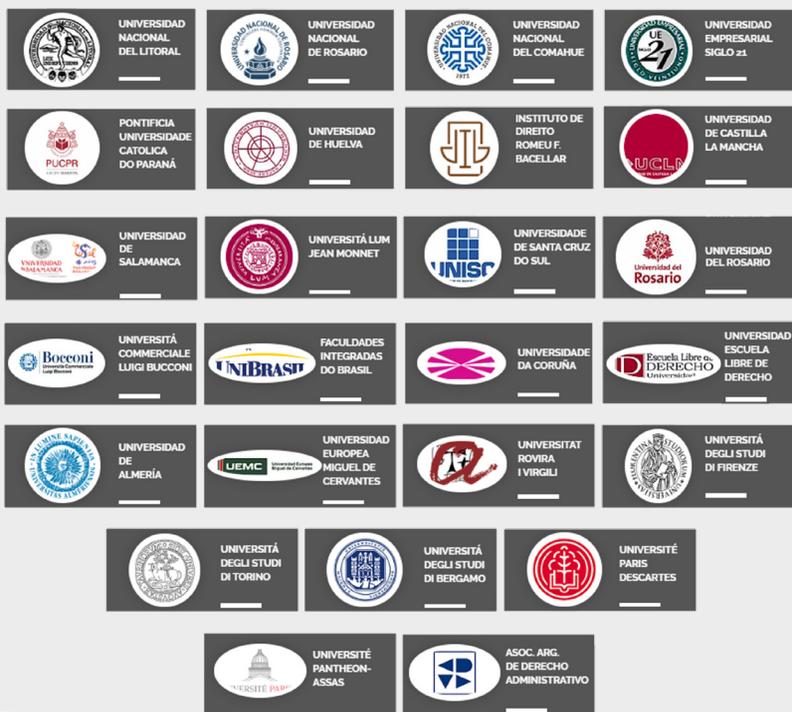


REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 9 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2022 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



Adaptación de políticas públicas para mitigar los efectos del cambio climático en Ecuador: identificación de rupturas y escenarios críticos

Adaptation of public politics to mitigate the effects of climate change in Ecuador: identification of ruptures and critical scenarios

SANDRA ENCARNACIÓN ORDOÑEZ I. *

† Universidad Técnica Particular de Loja (Loja, Ecuador)

sjencarnacion@utpl.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-1436-4169>

MARCELO COSTA CEVALLOS I. **

† Universidad Técnica Particular de Loja (Loja, Ecuador)

macosta@utpl.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-6960-2910>

Recibido el/Received: 14.05.2022 / May 14th, 2022

Aprobado el/Approved: 16.07.2022 / July 16th, 2022

RESUMEN:

El estado de bienestar, incluso en los países donde sus estructuras institucionales alcanzaron niveles prestacionales satisfactorios para los intereses públicos, hoy colapsa, las respuestas estatales en oriente y occidente son insuficientes como lo son sus sistemas sanitarios y recursos tecnológicos. El cambio climático, como la pandemia y la guerra, también genera efectos globales. La intervención del multilateralismo parece postergarse, tras la invasión de Rusia a Ucrania deberán renegociarse

ABSTRACT:

Abstract. The welfare state, even in countries where its institutional structures have reached satisfactory performance levels for public interests, is collapsing today; the state responses in East and West are just as insufficient as their health systems and technological resources. Climate change, like the pandemic and war, also generates global effects. The intervention of multilateralism seems to be postponed, after Russia's invasion of Ukraine, conditions and concessions must be renegotiated on the geopolitical map. The

Como citar este artículo | *How to cite this article:* ENCARNACIÓN ORDOÑEZ, Sandra; COSTA CEVALLOS, Marcelo. Adaptación de políticas públicas para mitigar los efectos del cambio climático en Ecuador: identificación de rupturas y escenarios críticos. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 9, n. 1, p. 75-98, ene. /jun. 2022. DOI 10.14409/redoeda.v9i1.11502

* Profesora invitada en la Universidad Técnica Particular de Loja (Loja, Ecuador). Profesora de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Técnica Particular de Loja (Loja, Ecuador). Profesora de la Maestría en Derecho Civil y Procesal Civil de la Universidad Técnica Particular de Loja (Loja, Ecuador). Miembro y Directora Institucional de la Asociación Latinoamericana de Derecho Administrativo (ALDA). Doctoranda del Programa Oficial en Derecho Administrativo Iberoamericano por la Universidade da Coruña-España. Magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Técnica Particular de Loja. E-mail: sjencarnacion@utpl.edu.ec

** Profesor titular de Derecho Procesal Administrativo en la Universidad Técnica Particular de Loja (Loja, Ecuador). Doctorando del Programa Oficial en Derecho Administrativo Iberoamericano por la Universidade da Coruña-España (A Coruña, España). Tutor externo del Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN (Quito, Ecuador). Abogado. Magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Técnica Particular de Loja (Loja, Ecuador). E-mail: macosta@utpl.edu.ec



condiciones y concesiones en el mapa geopolítico. El objetivo de esta contribución es describir la evolución de las políticas públicas en Ecuador para mitigar los efectos del cambio climático desde el contexto del desarrollo teórico y práctico del principio a la buena administración pública, e identificando las limitaciones de los instrumentos formales e informales para garantizar con eficacia los derechos en su dimensión biocéntrica, y visionar posibles rupturas que pudiesen transformarse en escenarios ambientales críticos que arriesguen el cumplimiento de las metas del ODS 13 (acción por el clima).

Palabras-Clave. cambio climático, buena administración pública, innovación normativa, rupturas, multilateralismo.

objective of this contribution is to describe the evolution of public policies in Ecuador to mitigate the effects of climate change from the context of theoretical and practical development from the beginning to good public administration, and identify the limitations of formal and informal instruments to effectively guarantee rights in their biocentric dimension, and envision possible ruptures that could become critical environmental scenarios that risk compliance with the goals of SDG 13.

Keywords. climate change, good public administration, normative innovation, breakups, multilateralism.

SUMARIO:

1. Inercia del hard law y el soft law en la cruzada global por mitigar los efectos del cambio climático; **2.** El Acuerdo de París y el estado situacional de adaptación en Ecuador; **3.** La buena administración pública como obligación del estado y como derecho del ser humano ante el cambio climático. **4.** Regulaciones constitucionales y legales sobre cambio climático en Ecuador; **5.** Políticas públicas nacionales en el contexto del cumplimiento del ODS 13 (acción por el clima); **6.** Identificación de rupturas y escenarios críticos; **7.** Conclusión. Referencias.

1. INERCIA DEL HARD LAW Y EL SOFT LAW EN LA CRUZADA GLOBAL POR MITIGAR LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

La gestación de estándares normativos transnacionales con objetivos regulatorios por fuera de la órbita estatal, anclados a la dialéctica como motor de cambios en la geopolítica, trajo consigo nuevos escenarios, actores y guiones como la comunidad global, la gobernanza multinivel, las agencias internacionales híbridas, la tutela de los metaderechos; una suerte de nuevo orden jurídico que aunque con déficit de legitimidad, pudiese responder democráticamente a conflictos de amplio espectro como la migración, la asistencia humanitaria, los de tipo tecnológico como el cybersquatting y el que amenaza lentamente la existencia de los seres vivos como el cambio climático.

Las coordenadas trazadas por Kingsbury, Stewart y Krisch¹, vinculados al Proyecto de Investigación sobre Derecho Administrativo Global de la Facultad de Derecho de la

¹ Para Kingsbury, Stewart y Krisch el Derecho Administrativo Global es aquél que incluye los mecanismos, principios, prácticas y los acuerdos sociales que los respaldan y que promueven o que de otra forma afectan la accountability de los órganos globales administrativos, en particular asegurándose de que cumplan con los estándares adecuados de transparencia, participación, toma de decisiones razonada, y legalidad, y



New York University, replantearon el debate sobre la primacía del modelo dogmático positivista y normativista, sobre la conexión entre derecho duro y derecho blando. No está en el curso de este estudio, avivar el fuego cruzado entre precursores del derecho global y quienes lo niegan como ciencia en desarrollo o paradigma del derecho, pero si identificar las limitaciones de los instrumentos formales e informales para garantizar con eficacia los “derechos” en su dimensión biocéntrica.

