

DOCTRINA

Consulta ambiental en Ecuador: Desafíos para la implementación del Acuerdo de Escazú desde el análisis de casos

*Environmental consultation in Ecuador: Challenges to the implementation
of the Escazú Agreement from case studies*

Daniel Barragán Terán 

Corporación de Estudios en Derecho Ambiental, Ecuador

RESUMEN La participación ciudadana en la gestión ambiental habilita a la ciudadanía a ser parte de los procesos de toma de decisiones, tanto como un derecho humano, garantizado constitucionalmente en Ecuador, como una expresión de corresponsabilidad en la gestión pública. A nivel metodológico, el artículo analiza dos casos de estudio que permiten abordar la necesidad de regulación de la figura de la consulta ambiental de forma armónica con las disposiciones del Acuerdo de Escazú. Los casos analizados abordan una experiencia de participación efectiva en el diseño de una política pública (lo que demuestra su viabilidad) y otra de denegación de participación en un proyecto, en el marco de la regularización ambiental. Ambos casos reflejan la necesidad de establecer e implementar estándares claros de participación y consulta ambiental para que el derecho de participación se garantice en debida forma. En un contexto en el que la Asamblea Nacional de Ecuador se encuentra tratando un proyecto de ley que regula la consulta ambiental, se presenta una oportunidad importante para garantizar y armonizar el marco normativo con los estándares de participación pública del Acuerdo de Escazú. En particular, para establecer lineamientos que orienten la participación ciudadana en asuntos de interés público y no solo en procesos de regularización ambiental.

PALABRAS CLAVE Democracia ambiental, Acuerdo de Escazú, consulta ambiental, participación pública, Ecuador.

ABSTRACT Citizen participation in environmental management enables citizens to be part of the decision-making processes, both as a human right, constitutionally guaranteed in Ecuador, and as an expression of co-responsibility in public management. At a methodological level, the paper analyzes two case studies that allow addressing the need to regulate the figure of environmental consultation, in harmony with the provisions of

the Escazú Agreement. The cases analyzed address an experience of effective participation in the design of a public policy (reflecting its viability) and another of denial of participation in a project, within the framework of environmental regularization. Both reflect the need to establish and implement clear standards of environmental participation and consultation so that the right of participation is duly guaranteed. In a context in which the National Assembly of Ecuador is dealing with a bill that regulates environmental consultation, an important opportunity arises to guarantee and harmonize the regulatory framework with the public participation standards of the Escazú Agreement. Specifically, to establish guidelines that promote citizen participation in public interest matters and not only in environmental regularization processes.

KEYWORDS Environmental democracy, Escazú Agreement, environmental consultation, public participation, Ecuador.

Introducción

La participación pública es un derecho de los ciudadanos para intervenir en la gestión de los asuntos públicos, reconocido a nivel internacional.¹ En consonancia, debe concebirse como un mecanismo que favorece la construcción de ciudadanía, que permite articular visiones, propuestas, criterios, acciones y compromisos en los procesos de desarrollo, pero también que efectiviza su corresponsabilidad en la gestión de lo público. Así, la ciudadanía tiene la capacidad de desempeñar un rol protagónico en las decisiones que se adopten y, también, de monitorear y ejercer control social (Barragán Terán, 2009; Amrhein, 2018; Flor y Rivera, 2019; Alvarez y Salamanca, 2022). En la práctica, este paradigma de participación no es nuevo; sin embargo, se ha visto acelerado en las últimas décadas, demostrando que las decisiones informadas, participativas y con rendición de cuentas generan mayores beneficios a la ciudadanía (Open Government Partnership, 2019).

En materia ambiental, la participación ciudadana también ha sido reconocida en diversos instrumentos de las Naciones Unidas, como la Declaración de Estocolmo (1972), la Declaración de Río (1992) o la Carta Mundial de la Naturaleza (1982), así como también en la mayoría de los acuerdos multilaterales ambientales que dan cuenta de la importancia de la participación y consulta en los procesos de conservación, gestión ambiental o de aprovechamiento de los recursos naturales, en particular en la adopción de cualquier decisión que potencialmente pudiera tener un impacto en el ambiente.²

1. Véase el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2. Por mencionar unos pocos: Convención Ramsar, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Acuerdo de París, Convenio de Minamata, Convenio

En el caso ecuatoriano, el marco constitucional vigente reconoce la participación de la ciudadanía como uno de los ejes fundamentales de la gestión pública en todos sus ámbitos, además de un derecho y un principio de organización e innovación institucional del Estado para garantizar los derechos de las personas. Se reconoce también a nivel normativo el derecho de participación en los distintos ámbitos de lo público y, en particular, en materia ambiental.³

Justamente desde la perspectiva ambiental, se evidencia un importante avance en términos del reconocimiento y garantía a nivel normativo; sin embargo, este reconocimiento no se traduce en la práctica y su inobservancia en la gestión de los recursos naturales genera cada vez más situaciones de conflictividad socioambiental. Así, la brecha entre la institucionalidad ambiental, las normas y la práctica es frecuente (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2018; Andrade-Goffe, Excell y Sanhueza, 2023) y afecta la garantía y el ejercicio del derecho de participación en materia ambiental.

En este contexto, la entrada en vigor del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) presenta una ventana de oportunidad para avanzar en el desarrollo y aplicación de la figura de la consulta ambiental, como una expresión normada de la participación en procesos de regularización ambiental y de toma de decisiones en temas de interés público en materia ambiental.

Derechos de acceso, participación y consulta en materia ambiental

El reconocimiento de los derechos de acceso, o derechos procedimentales ambientales, en el ámbito internacional se establece en el principio diez de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (1992), desde una perspectiva que liga los derechos humanos, la democracia y el derecho a un ambiente sano. Este principio establece que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medioambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo

sobre la Diversidad Biológica, Convenio de Basilea, Protocolo de Montreal, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, entre otros.

3. Artículos 395 y 398 de la Constitución de Ecuador y artículo 82 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Estos derechos procedimentales ambientales se conciben como «un complemento de los derechos sustantivos ambientales y como los tres pilares de la democracia ambiental» (Barragán Terán, Muñoz Ávila y Sanhueza Echeverría, 2020: 79). En este sentido, son derechos habilitantes que permiten a las personas el ejercicio de otros derechos y, en particular, contribuir en la protección del ambiente (Barragán Terán, Muñoz Ávila y Sanhueza Echeverría, 2020: 79).

En este marco, la consulta ambiental surge con el reconocimiento del derecho de acceso a la participación pública ambiental, derecho que ha sido materializado en diversos instrumentos y compromisos internacionales.⁴ Estos instrumentos, en su mayoría, coinciden en que los Estados deben facilitar la participación de los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con el ambiente. Auz (2017: 132) considera la participación como un «prerrequisito fundamental para el desarrollo sostenible» que al entregar información, análisis y consideraciones permite incidir en la calidad de las decisiones y también en el nivel de apropiación y empoderamiento de la ciudadanía para trabajar en conjunto con los actores gubernamentales en la implementación y seguimiento de las decisiones.

