturaleza”,
<https://bit.ly/3buGRFk>
- Ministerio del Ambiente y Agua. 2021. “Estrategia Nacional de Financiamiento Climático”, <https://bit.ly/3PZlaeb>
- Ministerio Ambiente, Agua y Transición Ecológica. 2022. “Ministerio del Ambiente inició la construcción del Plan Nacional de Transición hacia la Descarbonización”,
<https://bit.ly/3sf8NSn>
- Ministerio de Salud Pública. 2016. “Municipios saludables en el Ecuador”,
<https://bit.ly/3oS2pyH>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (s.f.). “REDD+ Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques”, <https://bit.ly/3oQkyg7>

- Proaño, Ricardo. 2020. “El financiamiento climático en Ecuador Estado actual, tendencias, desafíos y oportunidades”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador. <https://bit.ly/3oXyuFr>
- Reglamento del Comité Interinstitucional de Cambio Climático. 2018. <https://bit.ly/3CWLKkc>
- Roth, André-Nóel. 2014. *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Serna Ramírez, Aceneth. 2007. “El derecho a un ambiente sano y la pedagogía ambiental”. *EL ÁGORA* 2 (7): 345-359. <https://bit.ly/3vPVERN>
- Wieland, Patrick. 2017. *Introducción al derecho ambiental*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-Fondo Editorial. <https://bit.ly/3Qex2tR>