El estado de bienestar, incluso en los países donde sus estructuras institucionales alcanzaron niveles prestacionales satisfactorios para los intereses públicos, hoy colapsa, las respuestas políticas estatales en oriente y occidente son igual de insuficientes como sus sistemas sanitarios y recursos tecnológicos, el cambio climático, como la pandemia y la guerra, también genera efectos globales. Ya no es más un sofismo ni una “hipótesis utópica” como lo dimensionó Luigi Ferrajoli, el debatir la idea de una constitución para la tierra, como herramienta de gobernanza compartida, no como gobierno del mundo, sino como regla de compromiso, como brújula; el autor engloba en las siguientes líneas lo que bien puede decirse es una reflexión universal sobre nuestras crisis simbióticas:

La humanidad se encuentra frente a emergencias globales que ponen en peligro su propia supervivencia: el calentamiento global, destinado, si no se lo frena, a hacer inhabitables crecientes partes de nuestro planeta; la amenaza nuclear proveniente de los millares de cabezas atómicas expandidas sobre la Tierra y dotadas de una capacidad de destrucción total; el crecimiento de las desigualdades y de la miseria, y la muerte, cada año, millones de seres humanos, por hambre y enfermedades no tratadas; la difusión de regímenes despóticos que violan sistemáticamente las libertades fundamentales y los demás derechos proclamados en las diversas cartas constitucionales; el desarrollo del crimen organizado y de las economías ilegales, que han demostrado una extraordinaria capacidad de contagio y de corrupción de la economía legal; el drama, en fin, de centenares de millares de migrantes, cada uno de los cuales huye de algunas de estas tragedias. Por primera vez en la historia, a causa de la catástrofe ecológica, el género humano está en riesgo de extinción: no una extinción natural como la de los dinosaurios, sino un insensato suicidio masivo debido a la actividad irresponsable de los propios seres humanos².

El hard law que integra “aquellos instrumentos, ya sea en forma de tratados, pactos, convenciones o acuerdos, cuyo reconocimiento por parte de los Estados lleve

promoviendo la efectiva evaluación de las normas y decisiones que aprueba. KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B. El surgimiento del Derecho Administrativo Global. **Revista de Derecho Público**, Bogotá, n. 24, p. 1-46, 2010.

² FERRAJOLI, L. **Por una Constitución de la Tierra**: la humanidad en la encrucijada. Trad. Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Trotta, 2022. p. 1.



aparejada una obligación de observancia y cumplimiento de los mismos”³, se ha desarrollado con el multilateralismo que desde la retórica ha expandido políticas públicas transnacionales ambiciosas, que se debilitan en la practicidad por los intereses disuasivos de los países desarrollados con agendas propias y que actúan al ritmo que marca las relaciones internacionales.

El soft law que en la percepción de Senden es un “conjunto de normas de comportamiento o códigos de conducta que se encuentran recogidas dentro de instrumentos a los que no se les ha otorgado fuerza vinculante alguna pero que, aun careciendo de ella, tienen la capacidad de crear efectos jurídicos de forma indirecta”⁴, ha ganado espacio como derecho complementario e interpretativo, sin embargo, al igual que el derecho duro, se torna insuficiente para regular y generar capacidades de respuesta estatales sostenibles para afrontar las secuelas del cambio climático.

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos hasta el Acuerdo de París, la diplomacia internacional ha reiterado la voluntad política estatal para adherirse a importantes instrumentos internacionales. En el orden interno de los países miembros del sistema ONU, también se han incorporado en sus constituciones, regulatorias en teoría innovadoras, modelos garantistas que no terminan de aterrizar dentro de los entornos domésticos latinoamericanos como acciones concretas y verificables para la tutela eficaz de los derechos.

En materia de cambio climático, la legitimidad de los organismos internacionales y de los espacios de discusión interestatal se desgaja ante su falta de resultados⁵. La ética parecería ser adaptable a los escenarios más críticos y el lobby negacionista⁶ ha neutralizado estratégicamente la protesta y resistencia social; Bellomo en esta línea reflexiona:

Por desgracia, los discernimientos ambientales constituyen materia fértil para el falseamiento y la degradación de los intereses e intenciones. En nombre del desarrollo y la prosperidad social pueden promoverse retornos individuales o corporativos deshonrosos. Asimismo, cabe invocar el derecho de los pueblos originarios simplemente como

³ SANCHEZ CACERES, L. El sistema de Hard-Law y Soft-Law en relación con la defensa de los derechos fundamentales, la igualdad y la no discriminación. **Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho**, n. 39, p. 467-488, 2019. Disponible en: <<https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/14293/pdf>>. p. 469.

⁴ SENDEN, L. **Soft Law in European Community Law**. Oxford: Hart Publishing, 2004. p. 112.

⁵ ISLAS VARGAS, M. Adaptación al cambio climático: definición, sujetos y disputas. **Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales**, Quito, n. 28, p. 9-30, 2020. p. 11. La autora referenciando a Brulle 2013 y Oreskes y Conway 2011, agrega que tal y como ha podido constatarse con el financiamiento negacionista y el cabildero en los Estados, las estrategias corporativas han logrado impedir y posponer cualquier restricción a las emisiones de GEI que pudiera resultar en la disminución de sus tasas de ganancias.

⁶ El término negacionismo se ha utilizado comunicativamente como concepto paraguas para referirse a multitud de posiciones distintas no alineadas con la lucha contra el cambio climático. Véase en: ALMIRON, N. y MORENO, J. Más allá del negacionismo del cambio climático. Retos conceptuales al comunicar la obstrucción de la acción climática. Ámbitos: **Revista Internacional de Comunicación**, n. 55, p. 9-23, 2022. doi: <http://dx.doi.org/10.12795/Ambitos.2022.i55.01>.



pantalla para acumular poder o influencias. La tensión entre lo jurídicamente lícito (explícito) y lo éticamente ilícito (implícito) también ocupa su lugar en el discernimiento ético-ambiental.⁷

La cruzada global para mitigar los efectos del cambio climático y el amplio marco regulatorio que le ha precedido y que rige para los estados comprometidos, no es suficiente para re direccionar nuestro comportamiento si es que las decisiones políticas de los países desarrollados no se humanizan; “la tierra tiene una piel y esa piel tiene enfermedades. La más mortífera es conocida como humanidad”⁸. Es deseable que las acciones de mitigación superen a las de adaptación, pero las respuestas desde el multilateralismo parecen postergarse, es innegable que tras la invasión de Rusia a Ucrania, deberán reacomodarse o si se quiere renegociarse condiciones y concesiones en el mapa geopolítico, citando a Krugman, “los beneficios de la globalización siempre corren peligro por los caprichos de los dictadores”⁹.

2. EL ACUERDO DE PARÍS Y EL ESTADO SITUACIONAL DE ADAPTACIÓN EN ECUADOR

Aunque existen aspectos externos que de cierto modo detienen y no contribuyen a evitar el calentamiento de la tierra, hay que recordar que el Acuerdo de París estableció hace 10 años aproximadamente un objetivo principal: evitar que se produzca calentamiento global por debajo de 2 y de ser posible 1,5 de grados centígrados; la iniciativa reflejó el consenso de países desarrollados y subdesarrollados para atender las amenazas de la crisis climática. El instrumento en mención tiene efectos jurídicamente vinculantes y por lo tanto, se debe recordar este punto a quienes pretenden impedir que los compromisos del acuerdo se cumplan, porque en poco tiempo no solamente podrán verse colapsados los países menos poderosos que se esfuerzan por alcanzar las metas propuestas, sino también las potencias, porque sus recursos no son ilimitados y la extinción de los ecosistemas de ser un mito, puede mutar en realidad.

Otro aspecto fundamental del referente acuerdo son las nombradas Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés), que deben entenderse como la expectativa de lograr mitigar y adaptarse, promoviendo políticas para disminuir emisiones; así, lo establece el artículo 4, numeral 2 del Acuerdo de París, siendo obligación de contribuir con los planes concretos de acción climática para reducir los GEI, los mismos que deben darse a conocer cada cinco años.

⁷ BELLOMO, S. Modulaciones del antropocentrismo y el biocentrismo: orientaciones filosóficas para la educación ambiental. **Revista Latinoamericana de Filosofía de la Educación**, v. 6, n. 11, p. 71-94, 2019. p. 8.