Conceptualmente, la participación puede entenderse como «la posibilidad que tienen todas las personas de incidir en las decisiones que tomen las autoridades públicas sobre asuntos ambientales» (Muñoz Ávila y otros, 2021: 8). Esta noción de participación implica la observancia de un principio de buena gobernanza que tenga la capacidad de prevenir conflictos socioambientales (Barragán Terán, 2009; Barragán Terán y Sanhueza Echeverría, 2023; Auz, 2017).

Vale considerar que hasta la adopción del Acuerdo de Escazú, en 2018, los instrumentos y compromisos internacionales alcanzados eran «muy fragmentados, voluntarios y no vinculantes» (Cepal, 2020: 36); sin embargo, se constituyeron en fuentes normativas que resaltan la importancia del rol de la ciudadanía en la gestión

4. Entre otros, se incluyen el Programa 21; la Declaración de Santa Cruz de la Sierra; la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo; la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación Ciudadana y el Acceso a la Justicia en la Toma de Decisiones en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus); la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones en Materia de Desarrollo Sostenible; la Declaración Ministerial de Malmö; el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo); la Declaración de Santa Cruz+10; las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Directrices de Bali); y la Declaración de Santo Domingo para el Desarrollo Sostenible de las Américas (Cepal, 2013).

y gobernanza ambiental, en tanto en ellos se determina que el derecho de acceso a la participación ambiental se complementa con los derechos de acceso a la información y acceso a la justicia ambiental. Es decir, se establecen los canales de diálogo propicios para el ejercicio pleno de estos derechos. Además, rescatan la importancia de valorar la diversidad cultural, así como las formas y estilos propios de participación de los pueblos indígenas (Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2019).

Con el avance de los distintos instrumentos y compromisos alcanzados en materia ambiental, en 2010, el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente adoptó las «Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales» (conocidas como Directrices de Bali). Esta guía plantea orientaciones para facilitar el cierre de brechas en las legislaciones nacionales, de forma que se garantice y promueva el ejercicio de los derechos de acceso.

Más adelante, la adopción y entrada en vigor del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) marcó un hito para la región al establecer un marco de referencia vinculante que propone estándares mínimos que los Estados deben observar, garantizar y promover. En el ámbito del Acuerdo de Escazú, la participación pública se comprende como uno de los tres derechos de acceso, que faculta al público a intervenir de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones ambientales que puedan afectar sus vidas o entornos, en cada uno de los Estados parte. Vale mencionar que en el ámbito regional la participación ciudadana ambiental está asociada principalmente a los procesos de evaluación de impacto ambiental y se restringe su aplicación en otros espacios de la gestión pública, como la elaboración de políticas, normas o estrategias, lo que evidencia un importante vacío en la integración de la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales (Cepal, 2013).

Por otra parte, es relevante señalar que existe otro mecanismo de consulta en materia ambiental: la consulta previa, libre e informada, aplicable a pueblos indígenas, reconocida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Se diferencia de la consulta ambiental principalmente por el sujeto consultado: la consulta previa libre e informada es exclusiva para pueblos indígenas y tribales y la consulta ambiental es aplicable a toda la población o toda una comunidad local, dependiendo del ámbito de la consulta. También se diferencia por el alcance de la participación: la consulta previa se alinea con la búsqueda de acuerdos (incluso consentimiento, dependiendo del tipo de impacto que pueda generar la decisión)⁵ y la consulta am-

5. Véase la sentencia del caso *Pueblo Saramaka con Surinam* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

biental con una participación que contribuya con observaciones a la toma de una decisión (Barragán Terán y Frank, 2022; Cepal, 2023).

Regulación de la consulta ambiental en Ecuador

El derecho a la participación en la gestión ambiental está establecido como uno de los principios ambientales que se estipulan en el Código Orgánico del Ambiente.⁶ Además, se define a la participación ciudadana como un instrumento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental que se ejerce a través del Consejo Ciudadano Sectorial⁷ y los Consejos Consultivos Locales.⁸

En este sentido, la participación ciudadana se constituye en un asunto medular para los estudios de impacto ambiental, previo al otorgamiento de autorizaciones ambientales a proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto. La autoridad ambiental competente deberá informar a la población respecto de las posibles afectaciones directas que tendrían con un proyecto, obra o actividad, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y las acciones a tomar, como parte del proceso de participación.

La participación ciudadana se desarrolla en cinco etapas, una vez emitido el pronunciamiento técnico favorable de los estudios ambientales: i) planificación del proceso de participación ciudadana; ii) convocatoria; iii) ejecución del mecanismo de participación ciudadana; iv) elaboración del informe de sistematización; y v) revisión e inclusión de criterios de la población.⁹ Consecuentemente, el desarrollo del proceso de participación ciudadana observará criterios técnicos mínimos, a fin de garantizar el efectivo ejercicio de este derecho. Entre ellos, se determinará:

- El área de influencia: directa e indirecta.¹⁰

6. Artículo 9 del Código Orgánico del Ambiente, suplemento del Registro Oficial 983, 12 de abril de 2017.

7. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, suplemento del Registro Oficial 507, 12 de junio de 2019: «Art. 36. Consejo Ciudadano Sectorial. Instancia sectorial de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial, que incluirán aspectos relacionados al Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental. El Consejo Ciudadano Sectorial deberá articular su gestión con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social».

8. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, suplemento del Registro Oficial 507, 12 de junio de 2019: «Art. 40. consejos consultivos locales. Los consejos consultivos locales son la instancia de soporte para la formulación, observación, seguimiento, veeduría y evaluación de las políticas públicas en materia ambiental de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Los consejos consultivos locales deberán articular su gestión con el Consejo Ciudadano Sectorial y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social».

9. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, suplemento del Registro Oficial 507, 12 de junio de 2019: «Art. 475. Inicio de proceso de participación ciudadana».

10. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, suplemento al Registro Oficial 507, 12 de junio de

- Los mecanismos de participación ciudadana en la regularización ambiental: asamblea de presentación pública, talleres de socialización ambiental, reparto de documentación informativa sobre el proyecto, página web, centro de información pública y otros mecanismos que se establezcan en la norma técnica emitida por la autoridad ambiental nacional.
- Los medios de convocatoria: publicación en un medio de difusión masiva con cobertura en las áreas de influencia del proyecto, obra o actividad, como prensa, radio o televisión, entre otros; redes sociales de alto impacto, de acuerdo con el tipo de población y segmentado según el público objetivo; carteles informativos ubicados en el lugar de implantación del proyecto, obra o actividad, y comunicaciones escritas.

También se considerará que, de acuerdo con la característica plurinacional del Estado ecuatoriano, la convocatoria al proceso de participación ciudadana deberá hacerse en castellano y en las lenguas propias del área de influencia directa del proyecto, obra o actividad. Así, el operador del proyecto deberá asegurar la presencia de un traductor lingüístico para la presentación del estudio ambiental y el diálogo social de la asamblea de presentación pública o su equivalente.