⁸ CRAGNOLINI, M. Esa enfermedad en la piel de la tierra que es el «hombre». **Estudios Nietzsche**, Buenos Aires, n. 16, p. 13-25, 2016. p. 198.

⁹ KRUGMAN, P. ¿Acabará Putin con la economía mundial? **El País**. 2 Abr. 2022. Disponible en: <<https://elpais.com/economia/negocios/2022-04-02/acabara-putin-con-la-economia-mundial.html>>.



Por lo tanto, cada país miembro tiene la responsabilidad de aplicar de manera interna las políticas que sean necesarias para dar cumplimiento con este Acuerdo, caso contrario, como ha referido Antonio Guterres, Secretario General de la ONU, “si las naciones más ricas del planeta no se comprometen a abordar el tema de las emisiones contaminantes a la atmósfera, el mundo se encamina hacia una senda catastrófica de un calentamiento global de 2,7 grados centígrados a finales de siglo”¹⁰. Pero no solo lo deben realizar estas naciones sino también los países en vía de desarrollo entre ellos Ecuador, quien forma parte de este Acuerdo desde el año 2017, el estado ecuatoriano ha debido aplicar y desafiar dificultades económicas, políticas, tecnológicas y sociales para planificar y ejecutar acciones con miras a cumplir objetivos y metas del Acuerdo, siendo conscientes de que el abordaje de la discusión y de las agendas programáticas no pueden ni deben ser discutidas en el plano internacional o nacional únicamente, sino también en el ámbito local, porque en estos niveles territoriales inician los desafíos para crear sinergias y buenas prácticas; al respecto Helgeson y Ellis refieren que “el cambio climático ha causado impactos considerables en los sistemas naturales y humanos, principalmente en el nivel local, en donde existe mayor vulnerabilidad”¹¹

Ha sido indispensable evolucionar en el concepto y praxis de la gobernanza multi-nivel¹², donde exista esa conexión entre los planes nacionales, intermedio, locales y de cercanía como dice el prefecto Dávila, ya que, esto permite “fortalecer todos los niveles debido a que cada uno de ellos mantiene contacto específico con la realidad de sus territorios.”¹³ Por su parte, Galárraga, González-Eguino y Markandya manifiestan que “los gobiernos subnacionales o provinciales, locales y la sociedad civil cumplen papeles cruciales para desarrollar e implementar de manera participativa y desde la base; metas climáticas, políticas e iniciativas como las NDC”¹⁴. Por tanto, los gobiernos locales tienen responsabilidad directa para cumplir parte de los NDC que establece el Acuerdo de París.

¹⁰ ONU. El acuerdo de París podría evaporarse si las emisiones contaminantes aumentan un 16% en 2030. 17 Sep. 2021. Disponible en: <<https://news.un.org/es/story/2021/09/1496892#:~:text=Si%20las%20naciones%20m%C3%A1s%20ricas,de%20la%20ONU%2C%20Ant%C3%B3nio%20Guterres>>.

¹¹ HELGESON, Jennifer; ELLIS, Jane. The role of the 2015 agreement in enhancing adaptation to climate change. **OECD/IEA Climate Change Expert Group Papers**, n. 2015/01, p. 1-60, 2015. Disponible en: <<https://doi.org/10.1787/5jrxg3xb0h20-en>>.

¹² LECHÓN, Luis. **¿Gobernanza climática en Ecuador? Los gobiernos subnacionales frente al reto de implementar las Contribuciones Nacionales: El caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador**. Quito, 2020. Tesis (Maestría) – Programa de Maestría de Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar. El autor referenciado a Hooghe y Marks 2003, p. 27, establece que el término gobernanza multinivel se refiere a la diferenciación de los sistemas organizados en niveles, a los patrones de interacción y a los mecanismos de coordinación resultantes de esta diferenciación.

¹³ DÁVILA, Rafael. Gobernanza multinivel para implementar la agenda 2030. **Revista del consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador Congope**, Quito, n. 14, p. 35-39, 2021.

¹⁴ GALARRAGA, Ibon; GONZALEZ, Eguino; MARKANDYA, Anil. The Role of Regional Governments in Climate Change Policy. **Environmental Policy and Governance**, Massachusetts, v. 21, n. 3, p. 164-182, 2009.



En Ecuador el territorio se estructura en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales y se gobierna de manera descentralizada, para la gestión administrativa funcionan los gobiernos autónomos descentralizados entre ellos los gobiernos provinciales, quienes en el ámbito ambiental tienen reconocidas competencias específicas y que han sido insertadas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

En el artículo 42, los gobiernos provinciales tienen como competencia exclusiva la de planificar el desarrollo de cada provincia y el ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, posteriormente en el artículo 136 se establece que son aquellos que gobiernan, dirigen, ordenan, disponen y organizan la gestión ambiental, la defensa del ambiente y la naturaleza de su provincia. Es decir, la acción local se hace indispensable para afrontar este problema global.

Aunque Ecuador es parte desde el año 2017 del Acuerdo de París, las normativa constitucional ecuatoriana ya lo estableció en el 2008, en el artículo 414, que “es responsabilidad del Estado adoptar medidas adecuadas y transversales, para mitigar el cambio climático, tomando medidas que permitan la protección de bosques, vegetación así como de la población en riesgo”¹⁵, de aquí en adelante es necesario preguntarnos qué han hecho los gobiernos provinciales para fortalecer los ejes de cumplimiento de este objetivo que será de beneficio para todo el territorio nacional. Para esto es necesario hacer una retrospectiva y revisar cómo han contribuido y como se pretende hacerlo hasta el año 2025.

De acuerdo a un estudio realizado por Lechón estableció que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT que han desarrollado los GADS, en resumen son los siguientes:

...PDOT de 23 GAD Provinciales del Ecuador continental se ha encontrado entre las iniciativas más comunes: encadenamientos productivos, granjas integrales, gestión integral de residuos sólidos, planes forestales productivos, reforestación y regeneración forestal, sistemas agroforestales, tratamiento de aguas residuales, gestión de riesgos, conservación del patrimonio natural, declaratoria de áreas de conservación, control y calidad ambiental, protección de fuentes de agua, mejoramiento de sistemas de riego, producción agroecológica, biocomercio, planes provinciales de energías renovables. Estas acciones indirectamente están contribuyendo a la reducción de emisiones de GEI y al aumento de la capacidad de resiliencia, aun cuando no haya una concepción de la política climática en su PDOT.¹⁶

¹⁵ Artículo 414 de la Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 31 del 20 de octubre de 2008. Última modificación: 1 de agosto de 2018.

¹⁶ LECHÓN, Luis. **¿Gobernanza climática en Ecuador? Los gobiernos subnacionales frente al reto de implementar las Contribuciones Nacionales: El caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados**



Como se puede observar, los diferentes gobiernos provinciales acorde con sus competencias están desarrollando acciones, lógicamente para poder cumplir en un cien por ciento hace falta la contribución del gobierno nacional, de la ciudadanía así como el aporte internacional y una mejor articulación con los gobiernos municipales, parroquiales y sobre todo con tres importantes Ministerios como son el del Ambiente, de Energía y Recursos Naturales no Renovables y el de Agricultura, ya que para alcanzar esta meta se ha considerado importante dos ejes principales, cambio en la matriz productiva y de energía¹⁷, ya que según estudios son “los principales emisores de GEI del país de acuerdo con el INGEI de los años 2012 y 2016.

Un parámetro que se puede traer a colación como ejemplo sería el mejorar la tecnología en la producción para contribuir a salvar el sistema alimentario que se encuentra en crisis, debido a factores de cambios climáticos donde sus cosechas muchas veces se ven afectadas por completo¹⁸. El Ministerio de Agricultura, le está apostando a implementar la tecnología, Romero en el año 2021 citó algunos ejemplos, como el uso de semilla certificada, del sistema de producción ecológico para el arroz/pato, así como implementación de “micro-nivelación láser para fomentar sistemas agro productivos ecológicos del cultivo de arroz/pato, que busca reducir los costos operativos y brindar una mayor producción”¹⁹, pues hay que considerar que actualmente no podemos apartarnos de la tecnología y el internet, pero implementando políticas que sean amigables con el ambiente y de esta manera contribuir a reducir aproximadamente el 9% durante el período 2020-2025.