Finalmente, una vez que la autoridad ambiental competente verifique que se ha cumplido con las cinco etapas del proceso de participación ciudadana y con todos los requisitos establecidos en el Código Orgánico del Ambiente y su reglamento, ordenará la presentación de la póliza de responsabilidad ambiental y el pago de las tasas correspondientes para la emisión de la autorización administrativa pertinente. De manera general, la regulación existente establece términos y plazos con los cuales se desarrollará el proceso de participación ciudadana o consulta ambiental.

Al hablar del ejercicio óptimo del derecho de participación ciudadana debemos tomar en cuenta que el marco regulatorio, es decir el Código Orgánico del Ambiente y su reglamento, ha creado una salvedad para quienes ejecutan el proceso de consulta. Específicamente, hago referencia al enunciado que manifiesta «la recolección de

2019: «Art. 468. Área de influencia. [...] a) Área de influencia directa social: es aquella que se encuentre ubicada en el espacio que resulte de las interacciones directas, de uno o varios elementos del proyecto, obra o actividad, con uno o varios elementos del contexto social y ambiental donde se desarrollará. [...] Se produce en unidades individuales, tales como fincas, viviendas, predios o territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral; y organizaciones sociales de primer y segundo orden, tales como comunas, recintos, barrios asociaciones de organizaciones y comunidades». «Art. 468 [...] b) Área de influencia social indirecta: espacio socio-institucional que resulta de la relación del proyecto con las unidades político-territoriales donde se desarrolla el proyecto, obra o actividad: parroquia, cantón y/o provincia. [...] Pueden existir otras unidades territoriales que resultan relevantes para la gestión socioambiental del proyecto como las circunscripciones territoriales indígenas, áreas protegidas, mancomunidades».

sus opiniones y observaciones para incorporarlas en los estudios ambientales, siempre que ellas sean técnica y económicamente viables», lo que permite que la vinculación de la opinión ciudadana esté sujeta a valoraciones subjetivas y no fundamentada en un estudio técnico.¹¹

Por otra parte, la norma también reitera que si del referido proceso de consulta la población no ha ejercido su derecho a participar, habiendo sido debidamente convocados, o resulta una oposición mayoritaria, esto no constituye causal de nulidad del proceso de participación y la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la autoridad ambiental competente, es decir, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

Adicional a esta regulación, existen en el Ecuador los «Criterios para la vigilancia del debido proceso en los procesos de consulta previa, libre e informada de buena fe y de consulta ambiental», emitidos en febrero de 2019, con enfoque en las atribuciones de la Defensoría del Pueblo en cuanto a la vigilancia y seguimiento de la aplicación de los procesos de participación ciudadana en la gestión ambiental.

Por otra parte, y considerando la interdependencia de los derechos procedimentales ambientales, es importante señalar que en Ecuador se ha perfeccionado el derecho de acceso a la información pública como un derecho habilitante para el ejercicio del derecho de participación ciudadana. En esta perspectiva, en 2023 entró en vigor la nueva Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que fortalece el ejercicio del derecho y amplía su alcance. Si bien no tiene un enfoque en materia ambiental, incorporó las modalidades de transparencia focalizada y colaborativa que permitirán una aplicación temática. Así también, se ha fortalecido el Sistema Único de Información Ambiental y otros sistemas a cargo de gobiernos locales como Quito, Carchi o Tungurahua.

Acuerdo de Escazú y el reconocimiento de la participación pública en la toma de decisiones ambientales

El Acuerdo de Escazú es un instrumento jurídicamente vinculante que desarrolla los derechos de acceso a la información ambiental, a la participación pública en la toma de decisiones ambientales y a la justicia ambiental en un marco de democracia ambiental, que liga de manera directa los derechos humanos y el derecho a un ambiente sano. Este instrumento entró en vigor el 22 de abril de 2021 y su cumplimiento es mandatorio para los Estados parte.¹²

11. Artículo 184 del Código Orgánico del Ambiente, suplemento del Registro Oficial 983, 12 de abril de 2017 y artículo 468 del Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019.

12. Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Dominica, Ecuador, Granada, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

En materia de participación, el artículo 7 del Acuerdo de Escazú establece estándares de participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales en dos dimensiones:

- Regularización ambiental: incluye de forma amplia los procesos relacionados con permisos y sus posteriores revisiones, reexaminaciones o actualizaciones que emita la entidad competente del Estado para realizar las evaluaciones ambientales de proyectos y actividades. En este ámbito la participación ciudadana debe estar garantizada, es decir, tiene un alcance mandatorio.
- Asuntos de interés público: ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medioambiente. En este tipo de asuntos, el Acuerdo establece la necesidad de que los Estados promuevan espacios y mecanismos de participación, lo que implica una «menor garantía y exigibilidad» (Barragán Terán y Sanhueza Echeverría, 2023: 230).

Adicionalmente, y en línea con lo señalado previamente respecto del carácter interdependiente y habilitador de los derechos procedimentales ambientales, se prevén requisitos mínimos de información que se deben observar. De manera general, se quiere informar sobre el tipo o naturaleza de la decisión, la autoridad a cargo de la decisión, el procedimiento de participación previsto, las fechas de inicio y fin del proceso y las autoridades a las que se puede requerir más información.¹³ Para los casos de regularización ambiental, además se debe hacer pública información sobre la descripción del área de influencia y las características físicas y técnicas del proyecto o actividad, la descripción de los impactos ambientales, las medidas previstas con relación a dichos impactos, los informes y dictámenes públicos vinculados, las tecnologías que serán utilizadas, los lugares alternativos al proyecto o actividad y las acciones de monitoreo.¹⁴

Por lo mencionado, este artículo busca relevar la importancia del Acuerdo de Escazú y sus disposiciones en materia de participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales para el caso de Ecuador, así como explicitar las oportunidades existentes para un desarrollo sistemático y estructurado de la figura de la consulta ambiental. Con este fin, el trabajo se estructura en cuatro apartados. En el primero, se establece el marco metodológico, principalmente identificando los casos de análisis propuestos como referencia. En un segundo momento, se presentan los resultados del análisis de casos. Luego, se analizan las implicaciones de los resultados a la luz de contexto de Ecuador. Finalmente, se plantea una conclusión que pueda orientar el desarrollo de la figura de la consulta ambiental.

13. Artículo 7.6 del Acuerdo de Escazú.

14. Artículo 7.17 del Acuerdo de Escazú.

Metodología

A nivel metodológico, se desarrolló un proceso de investigación cualitativo y descriptivo, que permite entender desde los casos de estudio previstos distintas dimensiones relacionadas con una caracterización de la figura de la consulta ambiental y, con esta base, describir los casos y poner en valor los estándares que plantea el Acuerdo de Escazú en material de participación.