Otro punto de reflexión que es necesario tratar es la relación entre los gobiernos autónomos descentralizados provinciales con el Ministerio de Energía y Recursos

Provinciales del Ecuador. Quito, 2020. Tesis (Maestría) – Programa de Maestría de Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar.

¹⁷ VALERA, Vladimir. ¿Cuál es el inventario nacional de gases de efecto invernadero (INGEI)? In: VALERA, Vladimir. **Programa de fortalecimiento de Capacidades en formulación de Propuestas para acceder a Financiamiento climático.** Módulo 2: Cambio climático en el Ecuador. Quito: PNUD Ecuador, 2020. Aquí se establece que las emisiones totales de GEI del Ecuador ascendieron a 80.627,16 gg de co₂e, de los cuales el sector energía aportó el mayor porcentaje con el 46,63% de las mismas, seguido por el sector de Uso de Suelo, Cambio de Uso de Suelo y Silvicultura (USCUSS, por sus siglas en inglés) con 25,35% (valor neto resultante de las emisiones menos las absorciones), el sector Agricultura ocupó el tercer lugar con un aporte de 18,17%, los sectores Procesos industriales y Residuos aportaron, en conjunto, aproximadamente 10% de las emisiones del país, registrando 5,67% y 4,19%, en cada caso.

¹⁸ LARREA, Diego; SOSA, Byron. La tecnificación de la agricultura familiar bajo riego en Ecuador. In: LARREA, Diego; SOSA, Byron (Coord.). **El riego, planificación y tecnificación.** Quito: Foro de los Recursos Hídricos, 2014. Disponible en: <<https://www.camaren.org/documents/archivo2.pdf>>. La MAE del Ecuador, en el 2012 estableció que la cosechas se ven en crisis por la “reducción de disponibilidad de agua, alteración de la lluvias y evapotranspiración, cambios en la temperatura del aire y suelo, lo que ocasionaría un incremento de plagas y enfermedades y pérdidas de tierras cultivables y cosechas, pérdidas de diversidad genética, reducción de la productividad de los cultivos, expansión de monocultivos y abuso de agroquímicos, afectando la producción de alimentos para consumo nacional y exportación.

¹⁹ LIRA, Gabriel. Ecuador presenta actividades tecnológicas que implementa para desarrollar el agro. **Gobierno del encuentro.** 23 Mar. 2021. Disponible en: <<https://www.agricultura.gob.ec/ecuador-presenta-actividades-tecnologicas-que-implementa-para-desarrollar-el-agro/>>.



Naturales No Renovables para alcanzar las NDC, ya que, se ha empezado a sentir los impactos del cambio climático, convirtiéndose en un factor importante para el desarrollo económico. Para lo cual en el año 2021, Bermeo²⁰ “estableció que se realizan procesos que permitan lograr una transición energética que contribuya a la disminución del uso de combustibles fósiles”²¹ y para esto buscan “incentivar y desarrollar pequeñas centrales hidroeléctricas, algunos proyectos fotovoltaicos, otros eólicos y de biomasa en varias provincias del país.”²² Esto se dice permitirá cumplir con el Acuerdo de París y también lograr generar dinero para reactivar la economía nacional.

Debe recordarse que la Carta Magna Ecuatoriana reconoció en el año 2008 como un derecho de jerarquía fundamental al derecho del buen vivir, y para alcanzar el acceso y ejercicio pleno a este derecho se precisa el esfuerzo de todos los actores para generar una gobernanza multinivel eficiente y eficaz que se aproxime hasta el 2025 a cumplir con el objetivo principal del Acuerdo de París como son los NDC.

3. LA BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y COMO DERECHO DEL SER HUMANO ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO

Otra prerrogativa reconocida a los ciudadanos es el derecho a la buena administración pública, que sin ser de reciente data, se ha hecho indispensable su vigencia y aplicación, puesto que a través del mismo se puede lograr que las diversas entidades públicas a través del ejercicio de sus competencias administrativas se inserten en un cruzada nacional sincronizada para minimizar el impacto del calentamiento global y como contrapartida que tanto el estado como los ciudadanos propicien un escenario dúctil para acceder al derecho del buen vivir que nos ampara constitucionalmente, entre ellos a vivir en un ambiente sano y equilibrado.

En palabras del profesor Rodríguez-Arana “este derecho se ha incorporado en varias Constituciones, porque la razón del ser del Estado y de la Administración es la persona, la protección y promoción de la dignidad humana y de todos sus derechos fundamentales.” Concomitantemente el artículo 41 de la Carta sobre Derechos Fundamentales de la Unión Europea, consagra;

²⁰ La autoridad, también informó que desde el sector energía, Ecuador mantiene un compromiso de reducción de un promedio de 6.5 millones de toneladas de emisiones de dióxido de carbono equivalente anual, hasta 2025.

²¹ BERMEO, J. C. Ecuador reafirma su compromiso de cumplir con el “Acuerdo de París”, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. **Gobierno del encuentro**. 14 sep. 2021. Disponible en: <<https://www.recursoyenergia.gob.ec/ecuador-reafirma-su-compromiso-de-cumplir-con-el-acuerdo-de-paris-en-el-marco-de-la-conferencia-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>>.

²² LIRA, Gabriel. Ecuador invierte en Energías Renovables. **Construcción Latinoamericana**. 26 jul. 2021. Disponible en: <<https://www.construccionlatinoamericana.com/news/Ecuador-invierte-en-energias-renovables/8013789.article>>.



“el derecho a una buena administración pública como un nuevo paradigma, en el cual el foco deja de estar en la estricta legalidad de la actuación administrativa y se sitúa en «el cumplimiento de los estándares mínimos de actuación, con acento en la actuación imparcial, eficiente y razonable, estructurada en torno a un sistema de derechos de los ciudadanos».”

En la legislación ecuatoriana este derecho se incorporó en el artículo 31 del Código Orgánico Administrativo (COA) en los siguientes términos: “Las personas son titulares de la buena administración pública, que se concreta en la aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley y este Código.” Por lo tanto, este derecho tutela el desarrollo de la función administrativa y su desarrollo en forma diligente y con debido cuidado, no solamente observando el presente sino también pensando en las futuras generaciones, donde el accionar del Estado sea el de prevenir y no de curar, tomando en consideración subderechos como la racionalidad, objetividad, transparencia, objetividad, coordinación, eficiencia, eficacia, en concordancia con lo que se establece la Carta Fundamental sobre Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Desde esta óptica, el derecho a una buena administración permite enlazar el derecho administrativo «con aspectos como la gobernanza y la evaluación de políticas públicas [...] con la psicología cognitiva y la economía conductual y sus avances en las últimas décadas o con la inteligencia artificial, por citar solo algunos elementos.” Y precisamente debe existir esa conexión directa entre este derecho y el derecho administrativo moderno dentro del cual se encuentra el derecho ambiental, con quien debe haber una dupla perfecta, para evitar una catástrofe mundial de la cual sería muy crítica su caída y muy devastadoras sus consecuencias, debido a que la naturaleza es fuente de vida pero también podría ser nuestra amenaza si es que continuamos mermando sus defensas, más aún si los estados miembros del Acuerdo de París no cumplen con los objetivos que se propusieron y que deben ser considerados la médula de cada país y que para lograr se debe aplicar la debida diligencia, el debido cuidado, la objetividad, la racionalidad, transparencia, derechos que están establecidos como parte del derecho a la buena administración pública.

Pero, ¿cómo lograr que este derecho a la buena administración ayude a lograr el objetivo principal del Acuerdo de París y lo que establece la Carta Magna, como evitar el calentamiento global?

Una forma sería tomar como ejemplos las sentencias que fueron emitidas en Holanda y Alemania por las Cortes Constitucionales, las cuales establecen algunos puntos importantes con respecto al cambio climático y la buena administración pública: el Tribunal Supremo de Holanda en el año 2019 obligó al Estado a reducir las emisiones de gases invernadero en un 20% a partir de 2020. En esta sentencia el Alto Tribunal “declaró como hechos probados la existencia de un cambio climático peligroso, afirmó



la obligación jurídica del Estado holandés de proteger con el debido cuidado y la debida diligencia propios de un buen gobierno y una buena administración los derechos de sus ciudadanos y estableció la inexistencia de una libertad de elección absoluta e indiferente para el Derecho en el ejercicio de la discrecionalidad existente en la toma de decisiones contra el cambio climático”

Por otra parte, el Tribunal Constitucional de Alemania, mediante la sentencia climática de Karlsruhe, estableció que la Ley de Protección del Clima que fue emitida en el año 2019, era insuficiente, por lo tanto el gobierno de Alemania tiene hasta el 31 de diciembre de 2022, para establecer “nuevos objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a partir del 2031”, estableciendo que los objetivos respecto a la reducción de emisiones es inconstitucional puesto que la norma no detalla la forma como se reducirá, y así lo establece la Corte Constitucional Alemana “Las disposiciones impugnadas violan las libertades de los demandantes, algunos de los cuales son todavía muy jóvenes”, «Prácticamente todas las libertades se ven potencialmente afectadas por estas futuras obligaciones de reducción de emisiones, ya que casi todos los ámbitos de la vida humana siguen asociados a la emisión de gases de efecto invernadero y, por tanto, se ven amenazados por las drásticas restricciones que se impondrán a partir de 2030.

Estas dos sentencias permiten una reflexión trascendente; las entidades estatales en sus diferentes niveles (Ministerios, Secretarías, Subsecretarías, Coordinaciones Zonales, Direcciones Distritales) en sus entornos domésticos deben aplicar este principio y derecho a la buena administración pública, incluidos los demás subderechos, para no promover la inactividad estatal, para proteger los ecosistemas y al ciudadano, generando alternativas de crecimiento productivo en clave de sustentabilidad que no se afiancen en la explotación de recursos naturales no renovables, es decir, garantizado estándares de sostenibilidad para las futuras generaciones.

Ahora bien, ¿qué aprendizaje podemos trasladar de estas sentencias emitidas por el Tribunal Supremo Holandés y Alemán al caso ecuatoriano? En primer lugar, se debe recordar que todo funcionario público deben actuar y realizar sus actividades con la debida diligencia y cuidado al momento de aplicar las políticas públicas, dar cumplimiento con lo que manifiesta la Carta Magna con respecto a que el Estado es el encargado de “adoptar medidas adecuadas y transversales para mitigar el cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo”, por lo tanto existe esa obligación jurídica, que es propia de un buen gobierno y una buena administración, de no violentar los principios y derechos constitucionales, donde el ejercicio de la discrecionalidad en la toma de decisiones contra el cambio climático debe actuar con prudencia y sigilo,



para tomar las medidas apropiadas y efectivas, que sean necesarias para reducir la emisión de gases de efecto invernadero, ya que el Estado tiene el deber de diligencia.

Y precisamente ese deber es el de tomar medidas eficientes de mitigación más que de adaptación, puesto que esta última lo que permite es que Ecuador, solo proteja de una manera limitada y acorto plazo, es decir al presente pero no al futuro, y precisamente para esto es necesario aplicar el principio de equidad, considerando una distribución razonable entre las generaciones actuales y futuras, para lo cual, el Estado debe actuar con el debido cuidado, y en caso de incumplimiento de este principio, se tendrá que justificar con argumento y razonamiento jurídico su inaplicación.

En Ecuador un problema que redunde en limitación es el factor económico, al ser un país aún categorizado como estado en desarrollo, requiere de la coordinación institucional interna y del apoyo financiero internacional, aunque esto no sea un justificativo para no mejorar las estrategias nacionales para mejorar los índices de reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, como ya se estableció al hacer el estudio de la gobernanza multinivel, donde se ha dicho expresamente que se requiere el apoyo incondicional del Ministerio del Ambiente, del Ministerio de Energía y Recursos Naturales no renovables y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Provinciales, como entes encargados de liderar la gestión del cambio climático.

Consideramos que las actuaciones administrativas, legislativas y judiciales como parte de la política pública preventiva para favorecer las condiciones ambientales direccionadas a reducir los efectos del calentamiento global, a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero y sostener un ecosistema resiliente, así como a exigir el cumplimiento de las responsabilidades institucionales, deben conducirse a partir de un eje orientador, que es el derecho a la buena administración pública. Como lo ratifica el profesor Rodríguez-Arana "En el presente, momento de profunda crisis en tantos sentidos, la indignación reinan también se canaliza hacia la exigencia de una buena Administración pública que trabaje sobre la realidad, desde la racionalidad y, centrada en el ser humano, actúe con mentalidad abierta, buscando el entendimiento y haciendo gala una profunda sensibilidad social."

4 REGULACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO EN ECUADOR

4.1. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

La Constitución del año 2008 incorporó un avance positivo en materia de reconocimiento progresivo de los derechos de la naturaleza como fundamento ontológico de los derechos del buen vivir, para lo cual el Estado tiene como deberes primordiales los de promocionar el desarrollo, la defensa y sostenibilidad del patrimonio natural y



cultural, así como la protección del medio ambiente; se reconoce en el artículo 12 el derecho humano al agua como patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida; en el artículo 14 se reconoce el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Como una innovación normativa ha sido catalogada la inclusión de los derechos de la naturaleza²³. Con especificidad la Constitución en los artículos 413 y 414 contiene disposiciones sobre el cambio climático:

El Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua²⁴.

El Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo²⁵

De esta manera, la normativa suprema contiene articulados específicos relacionados con el cambio climático, con la pretensión de lograr reducir la emisión de gases de efecto invernadero, para esto habrá que cumplir condiciones para potenciar los índices de la eficiencia energética, precisamente para acercarnos a este objetivo, en Ecuador en el año 2019 se expidió la Ley Orgánica de Eficiencia Energética, la cual tiene como objeto principal de acuerdo al artículo uno lo siguiente:

promover el uso eficiente, racional y sostenible de la energía en todas sus formas, a fin de incrementar la seguridad energética del país; al ser más eficiente, aumentar la productividad energética, fomentar la competitividad de la economía nacional, construir una cultura de sustentabilidad ambiental y eficiencia energética, aportar a la mitigación del cambio climático y garantizar los derechos de las personas a vivir en un ambiente sano y a tomar decisiones informa.²⁶

²³“Art. 71. La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (...). Art. 72. La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados (...).”

²⁴ Artículo 413 de la Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008. Última modificación: 1 de agosto de 2018.

²⁵ Artículo 414 de la Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008. Última modificación: 1 de agosto de 2018.

²⁶ Artículo 1 de la Ley Orgánica de Eficiencia Energética, Registro Oficial 449 del 15 de marzo de 2019.



Para cumplir con esta meta, el Ministerio del Ambiente estableció una guía para lograr el ahorro y el uso eficiente de la energía, utilizar energía de fuentes renovables, así como el reemplazo de gas licuado de petróleo por electricidad, optimizar energía en campos petroleros.

La constitución y la normativa en referencia en teoría se sintonizan con los objetivos del Acuerdo de París, en la ejecución práctica de los mandatos legales sin embargo, existen limitantes económicos, administrativos y políticos principalmente, que se agolpan en un entorno en el que se han identificado malas prácticas asociadas a comportamientos corruptos.

4.2. CONVENIOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Hay que recordar que Ecuador por varias ocasiones ha sido firmante de convenios que permiten limitar el aumento de las emisiones de gases, así como el aceleramiento del cambio climático entre ellos está, “la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), en 1994 (mediante su promulgación en el Registro Oficial N.º 562), en 1999 ratificó su adhesión al Protocolo de Kioto y en el año 2017 al Acuerdo de París”²⁷

Cumplir con el Acuerdo de París más que un imperativo jurídico, es un deber moral del estado, que además de la articulación intersectorial nacional, requiere de ayuda económica externa y de una activa y diligente estrategia diplomática que active mecanismos de protección de zonas nacionales protegidas como por ejemplo las Islas Galápagos, o la Amazonía, donde se encuentran asentadas varias tribus no contactadas en extensos terrenos en los que se ha identificado existe diversidad de recursos únicos por sus características y que al ser explotados incrementaría la contaminación y la reducción de especies con los efectos colaterales en los ecosistemas. Ha sido elocuente la afirmación de Naciones Unidas cuando refiere que: “La construcción de una economía global más sostenible ayudará a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que provocan el cambio climático”²⁸, es decir el apoyo internacional sigue siendo fundamental para su cumplimiento.