En esta línea, es preciso considerar que el Acuerdo de Escazú no solo regula derechos de procedimiento en materia ambiental, sino que a través de su garantía busca un objetivo mayor: reducir los niveles de conflictividad socioambiental y de exclusión existentes en América Latina y el Caribe, y de esta manera viabilizar el desarrollo sostenible. En el caso de Ecuador, la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú implica un avance importante en materia de garantía de derechos. Es menester considerar que, al ratificarse en mayo de 2020, el Acuerdo forma parte del bloque de constitucionalidad y sus disposiciones son «directamente vinculantes y aplicables» en el país (Melo Cevallos, Espinosa Mogrovejo y Valenzuela Rosero, 2019: 4 y 5).

En este contexto, el trabajo plantea el análisis de dos casos de estudio ocurridos antes de la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú. Se espera que los casos permitan entender dos enfoques principales: 1) que las disposiciones del Acuerdo en materia de participación son viables en término de su cumplimiento y 2) que la ausencia de normativas específicas sobre consulta ambiental incide en la garantía del derecho. También se espera evidenciar el aporte fundamental de los estándares del Acuerdo de Escazú a una futura regulación de la figura de la consulta ambiental.

Cada caso identificado presenta consideraciones específicas y se abordará su análisis de forma diferenciada. En la **tabla 1** se presentan los casos seleccionados y los criterios de análisis establecidos.

El desarrollo de este trabajo se fundamenta en la revisión de información secundaria y aportes de informantes relacionados con los casos de estudio. En particular, se ha recopilado, revisado, sistematizado y analizado información relacionada con leyes e instrumentos internacionales y documentos relacionados con los casos de estudio. Se realizaron también diez entrevistas en 2020, que forman parte de los archivos de trabajo del autor.¹⁵

15. En este trabajo se incluyen las intervenciones de N. G., vicepresidenta de la Coordinadora Ecuatoriana para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente, entrevista realizada el 27 de julio de 2020; E. L., coordinadora de investigación de la Estación Científica Reserva Los Cedros y miembro del Observatorio Minero, Ambiental y Social del Norte del Ecuador, entrevista realizada el 28 de julio de 2020; M. N., miembro de la mesa de trabajo REDD+ en representación de la Coordinadora Ecuatoriana para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente, entrevista realizada el 29 de julio de 2020; M. F. P., especialista en fortalecimiento de capacidades del Programa PROAmazonía, entrevista realizada el 24 de julio de 2020; P. S., gerente del Programa PROAmazonía, entrevista realizada el 24 de julio de 2020; y R.

Tabla 1. Casos de análisis

Tipo de caso	Caso	Criterios de análisis
Participación efectiva en el diseño de una política pública.	Participación ciudadana en el proceso del Plan de Acción REDD+: Bosques para el Buen Vivir.	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidades y mecanismos de transparencia y acceso a la información. • Enfoque en grupos vulnerables y pertinencia cultural. • Viabilidad de la participación.
Denegación de participación en un proyecto que requiere regularización ambiental.	Acción de protección por vulneración de los derechos constitucionales a la naturaleza y a la falta de consulta previa al proyecto minero Río Magdalena.	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la consulta. • Acceso a la justicia por denegación de participación. • Participación en el acceso a la justicia.

Vale señalar que este trabajo se limita a ofrecer un ejercicio de análisis sobre la base de dos casos concretos, que permite ilustrar la importancia de garantizar el derecho de participación y consulta ambiental y la viabilidad de la implementación de los estándares de participación del Acuerdo de Escazú. No se pretende realizar una caracterización y análisis exhaustivo de las distintas tipologías de casos que pudiesen existir en Ecuador en materia de consulta ambiental. Tampoco se aborda el mecanismo de consulta previa, libre e informada.

Resultados

De forma previa al abordaje de los dos casos de estudio, es necesario señalar que el Acuerdo de Escazú desarrolla y da contenido a la figura de la consulta ambiental. En este sentido, se busca que la participación ciudadana en asuntos ambientales sea posible desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, en las que se cuente de manera clara, oportuna y comprensible con la información necesaria para hacer efectivo el derecho ciudadano a participar, y que los resultados alcanzados sean debidamente considerados (Cepal, 2023; Barragán Terán y Sanhueza Echeverría, 2023). Esta participación podrá ser efectivizada a través de diversos mecanismos, entre ellos la consulta ambiental, consagrada en la Constitución de la República del Ecuador y el marco regulatorio (Cepal y Gobierno del Ecuador, 2023).

Es importante resaltar que antes de la entrada en vigor del Código Orgánico del Ambiente y del Acuerdo de Escazú, y únicamente bajo directrices constitucionales, el Plan de Acción REDD+ Ecuador: Bosques para el Buen Vivir 2016-2025 ejecutó un proceso que evidenció que la participación ciudadana de buena fe fortalece los canales de diálogo en los procesos de toma de decisiones, viabilizando la evolución de la gobernabilidad ambiental (Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2016).

T., especialista en salvaguardas del Programa PROAmazonía, entrevista realizada el 24 de julio de 2020.

Participación ciudadana en el proceso del Plan de Acción REDD+: Bosques para el Buen Vivir

La política pública Plan de Acción REDD+: Bosques para el Buen Vivir fue expedida por el entonces Ministerio del Ambiente en noviembre de 2016, a través de Acuerdo Ministerial 116, como un instrumento de gestión para hacer frente a las causas de la deforestación y mitigar el cambio climático en el sector de uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura, y establecer los lineamientos para REDD+ en Ecuador.

A partir de 2012, con el inicio del Programa Nacional Conjunto ONU-REDD, bajo el liderazgo del Ministerio del Ambiente y el apoyo de la alianza de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, surge el proceso de construcción participativa del plan de acción REDD+. El contar con un plan era un requisito que exige la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático para que los países accedan a financiamiento basado en resultados (Toquica, 2015; Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2019).¹⁶ Para el caso de Ecuador, al plan de acción «se lo concibió como un proceso nacional para garantizar el artículo 74 de la Constitución, para dar seguridad a los proyectos en torno a REDD+» (entrevista a M. N.), y también «como un instrumento de política valioso para orientar las líneas de acción sobre la gestión de los bosques, para justamente abordar los *drivers* de deforestación, no solo reducir emisiones, sino mejorar calidad de vida de las personas» (entrevista a P. S.).¹⁷

Por otra parte, un plan de acción busca, además, mejorar los cobeneficios ambientales y sociales, como el mantenimiento de la biodiversidad o la protección de recursos hídricos; es decir, no busca únicamente reducir la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero, sino plantear una política pública integral que relaciona las interacciones del bosque —como un ecosistema— con las personas que conviven con él. El proceso finalizó en septiembre de 2016 (Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2019).

16. Los requisitos que establece la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático son: plan de acción o estrategia nacional, nivel de referencia nacional de emisiones, sistema nacional de monitoreo forestal, y sistema de información sobre salvaguardas.

17. El artículo 74 de la Constitución de la República del Ecuador señala: «Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado».