4.3. CÓDIGO ORGÁNICO AMBIENTAL Y SU REGLAMENTO

En el orden jerárquico normativo, la legislación conexas que en Ecuador regula derechos, deberes y garantías ambientales, así como los instrumentos que fortalecen su

²⁷ VALERA, Vladimir. ¿Cuál es el inventario nacional de gases de efecto invernadero (INGEI)? In: VALERA, Vladimir. **Programa de fortalecimiento de Capacidades en formulación de Propuestas para acceder a Financiamiento climático**. Módulo 2: Cambio climático en el Ecuador. Quito: PNUD Ecuador, 2020.

²⁸ ONU. Apoyar el desarrollo sostenible y la acción climática. Disponible en: <<https://www.un.org/es/our-work/support-sustainable-development-and-climate-action>>.



ejercicio para asegurar la sostenibilidad, conservación, protección y restauración del ambiente, es el Código Orgánico del Ambiente (COA)²⁹; El instrumento vigente desde el año 2018 desarrolla principalmente regulatorias sobre cambio climático, áreas protegidas, vida silvestre, patrimonio forestal, calidad ambiental, gestión de residuos, incentivos ambientales, zona marino costera, manglares, acceso a recursos genéticos, bioseguridad, biocomercio, así como los mecanismos de coordinación y articulación entre la autoridad ambiental nacional y las entidades intersectoriales públicas, para formular e implementar políticas y objetivos ante los efectos del cambio climático.³⁰

Además esta institución crea, aplica decretos, acuerdos, guías, resoluciones necesarias para la transversalización de la gestión del cambio climático.

Ecuador no carece de normativas para proteger la naturaleza y prevenir los efectos del cambio climático, las responsabilidades y atribuciones estatales y de sus habitantes son plenamente conocidas, las acciones de mitigación y adaptación dependen de decisiones políticas que no pueden agotarse en el crecimiento económico sustentado en la explotación de recursos naturales.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES EN EL CONTEXTO DEL CUMPLIMIENTO DEL ODS 13 (ACCIÓN POR EL CLIMA)

Ecuador como otros países de la región ha sido receptivo con los consensos internacionales para generar capacidades de respuesta al problema del cambio climático³¹. Las políticas públicas abordan un conjunto de acciones desplegadas que van

²⁹ Art. 248 del Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento 983 del 12 de abril de 2017. "Fines.- Los fines del Estado en materia de cambio climático serán: 1.Prevenir y evitar la ocurrencia de los daños ambientales y con ello reducir los efectos del cambio climático; 2. Desarrollar programas de educación, investigación, innovación, desarrollo, desagregación y transferencia de tecnología sobre el cambio climático; 3. Reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a los efectos del cambio climático; 4. Regular y controlar las acciones y medidas para la adaptación y mitigación del cambio climático; 5. Coordinar, implementar y aplicar la política nacional sobre cambio climático, por parte de las instituciones del Estado y sus diferentes niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias; 6. Impulsar el desarrollo sostenible en los modelos de gestión y planificación territorial a nivel local, regional y nacional; 7. Establecer mecanismos para la gestión de riesgos y desastres o emergencias ocasionadas por efectos del cambio climático; 8. Garantizar el acceso oportuno a la información necesaria para gestionar adecuadamente el riesgo a través de medidas de adaptación y mitigación; 9. Fomentar el uso y garantizar el acceso de energías renovables; y, 10. Las demás que se establezcan para el efecto".

³⁰ Art. 251 del Código Orgánico del Ambiente, Registro Oficial Suplemento 983 del 12 de abril de 2017: "(...) Las entidades intersectoriales que sean priorizadas en materia de cambio climático participarán de forma obligatoria y pondrán a disposición de la Autoridad Ambiental Nacional la información que le sea requerida de manera oportuna, de conformidad con los mecanismos que se definan para este fin. Se contará con el apoyo y la participación del sector privado, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, colectivos y la ciudadanía en general".

³¹ Ecuador ha sido catalogado como uno de los 17 países mega diversos del mundo debido a los diferentes ecosistemas presentes en sus regiones, lo cual incluye numerosos hábitats para las especies y genera un alto nivel de endemismo. Ecuador está considerado como el país más diverso si se relaciona el número de especies por unidad de superficie (0,017 especies/km²). Véase la ECUADOR. **Segunda Comunicación Nacional sobre**



desde las leyes aprobadas para sintonizar la normativa interna con el marco jurídico transnacional, hasta las estrategias y agendas sectoriales del gobierno central y niveles descentralizados que incluyen la participación de universidades, empresa privada y sociedad civil en general.

Para graficar el avance y resultados obtenidos se describe a continuación el andamiaje implementado a partir de dos aristas: instituciones y estrategias nacionales;

A) Instituciones

La estructura orgánico funcional en Ecuador se ha venido sosteniendo con dirección a fortalecer competencias administrativas e irradiar un plus de corresponsabilidad social con el entorno; en esta línea se registra la participación de los siguientes actores:

a1) *Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC)*. - es la instancia gubernamental encargada de articular políticas multinivel entre los distintos Ministerios y Secretarías que la integran, la lidera el Ministerio del Ambiente (MAE) a través de la Subsecretaría de Cambio Climático (SCC); en las reuniones del CICC se define el criterio estatal para las negociaciones de la Conferencia de las Partes (COP19). Se creó mediante Decreto Ejecutivo y entre sus principales atribuciones se encuentran: Coordinar, dictar y facilitar la ejecución integral de las políticas nacionales pertinentes al cambio climático; Solicitar la preparación y validación de parámetros para promover la mitigación y adaptación al cambio climático en los proyectos de inversión pública; e, Impulsar la consecución de recursos adicionales y complementarios de asistencia y cooperación internacional.

a2) *Entidades del Gobierno Central*. – Intervienen Ministerios y Secretarías de Estado con competencias definidas y agendas programáticas. El Decreto Ejecutivo 726 del año 2011 establece las características de los denominados Consejos Sectoriales. “La existencia de estos Consejos ofrece un mecanismo complementario al del CICC para la definición de las políticas relevantes para cambio climático a nivel de cada sector. Los siguientes Consejos Sectoriales han sido creados en Ecuador: Desarrollo Social; Sectores Estratégicos; Patrimonio; Política Económica; Producción, Empleo y Competitividad; Seguridad; Política; y Talento Humano y Conocimiento”³².

Cambio Climático. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2011. Disponible en: <<https://unfccc.int/resource/docs/natc/ecunc2.pdf>>.

³² ECUADOR. **Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador ENCC 2012-2025**. Ministerio del Ambiente. 2012. Disponible en: <<https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/ESTRATEGIA-NACIONAL-DE-CAMBIO-CLIMATICO-DEL-ECUADOR.pdf>>. p. 19.



a3) *Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)*.- “En Ecuador los GADs, que representan los niveles de gestión regional, provincial, cantonal y parroquial, tienen competencias, deberes y niveles de participación delimitadas que cumplir para organizar su gestión, determinadas en gran medida en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)”³³. Los GADs pueden ser protagonistas del cambio de rumbo de la política de cambio climático nacional, sin embargo, como niveles territoriales no han alcanzado los estándares de desarrollo necesarios para intervenir como actores claves en el desafío nacional por el cambio climático³⁴.

b) Estrategias nacionales

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) “es el instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados”³⁵.

Entre los contenidos programáticos del PND es un referente importante la Directriz 2 como componente de la Estrategia Territorial Nacional (ETN)³⁶; De acuerdo al PND, el eje central de esta directriz³⁷ es la transición ecológica, entendiéndose como un sub-

³³ ECUADOR. **Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador ENCC 2012-2025**. Ministerio del Ambiente. 2012. Disponible en: <<https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/ESTRATEGIA-NACIONAL-DE-CAMBIO-CLIMATICO-DEL-ECUADOR.pdf>>. p. 19.