El proceso de participación

La construcción del plan de acción REDD+ se planteó con un enfoque de participación amplia a nivel nacional de los actores estratégicos vinculados, con especial énfasis en mujeres, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afro-ecuatoriano, pueblo montubio y comunas. En este marco, el programa ONU REDD+ desarrolló herramientas metodológicas para la construcción, que fueron adaptadas a la realidad del Ecuador para el proceso de construcción del plan de acción REDD+.¹⁸

El proceso REDD+ en Ecuador implicó tres momentos: i) una fase técnica de levantamiento de información, ii) una fase de involucramiento de actores locales que tienen relación o intereses con los bosques y iii) una fase de gobernanza. En todas ellas la participación fue un elemento central, principalmente para garantizar la retroalimentación desde el nivel local.

Durante dos años se desarrollaron más de doscientos talleres en los territorios (Amazonía, noroccidente de Pichincha, Esmeraldas, Manabí, El Oro, etcétera) en los que se trabajó con nacionalidades indígenas, con actores de los principales rubros productivos (ganaderos, palmicultores, cacaoteros, cafeteros, entre otros), técnicos de gobiernos autónomos descentralizados, direcciones provinciales de ministerios, etcétera. La metodología de trabajo se ajustaba a la dinámica de cada territorio (social, económica, productiva) de forma que se pueda entender a REDD+ como un mecanismo de apoyo a la reducción de la deforestación y mejora de la calidad de vida. A través de mapas y materiales educomunicacionales, se presentaba la realidad del territorio en cuanto a bosques, las presiones sobre estos y la articulación del bosque a las dinámicas existentes, con el objetivo de que se pudieran identificar soluciones conjuntas.

Por otra parte, la estrategia de participación del proceso REDD+ incluyó tres espacios o mecanismos de participación concretos. En primer lugar, la Mesa de Trabajo REDD+, un espacio de alcance nacional para la participación ciudadana que propició el diálogo, la participación y el seguimiento de los diferentes procesos en el marco de la preparación para REDD+. La mesa estuvo conformada por representantes de la sociedad civil: sector académico, sector privado, organizaciones no gubernamentales nacionales y organizaciones de mujeres y jóvenes, y representantes nacionales de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Se rigió por principios de deliberación pública, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, interculturalidad e igualdad (Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2016: 86).

Este mecanismo, si bien se planteó inicialmente como un requerimiento de los donantes, fue evolucionando hasta convertirse en un espacio importante de participación y gobernanza forestal efectivo. Se considera como un ejemplo de buenas

18. Véase «Involucramiento de actores», *REDD+ Ecuador*, disponible en <https://bit.ly/3Y9Jbri>.

prácticas a nivel global, principalmente por facilitar la construcción de políticas sobre bosques (por ejemplo, la *Guía nacional de consulta para la implementación de acciones REDD+ en tierras o territorios colectivos*, el programa PROAmazonía, pago por resultados, entre otros) desde la experiencia y conocimiento de las personas.¹⁹ Esto fue un ejercicio metodológico muy grande, que además implicó presupuesto para logística, diálogos, materiales, etcétera.

Se rescata que en una coyuntura en la que el Gobierno (2007-2017) cerró los espacios de participación, impulsaba una regulación restrictiva para las organizaciones de sociedad civil y se enfrentaba a la cooperación internacional, la mesa de trabajo se «constituyó en el único espacio de participación de sociedad civil en los últimos años, que se mantuvo vigente» por los requerimientos internacionales (entrevista a M. N.).

Además, se resalta el hecho de haberse constituido en un espacio nacional institucionalizado en el que se asegura no solo participación, sino también el acceso a la información de los actores y partes interesadas. También se constituyó en un proceso formativo «para que todos tengan un mismo nivel de conocimientos, facilitando el empoderamiento del rol que ejercen en la mesa, aun cuando faltó seguimiento para garantizar que la información y conocimientos lleguen a las bases» (entrevista a M. F. P.).

La primera mesa se enfocó en la definición del proceso REDD+. La segunda mesa fue de transición hacia la implementación de programas y proyectos REDD+ en la Amazonía con recursos (2016-2019). Al momento, ya está en funcionamiento la tercera mesa, con cuarenta y cinco organizaciones (de las que un 70% conoce lo que es REDD+), y se están implementando nuevas acciones.

En segundo lugar, se establecieron grupos de trabajo, espacios técnicos conformados por miembros de la mesa de trabajo REDD+ y otros actores especializados o personas expertas en temas afines. Estos espacios tenían por objetivo retroalimentar las propuestas que se presentaban sobre temas específicos de REDD+. Para ello, se conformaron cinco grupos de trabajo que generaron insumos técnicos: i) monitoreo, medición, reporte y verificación, ii) Sistema de Información de Salvaguardas, iii) consulta, iv) resolución de controversias y v) distribución de beneficios. Como parte de los mecanismos de participación, estos grupos de trabajo también sumaron insumos a la elaboración del plan de acción REDD+ (Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2016: 86).

19. Por ejemplo, «el proceso de construcción participativa de una guía nacional de consulta para REDD+ arrancó formalmente en el 2012 con un taller regional en el Perú, que continuó con un taller regional en Panamá y siguió en 2013 con talleres nacionales en el Ecuador, tres talleres subregionales en las provincias de Esmeraldas, Pastaza y Sucumbíos, y un taller nacional ampliado a finales del 2014» (Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2016).

En tercer lugar, se ofrecieron talleres de capacitación en territorio. Parte de la estrategia de intervención a nivel territorial se establecieron espacios de fortalecimiento de capacidades que permitieran nivelar la base de conocimientos de los actores locales, sociedad civil y comunidades, que participaron y acompañaron el diseño del proceso de REDD+ (Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2016: 86).

Transparencia y acceso a la información

Se implementó una metodología de participación orientada a facilitar información oportuna en las distintas etapas del proceso REDD+ y la elaboración del plan de acción. Los talleres en territorio (más de doscientos), la mesa de trabajo REDD+ y los talleres de capacitación permitieron entregar información a la ciudadanía y, en particular, a poblaciones indígenas.

De igual forma, se realizaron procesos de fortalecimiento de capacidades sobre REDD+, cambio climático y bosques (capacitación a capacitadores y capacitaciones réplica en comunidades).²⁰ Se destacan los espacios de capacitación temáticos que «combinaban la capacitación con momentos posteriores de participación que permitieron la recopilación de información o aportes a propuestas técnicas para apoyar la construcción del plan de acción REDD+. Se realizaron capacitaciones en talleres, sobre i) costos de oportunidad, ii) consulta para REDD+ y iii) salvaguardas» (Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2016: 88 y 89). También «el taller con un representante de la Organización Internacional del Trabajo, cuando se definía la *Guía nacional de consulta para la implementación de acciones REDD+*, en el que se abordó la aplicación de la consulta previa, libre e informada» (entrevista a P. S.).

Participación de grupos vulnerables

Una de las salvaguardas de REDD+ es garantizar la participación plena y efectiva de las partes interesadas, en particular de los pueblos indígenas y las comunidades locales (Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2019). Como menciona uno de los entrevistados en esta investigación, «esto significa que las personas que participan tengan conocimientos suficientes, que la información que se transmite es la adecuada para que entiendan, opinen y se involucren en el proceso», lo que permitió garantizar «que la gente tome parte en el proceso de construcción del plan de acción» (entrevista a R. T.).

En este sentido, en la fase de preparación del REDD+ se incorporaron al equipo dos facilitadores que hablan *kichwa* y *shuar*, idiomas de las zonas a las que más llega-

20. En la página «Fortalecimiento de capacidades», del sitio *REDD+ Ecuador*, se puede revisar las cartillas, videos y demás materiales desarrollados para los procesos de capacitación, disponible en <https://bit.ly/4cPtQ3w>.

ba el proceso en la Amazonía. Estas personas, además de ser intérpretes y capacitadores en los talleres, eran también los interlocutores del proceso en territorio, lo que facilitaba el acceso a las comunidades. Otra estrategia que facilitó la participación de pueblos indígenas fue la elaboración de materiales edocomunicacionales (también en *kichwa* y *shuar*) sobre temas de cambio climático y bosques. Estos fueron, a su vez, construidos en procesos participativos con los colectivos indígenas.

Acción de protección por vulneración de los derechos constitucionales a la naturaleza y a la falta de consulta previa al proyecto minero Río Magdalena

El 3 de marzo de 2017, el Estado ecuatoriano otorgó dos concesiones mineras, para fase de exploración inicial en mediana y gran minería (metálicos y no metálicos), a la Empresa Nacional Minera. El proyecto, llamado Río Magdalena —con las concesiones Magdalena 1 y Magdalena 2—, está ubicado en el bosque protector Los Cedros, en el sector Llurimagua del cantón Cotacachi en la provincia de Imbabura. Cerca de 3.568 hectáreas están concesionadas, lo que representa el 68% de este bosque. La empresa —y su socio estratégico, la canadiense Cornerstone S.A.— empezó a operar cuatro meses después, en julio de 2017.

Dado que las concesiones se otorgaron sin observar el requerimiento de consulta ambiental y consulta previa ni la vulneración a la naturaleza, al tratarse de una concesión en un área protegida, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cotacachi presentó una acción de protección.

En segunda instancia, el 19 de junio de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura resolvió y aceptó parcialmente la acción de protección presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cotacachi y «declaró vulnerado el derecho a la participación, en la garantía de la consulta ambiental que debió realizarse a los pueblos ubicados en el área de influencia del proyecto minero». Sin embargo, no se refirió a la entrega de concesiones en bosques protectores.

Este caso es relevante, no solo por la sentencia respecto de la acción de protección, sino también por haber sido seleccionado por la Corte Constitucional para el desarrollo de jurisprudencia.²¹

21. La sentencia ingresó el 19 de julio de 2019 a la Corte Constitucional para el proceso de selección y revisión (1149-19-JP). La decisión respecto de la selección del caso para el desarrollo de jurisprudencia se realizó el 18 de mayo de 2020, con base en los siguientes criterios: «2. El artículo 25 (4) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) determina como parámetros de selección: a) gravedad del asunto; b) novedad del caso e inexistencia de precedente judicial; c) negación de los precedentes judiciales fijados por la Corte Constitucional; y, d) relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia. 3. El caso objeto de este auto de selección tiene gravedad porque podría existir una afectación a los derechos de la naturaleza y, particularmente, a la biodiversidad que habita en el bosque, como las últimas poblaciones del mono araña en estado crítico de conservación,

Breve caracterización e importancia del bosque protector Los Cedros

El bosque protector Los Cedros está conformado por bosque piemontano y nublado. Se localiza en la parroquia García Moreno, cantón Cotacachi, provincia de Imbabura, al norte del río Guayllabamba, cerca de su confluencia con el río Magdalena, y es adyacente a la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas, por lo que constituye una excelente barrera para el avance de la frontera agrícola, la extracción de madera y la cacería furtiva en esta área protegida estatal.²² En el bosque se originan dos microcuencas importantes: Manduriacu Grande y Río Verde, las cuales son las principales fuentes de abastecimiento de agua para varias comunidades aledañas que dependen para su subsistencia de la agricultura y los servicios que provee el bosque, principalmente la estabilidad de las lluvias (entrevista a E. L.). El bosque húmedo montano y premontano secundario está en proceso avanzado de regeneración.²³ Pese a que el bosque protector Los Cedros aún no ha sido explorado por completo, alberga una importante diversidad de especies (Ecolex, 2015: 4).²⁴

Comunidades existentes y el derecho a la consulta

Las comunidades establecidas en la zona de influencia o que directamente limitan con el bosque protector Los Cedros son Brillasol, Chontal, Chontal Alto, Cielo Verde, El Corazón, El Paraíso, Magdalena Alto, Pueblo Unido, Río Verde, San José de Magdalena, San Roque y Santa Rosa de los Manduriacos (diez de ellas obtuvieron su personería jurídica y son reconocidas como comunas por el Ministerio de Agricultura). A esto se suma la presencia de algunas cooperativas, asociaciones u organizaciones comunitarias (Ecolex, 2015: 4, 7 y 9).

Aunque las comunidades no corresponden a pueblos y nacionalidades indígenas, la Constitución reconoce y garantiza también a las comunidades y comunas la consulta previa, libre e informada como uno de sus derechos colectivos. En este sentido,

y del oso andino (oso de anteojos) en peligro de extinción. 4. Además, la causa tiene novedad porque permitiría a la Corte Constitucional pronunciarse sobre el contenido de los derechos de la naturaleza, desarrollar parámetros para fijar los límites de las áreas declaradas como bosque y vegetación protectores y el alcance de la responsabilidad de entidades estatales de monitorear y dar seguimiento a las concesiones mineras».

22. Véase, «Toisán-Cuellaje-Los Cedros Cordillera», *Data Zone by BirdLife*, disponible en https://tipg.link/e_oc.

23. Véase «Toisán-Cuellaje-Los Cedros Cordillera», *Data Zone by BirdLife*.

24. Por ejemplo, el mono araña de cabeza oscura, conocido localmente como mono brasilargo o maquisapa, que fue incluido en la lista roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza como en peligro crítico de extinción. Hasta el momento se han identificado más de 216 especies de pájaros, 180 de orquídeas y más de 600 de polillas (Ecolex, 2015: 4).

era pertinente la aplicación tanto de la figura de la consulta previa como de la consulta ambiental.²⁵

El proceso de la acción de protección

Si bien el caso parte de la vulneración del derecho a la participación, es importante rescatar que, a pesar de no haberse realizado de manera adecuada los procesos de información que dispone la Ley de Minería,²⁶ de forma activa «entre los meses de julio y agosto de 2017, la Empresa Nacional Minera, el Ministerio del Ambiente, la Secretaría Nacional del Agua²⁷ y la Defensoría del Pueblo, realizaron una socialización» (entrevista a E. L.), en la que informaron sobre las concesiones y el proyecto minero y en la que se enfatizó que se trata de «una minería de nueva generación, ambientalmente responsable, socialmente justa y económicamente rentable» (entrevista a E. L.).