³⁴ La dinamización de la economía en los territorios autónomos, principalmente en las provincias y cantones, gira en torno a escasas posibilidades de inversión. Las rentas estatales son, como hemos señalado, su mayor ingreso, con el que se administran, cubren sus gastos y ejecutan ajustadamente sus proyectos de interés social (servicios y obras públicas). La transición hacia un estatus de territorios accesibles, resilientes, sostenibles y seguros, congruente con un sistema garantista de derechos, debe ocurrir con el cambio de la matriz productiva nacional, que en el caso ecuatoriano se ha centrado en la explotación de recursos naturales no renovables y cuyos estragos se sienten en territorios de los cantones, provincias y parroquias. El efecto spillover experimentado y probado en otros entornos geográficos puede ser un componente válido de este cambio de matriz, con el objeto de propiciar la difusión de conocimiento y la inversión en capital social para generar producción y desarrollo en otras áreas. Véase en: COSTA, M., BLACIO, G. y MALDONADO J. Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador. **Revista Derecho del Estado**, Bogotá, n. 51, p. 167-195, 2022. doi: <https://doi.org/10.18601/01229893.n51.06>

³⁵ Artículo 280 de la Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008. Última modificación: 1 de agosto de 2018.

³⁶ Se plantea la ETN a partir del reconocimiento de unidades territoriales, asentamientos humanos y la conectividad; considerando, como un elemento estructurante a la gestión de riesgos. En este sentido, las directrices de la ETN son los grandes contenidos programáticos del PND en el territorio y son las siguientes: 1. Soporte territorial para la garantía de derechos; 2. Gestión del territorio para la transición ecológica; 3. Articulación del territorio para el aprovechamiento de las potencialidades locales. Véase en: ECUADOR. **Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025**. Registro Oficial Suplemento 544 del 23 de septiembre de 2021.

³⁷ La administración del territorio es la base para la elaboración de mecanismos e instrumentos que permitan incluir la transición ecológica en los procesos de planificación territorial, lo que implica tomar en consideración la realidad del territorio, las necesidades, intereses y acciones de los diferentes actores, con la finalidad de alcanzar un progreso socioeconómico y ambiental sostenible y equitativo que disminuya las brechas. Véase en: ECUADOR. **Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025**. Registro Oficial Suplemento 544 del 23 de septiembre de 2021.



sistema de ordenamiento territorial que inserta la adaptación y mitigación al cambio climático, la preservación del ambiente y el manejo de patrimonio natural de forma sostenible. Entre sus fines está lograr una mayor eficiencia socioeconómica con un manejo sostenible de los recursos naturales.

El concepto de transición ecológica en Ecuador se entiende a partir de la sinergia entre objetivos territoriales que pretenden equilibrar la relación entre ciudadanos y naturaleza sobre la base de la territorialización de la política pública y bajo la estructura de estos 4 lineamientos: Educación para el cambio de estilos de vida; Actividad económica sostenible; Acciones para mitigar afectaciones al ambiente, y Gobernanza para la sostenibilidad.

Gráfico 1: Elementos de gestión para la transición ecológica



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación (Decreto Ejecutivo No. 59, 2021)



6. IDENTIFICACIÓN DE RUPTURAS Y ESCENARIOS CRÍTICOS

En este acápite proponemos desde el contexto prospectivista³⁸, la identificación de algunas rupturas que eventualmente pudiesen transformarse en el futuro en escenarios ambientales críticos en Ecuador. “Las rupturas como hechos que pueden ocasionar estancamiento o cese de las tendencias”³⁹ han sido pensadas en función de eventos internos y externos de diferente magnitud que se van incorporando en las dinámicas de desarrollo socioeconómico; las tendencias consideradas para el análisis son las metas del ODS 13 acción por el clima.

Tabla 1: Rupturas y Escenarios Críticos en Ecuador

Tendencias (Metas del Objetivo 13)	Rupturas	Escenarios críticos
13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países	El monopolio e imposición de políticas públicas desde espacios transnacionales limita la capacidad estatal, se reducen presupuestos, las competencias administrativas internas del gobierno central y gobiernos descentralizados no se ejecutan conforme a los principios de unidad económica, coordinación y corresponsabilidad.	El estado pierde autonomía, la crisis institucional en el gobierno central y en los niveles descentralizados genera inestabilidad en el proceso de toma de decisiones, las competencias administrativas de tipo ambientales no se ejecutan por falta de recursos y el sistema de gestión de riesgos colapsa.
13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales	Reducción de presupuestos desde el gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados, por efecto de la recesión económica global, reducción de importaciones, incremento del costo de los combustibles líquidos derivados de hidrocarburos (gasolina, diésel)	El Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional han agotado su gestión y acciones en territorio; los objetivos para la transición ecológica se incumplen.
13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana	La inclusión de patrones de dependencia a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) desnaturaliza las relaciones sociales y culturales y retrasa el cumplimiento de los objetivos ambientales.	Los actores políticos y líderes de la comunidad global se deshumanizan, el estado de bienestar y justicia social en Ecuador se fragmenta y los ciudadanos priorizan en su supervivencia económica antes que en la protección de la naturaleza y los ecosistemas.

³⁸ El proceso prospectivo implica analizar las tendencias pesadas, identificar los riesgos y las incertidumbres, analizar los juegos de los actores, establecer posibles rupturas y hechos portadores de futuro. Véase en: STOFFAËS, C. Introduction: La prospective stratégique : Les logiciels de la pérennité. In: LESOURNE, J.; STOFFAËS, C. **La prospective stratégique d'entreprise**: concepts et études de cas. Paris: Intereditions, 1996.

³⁹ GRANIZO, X.; BURBANO, A.; DELGADO, C. Escenarios prospectivos de la educación superior del Ecuador al 2030. **Revista Espacios**, v. 41, n. 28, p. 155-168, 2020. p. 159.



Tendencias (Metas del Objetivo 13)	Rupturas	Escenarios críticos
<p>13.a Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible</p>	<p>Como secuela de la emergencia sanitaria global (Covid 19), los países desarrollados renegocian condiciones, acuerdos y protocolos para contribuir económicamente con la ejecución de agendas internas de los países en desarrollo para mitigar la crisis ambiental.</p>	<p>La invasión de Rusia a Ucrania provoca cambios radicales en la geopolítica. Estalla la crisis energética en Europa; los porcentajes de emisión de gases se elevan y se produce una disrupción en el proceso de exportación e importación de combustibles fósiles. En Ecuador se incrementa el precio de la gasolina y la electricidad. Se reprograman indefinidamente los objetivos y metas del ODS 13.</p>
<p>13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas</p>	<p>El estado se desinstitucionaliza por efecto de la crisis inflacionaria y las malas prácticas administrativas en el sector público. Los grupos de atención prioritaria en Ecuador rompen vínculos con los objetivos y estrategias de prevención y mitigación del cambio climático.</p>	<p>El neo extractivismo se posiciona como la principal matriz productiva en Ecuador. Los colectivos indígenas y pueblos no contactados quedan en estado de desprotección social y jurídica. Se renegocian contratos de explotación de recursos naturales no renovables con empresas extranjeras, la naturaleza pasa de ser un sujeto de derechos, a una plataforma de enriquecimiento ilícito.</p>

Fuente: Elaboración propia.

7. CONCLUSIÓN

El hard law y el soft law en el contexto de los espacios administrativos globales han resultado insuficientes para regular la actividad del ser humano en la cruzada para mitigar los efectos del cambio climático, porque las decisiones políticas de los países desarrollados no se han humanizado ni han priorizado su intervención como actores claves con acciones concretas en función del bienestar colectivo.

La “mitigación y adaptación”, dos términos contradictoriamente complementarios en la narrativa de la sostenibilidad de los ecosistemas frente a las amenazas del calentamiento global, no calan profundamente en el ideario colectivo de la comunidad global, sin cambios culturales en estados desarrollados y subdesarrollados, se reducen considerablemente las condiciones para cumplir las metas del ODS 13.



El derecho a la buena administración pública no puede ser considerado como un teorema superficial dentro del accionar y gestión de las instituciones estatales ecuatorianas, la gobernanza multinivel debe adaptar este principio orientador de las relaciones entre los estados y sus ciudadanos a las decisiones judiciales, resoluciones administrativas y políticas públicas transnacionales, se trata de un metaderecho que se sostiene en la ética y la dignidad del ser humano para servir y contribuir desde la praxis a minimizar los impactos del cambio climático.

La invasión de Rusia a Ucrania no puede dejar de abordarse como un componente determinante de los cambios geopolíticos, las agendas de los estados desarrollados y por consiguiente las aportaciones económicas acordadas para propiciar que los países en desarrollo continúen trabajando por cumplir la ambiciosa agenda de desarrollo sostenible, pueden en el corto plazo verse afectadas; los intereses de las potencias implicadas en esta guerra híbrida de a poco se muestran y revelan que existen prioridades que se ubican antes que la protección del planeta de la amenaza del cambio climático.