Por otra parte, el otorgamiento en 2017 del registro ambiental para la fase de exploración inicial de la concesión minera, por parte del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, se considera inconstitucional, dado que las concesiones Río Magdalena 1 y Río Magdalena 2 están ubicadas dentro del bosque protector Los Cedros y la Constitución expresamente prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles.²⁸

Frente a esto, y a pesar de que conocieron con un mes de antelación la realización del proceso de socialización, los actores vinculados a la Estación Científica Los Cedros se organizaron para acceder a la información. En un primer momento no tuvieron éxito. Fue a través de la Defensoría del Pueblo que solicitaron la información al Ministerio de Minería y tras «varios meses de espera se recibieron cajas de documentos», aun cuando no constaba toda la información solicitada (entrevista a E. L.).

25. Artículo 57 numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador.

26. En el artículo 88 señala: «Procesos de Información. A partir del otorgamiento de una concesión minera y durante todas las etapas de esta, el concesionario, a través del Estado, deberá informar adecuadamente a las autoridades competentes, gobiernos autónomos descentralizados, comunidades y entidades que representen intereses sociales, ambientales o gremiales, acerca de los posibles impactos, tanto positivos como negativos de la actividad minera. La autoridad ambiental deberá dar libre acceso a los estudios ambientales y sociales, formalmente solicitados, así como también a los informes y resoluciones técnicas emitidas por autoridad competente, en la forma como lo determina la Ley».

27. Actualmente, la Secretaría Nacional del Agua está fusionada en el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

28. El artículo 407 de la Constitución de la República del Ecuador señala: « Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular».

La respuesta de los actores incluyó la articulación de acciones con la Comisión de Biodiversidad de la Asamblea Nacional sin éxito y, posteriormente, con el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cotacachi, con quienes finalmente empezaron a trabajar en una acción de protección por la vulneración de varios derechos, incluidos la consulta ambiental y la consulta previa, que contó con la asesoría de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (entrevista a N. G.).²⁹

Luego de dieciocho meses del otorgamiento de las concesiones, el 5 de noviembre de 2018, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cotacachi presentó la acción de protección para amparar la vulneración de derechos relacionados con el proyecto Río Magdalena, entre ellos los de la naturaleza y de consulta previa, ante la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Cotacachi. La acción, puntualmente, exigía que se revocara el registro ambiental a la empresa, que es el requisito que le permite ejecutar la exploración minera. Por otra parte, se planteó que la Empresa Nacional Minera no realizó consulta previa a la población de la zona afectada ni a las comunas existentes.

El 13 de noviembre de 2018, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Cotacachi dictó sentencia y rechazó la acción de protección, argumentando que no existía violación de derechos constitucionales. Para los actores de la sociedad civil se apreció «un favoritismo del juez o hasta desconocimiento de los derechos de la naturaleza. No analizó ningún *amicus curiae*» (entrevista a N. G.).

El 19 de noviembre de 2018, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cotacachi presentó un recurso de apelación. El 19 de junio de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura resolvió y aceptó parcialmente la acción de protección presentada por el gobierno y «declaró vulnerado el derecho a la participación en la garantía de la consulta ambiental que debió realizarse a los pueblos ubicados en el área de influencia del proyecto minero». Sin embargo, no se refirió a la entrega de concesiones en bosques protectores.

Participación en el proceso de la acción de protección

En el marco de la tutela judicial efectiva, diversos actores participaron dando seguimiento al proceso y, en particular, presentando un *amicus curiae*. Uno de ellos fue el Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente, que solicitó en particular «declarar sin efecto los actos administrativos que conceden estas

29. La acción de protección es una garantía aplicable cuando existe una vulneración de derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas, cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación. Véase el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador.

concesiones mineras y que otorgan los permisos ambientales [registro ambiental]» y que «se ordene la suspensión de toda actividad minera en estas áreas, así como declarar la vulneración de los derechos de la naturaleza y de la consulta ambiental, consagrados en la Constitución».³⁰

Discusión

Los casos abordados plantean dos aproximaciones opuestas. Uno de ellos permite evidenciar la viabilidad de implementar estándares de participación ambiciosos en el diseño de una política pública. El otro caso evidencia la denegación del derecho a la participación, a pesar del requerimiento establecido en la norma.

Con base en lo mencionado en el acápite anterior, el caso de la participación ciudadana en el proceso del Plan de Acción REDD+: Bosques para el Buen Vivir da cuenta de la importancia de contar con estándares sólidos de participación, los cuales se reflejan en los resultados alcanzados y en la sostenibilidad del proceso. Es importante notar que los estándares no se derivaron del marco normativo existente, sino que respondieron a la coyuntura como un requerimiento para el acceso a financiamiento internacional, aun cuando dichos estándares se adaptaron a las necesidades del país. A pesar de ellos, estas buenas prácticas se han fortalecido a lo largo del proceso e institucionalizando, como la figura de la mesa de trabajo REDD+ que cuenta con un marco normativo específico para su conformación y funcionamiento, y que sigue vigente desde el 2012 a la fecha.

Por otra parte, el caso analizado permite valorar factores potenciadores u obstaculizadores de la participación:

- Gestión de la información: Es fundamental documentar los procesos y gestionar adecuadamente el manejo de información (respaldos, firma de actas, archivos de respaldo, registros de aportes, participación de hombres y mujeres, etcétera. Esto permite entender las dinámicas de los espacios de construcción participativa, procesos de consentimiento, consulta o espacios participativos donde se discuten y negocian temas importantes, no solo de REDD+, sino de política pública.
- Acceso a la información: El acceso a la información se lo debe mirar como un medio para garantizar una participación efectiva, no como un fin. En el caso, los espacios de participación (talleres y procesos inclusivos) se plantearon con una lógica de entregar y recoger información como base para estructurar y sustentar los procesos de participación. Adicionalmente, es importante resca-

30. Coordinadora Ecuatoriana para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente, «*Amicus curiae* presentado respecto de la acción de protección constitucional 10332-2018-00640», 2019, pág. 22.

tar la necesidad de que la información llegue a los actores en su propia lengua (por ejemplo, *kichwa* o *shuar*) para garantizar la comprensión.

- **Empoderamiento y articulación de actores:** El fortalecimiento de capacidades fue una de las estrategias clave para dinamizar la participación a través de talleres, materiales y procesos de formación. Si los actores no están empoderados, si no tienen información y capacidades, los resultados serán débiles. Es necesario empoderar a ciudadanos, pero también a los servidores públicos. También se rescata la importancia de una articulación temprana y relaciones de largo plazo, que apoyan el logro de los procesos, tanto con los actores no gubernamentales como con los actores institucionales (como el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Agricultura y Ganadería) y los gobiernos autónomos descentralizados que tienen competencia técnica.
- **Institucionalización de espacios de participación:** La experiencia da cuenta de cómo el funcionamiento efectivo de un espacio de participación toma tiempo en madurar, pero también de la importancia de generar condiciones políticas que incidan en su institucionalización como una potencialidad para la sostenibilidad de un mecanismo efectivo, como lo es la mesa de trabajo REDD+.