REFERENCIAS

ALMIRON, N. y MORENO, J. Más allá del negacionismo del cambio climático. Retos conceptuales al comunicar la obstrucción de la acción climática. Ámbitos: **Revista Internacional de Comunicación**, n. 55, p. 9-23, 2022. doi: <http://dx.doi.org/10.12795/Ambitos.2022.i55.01>.

BELLOMO, S. Modulaciones del antropocentrismo y el biocentrismo: orientaciones filosóficas para la educación ambiental. **Revista Latinoamericana de Filosofía de la Educación**, v. 6, n. 11, p. 71-94, 2019.

BERMEO, J. C. Ecuador reafirma su compromiso de cumplir con el "Acuerdo de París", en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. **Gobierno del encuentro**. 14 sep. 2021. Disponible en: <<https://www.recursosyenergia.gob.ec/ecuador-reafirma-su-compromiso-de-cumplir-con-el-acuerdo-de-paris-en-el-marco-de-la-conferencia-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>>.

BRULLE, R. Institutionalizing Delay: Foundation Funding and the Creation of U.S. Climate Change Counter-Movement Organizations. **Climatic Change**, v. 122, n. 4, p. 681-694, 2014.

UNIÓN EUROPEA. **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf>. Accedido: 11 mayo 2017.

CORAGGIO, J. Principios, instituciones y prácticas de la economía social y solidaria. En CORAGGIO, J.; ACOSTA, A; MARTÍNEZ, E. (Edit.). **Economía Social y Solidaria**. Quito: Abya-Yala, 2011.

COSTA, M., BLACIO, G. y MALDONADO J. Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador. **Revista Derecho del Estado**, Bogotá, n. 51, p. 167-195, 2022. doi: <https://doi.org/10.18601/01229893.n51.06>



CRAGNOLINI, M. Esa enfermedad en la piel de la tierra que es el «hombre». **Estudios Nietzsche**, Buenos Aires, n. 16, p. 13-25, 2016.

DÁVILA, Rafael. Gobernanza multinivel para implementar la agenda 2030. **Revista del consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador Congope**, Quito, n. 14, p. 35-39, 2021.

ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**. Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008. Última modificación: 1 de agosto de 2018.

ECUADOR. **Código Orgánico del Ambiente**. Registro Oficial Suplemento 983 del 12 de abril de 2017.

ECUADOR. **Código Orgánico Administrativo**. Registro Oficial Suplemento 449 del 7 de julio de 2017.

ECUADOR. **Ley Orgánica de Eficiencia Energética**. Registro Oficial 449 del 15 de marzo de 2019.

ECUADOR. **Decreto Ejecutivo No. 59**. Registro Oficial Suplemento 544 del 23 de Septiembre de 2021.

ECUADOR. **Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025**. Registro Oficial Suplemento 544 del 23 de septiembre de 2021.

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

ECUADOR. **Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático**. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. 2011. Disponible en: <<https://unfccc.int/resource/docs/natc/ecunc2.pdf>>.

FERRAJOLI, L. **Por una Constitución de la Tierra: la humanidad en la encrucijada**. Trad. Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Trotta, 2022.

FERRER, Isabel. El Supremo holandés obliga al Gobierno a reducir las emisiones de CO2 en una sentencia histórica. El País. 20 Dic. 2019. Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2019/12/20/actualidad/1576836454_833657.html>.

GALARRAGA, Ibon; GONZALEZ, Eguino; MARKANDYA, Anil. The Role of Regional Governments in Climate Change Policy. **Environmental Policy and Governance**, Massachusetts, v. 21, n. 3, p. 164-182, 2009.

GRANIZO, X.; BURBANO, A.; DELGADO, C. Escenarios prospectivos de la educación superior del Ecuador al 2030. **Revista Espacios**, v. 41, n. 28, p. 155-168, 2020.

ISLAS VARGAS, M. Adaptación al cambio climático: definición, sujetos y disputas. **Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales**, Quito, n. 28, p. 9-30, 2020.



HELGESON, Jennifer; ELLIS, Jane. The role of the 2015 agreement in enhancing adaptation to climate change. **OECD/IEA Climate Change Expert Group Papers**, n. 2015/01, p. 1-60, 2015. Disponible en: <<https://doi.org/10.1787/5jrxg3xb0h20-en>>.

KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B. *El surgimiento del Derecho Administrativo Global*. **Revista de Derecho Público**, Bogotá, n. 24, p. 1-46, 2010.

KRUGMAN, P. ¿Acabará Putin con la economía mundial? **El País**. 2 Abr. 2022. Disponible en: <<https://elpais.com/economia/negocios/2022-04-02/acabara-putin-con-la-economia-mundial.html>>.

LARREA, Diego; SOSA, Byron. La tecnificación de la agricultura familiar bajo riego en Ecuador. In: LARREA, Diego; SOSA, Byron (Coord.). **El riego, planificación y tecnificación**. Quito: Foro de los Recursos Hídricos, 2014. Disponible en: <<https://www.camaren.org/documents/archivo2.pdf>>.

LECHÓN, Luis. **¿Gobernanza climática en Ecuador? Los gobiernos subnacionales frente al reto de implementar las Contribuciones Nacionales: El caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador**. Quito, 2020. Tesis (Maestría) – Programa de Maestría de Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad y Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar.

LIRA, Gabriel. Ecuador invierte en Energías Renovables. **Construcción Latinoamericana**. 26 jul. 2021. Disponible en: <<https://www.construccionlatinoamericana.com/news/Ecuador-invierte-en-energ-as-renovables/8013789.article>>.

LIRA, Gabriel. Ecuador presenta actividades tecnológicas que implementa para desarrollar el agro. **Gobierno del encuentro**. 23 Mar. 2021. Disponible en: <<https://www.agricultura.gob.ec/ecuador-presenta-actividades-tecnologicas-que-implementa-para-desarrollar-el-agro/>>.

ONU. El acuerdo de París podría evaporarse si las emisiones contaminantes aumentan un 16% en 2030. 17 Sep. 2021. Disponible en: <<https://news.un.org/es/story/2021/09/1496892#:~:text=Si%20las%20naciones%20m%C3%A1s%20ricas,de%20la%20ONU%2C%20Ant%C3%B3nio%20Guterres>>.

ONU. Apoyar el desarrollo sostenible y la acción climática. Disponible en: <<https://www.un.org/es/our-work/support-sustainable-development-and-climate-action>>.

ORESQUES, N. ; CONWAY E. **Merchants of doubt**. Londres: Bloomsbury Press, 2011.

PONCE SOLÉ, Juli. El derecho a una buena administración y el derecho administrativo Iberoamericano del siglo XXI. Buen gobierno y derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción. In: AAVV. **El control de la actividad estatal**. Buenos Aires: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2016. Disponible en: <bit.ly/2Zw9eZw>.

RODRIGUEZ-ARANA, Jaime. La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. **Misión Jurídica**, v. 6, n. 6, p. 23-56, 2013. doi: <<https://doi.org/10.25058/1794600X.60>>.



RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Un fallo con futuro: el cambio climático ante la Corte Constitucional Alemana. OpenGlobalRights. Disponible en: <<https://www.openglobalrights.org/litigating-the-future-climate-rights-before-the-german-constitutional-court/?lang=Spanish>>.

SANCHEZ CACERES, L. El sistema de Hard-Law y Soft-Law en relación con la defensa de los derechos fundamentales, la igualdad y la no discriminación. **Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho**, n. 39, p. 467-488, 2019. Disponible en: <<https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/14293/pdf>>.

STOFFAËS, C. Introduction: La prospective stratégique : Les logiciels de la pérennité. In: LESOURNE, J.; STOFFAËS, C. **La prospective stratégique d'entreprise**: concepts et études de cas. Paris: Interditions, 1996.

SENDEN, L. **Soft Law in European Community Law**. Oxford: Hart Publishing, 2004.

VALERA, Vladimir. ¿Cuál es el inventario nacional de gases de efecto invernadero (INGEI)? In: VALERA, Vladimir. **Programa de fortalecimiento de Capacidades en formulación de Propuestas para acceder a Financiamiento climático**. Módulo 2: Cambio climático en el Ecuador. Quito: PNUD Ecuador, 2020.