Por su parte, en el caso de la acción de protección por vulneración de los derechos constitucionales a la naturaleza y a la falta de consulta previa al proyecto minero Río Magdalena resalta la importancia de contar con estándares sólidos de participación que, si bien el marco normativo ecuatoriano los contempla, fueron inobservados. Esto demuestra la importancia de avanzar hacia procesos de toma de decisiones informadas, abiertas e inclusivas, en los que, a pesar de que la decisión la tome la autoridad, sea una decisión resultante de procesos de información y participación temprana que faciliten la discusión, la escucha y la propuesta.

Ahora bien, en un escenario de denegación del derecho de participación y de judicialización del caso, es importante considerar el rol de distintos actores en el acceso a la justicia desde el ámbito de su participación. En este contexto, es importante contar con procedimientos oportunos e imparciales que garanticen la participación; por ejemplo, a través de los *amicus curiae* que, si bien fue un recurso utilizado en favor de la acción de protección, se evidenció en primera instancia que el juez no los analizó, lo cual limita y parcializa el acceso a la justicia.

Conclusión

Los casos analizados reflejan tanto la necesidad de establecer estándares claros de participación y consulta ambiental para que el derecho de participación se garantice en debida forma como la viabilidad de garantizarlo, incluso más allá de lo dispuesto por la ley, si existe voluntad política. En un contexto en el que el Acuerdo de Escazú

forma parte del bloque de constitucionalidad en Ecuador y, por ende, sus disposiciones se entenderían de aplicación directa, es importante considerar que:

Hasta que las cuestiones de procedimiento no se desarrolle apropiadamente y las instituciones encargadas de realizar las consultas ambientales u otros mecanismos de participación en materia ambiental no optimicen sus protocolos de relacionamiento comunitario desde un enfoque de derechos, el marco normativo y constitucional no podrá ser considerado eficaz (Auz, 2017: 141).

En esta perspectiva, si bien la figura de la consulta ambiental ha sido normada en Ecuador en el marco de los procesos de regularización ambiental, aún existen algunos factores que no han sido incorporados y validados para avanzar en el cumplimiento de los estándares requeridos por el Acuerdo de Escazú, principalmente en lo referente a la obligatoriedad de considerar y vincular las opiniones recabadas de los procesos de consulta ambiental, los procesos de rendición de cuentas o establecer requerimientos mínimos de información que se debe socializar de forma oportuna. También es necesario que se considere la dimensión de participación en la toma de decisiones en los asuntos de interés público (ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medioambiente).

Finalmente, el desafío para Ecuador es armonizar el marco normativo y regular de forma adecuada la figura de la consulta ambiental. Al momento, se encuentra en revisión para primer debate en la Asamblea Nacional de Ecuador el proyecto de Ley Orgánica que Regula el Derecho a la Consulta Ambiental. Se esperaría que, de ser aprobado, la norma recoja en debida forma las disposiciones del Acuerdo de Escazú.

Referencias

- ÁLVAREZ, Mónica y María del Pilar Salamanca (2022). «Poderes transformadores: Experiencias de empoderamiento y participación ciudadana en zonas de postconflicto». *Social Review*, 11 (1): 93-102. DOI: [10.37467/gkarevsocial.v11.3329](https://doi.org/10.37467/gkarevsocial.v11.3329).
- AMRHEIN, Helen (2018). «La jerarquización del conocimiento, las nuevas formas de gobernanza a distancia y la mercantilización de los derechos humanos: Neo-colonización, índices e indicadores». *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 7 (1): 7-16. DOI: [10.37467/gka-revsocial.v7.1639](https://doi.org/10.37467/gka-revsocial.v7.1639).
- ANDRADE-GOFFE, Denia, Carole Excell y Andrea Sanhueza (2023). *The Escazú Agreement: Seeking rights to information, participation, and justice for the most vulnerable in Latin America and the Caribbean*. Washington D. C.: World Resources Institute. DOI: [10.46830/wrirpt.19.00135](https://doi.org/10.46830/wrirpt.19.00135).
- AUZ, Juan (2017). *El derecho a la consulta ambiental en el Ecuador*. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales.

- BARRAGÁN TERÁN, Daniel (2009). *El acceso a la información como herramienta de participación ciudadana en asuntos ambientales*. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.
- BARRAGÁN TERÁN, Daniel y Volker Frank (2022). «Consulta previa en Ecuador: Aproximaciones y estado del arte». En *El camino hacia la paz y el desarrollo: Marco jurídico emergente para el desarrollo de recursos naturales en tierras indígenas* (pp. 53-69). Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto.
- BARRAGÁN TERÁN, Daniel, Lina Marcela Muñoz Ávila y Andrea Sanhueza Echeverría (2020). «La importancia de la democracia ambiental para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe». En Iván Vargas-Chaves, Andrés Gómez Rey y Adolfo Ibáñez Elam (editores), *Escuela de Derecho Ambiental: Homenaje a Gloria Amparo Rodríguez* (pp. 77-106). Bogotá: Universidad del Rosario.
- BARRAGÁN TERÁN, Daniel y Andrea Sanhueza Echeverría (2023). «Artículo 7: Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales». En Henry Jiménez Guanipa, Lina Muñoz Ávila y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (editores), *Comentario al Acuerdo de Escazú sobre derechos ambientales en América Latina y el Caribe* (pp. 215-255). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*. Santiago: Cepal.
- . (2018). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: Hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago: Cepal.
- . (2020). *Construir un nuevo futuro: Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Santiago: Cepal.
- . (2023). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: Guía de implementación*. Santiago: Cepal.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y Gobierno del Ecuador (2023). *Ruta para la implementación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe en el Ecuador*. Santiago: Cepal.
- ECOLEX (2015). *INFORME FINAL: DETERMINAR LA FACTIBILIDAD DE LA AMPLIACIÓN, desarrollo del plan de manejo e identificar la tenencia de la tierra del bosque protector Los Cedros*. Quito: Ministerio del Ambiente.
- FLOR, Eulalia y Jairo Rivera (2019). «Mecanismos de participación directa para fortalecer los gobiernos locales: Lecciones desde Ecuador». *European Public & Social Innovation Review*, 4 (2): 61-71. DOI: [10.31637/epsir.19-2.5](https://doi.org/10.31637/epsir.19-2.5).

MELO CEVALLOS, Mario, Daniel Espinosa Mogrovejo y José Valenzuela Rosero (2019). *El Acuerdo de Escazú y su impacto en el ordenamiento jurídico vigente en Ecuador*. Quito: Hivos.

MINISTERIO DEL AMBIENTE DE ECUADOR (2016). *Plan de acción REDD+ Ecuador: Bosques para el Buen Vivir*. Quito: Ministerio del Ambiente de Ecuador. Disponible en <https://tipg.link/eKbL>.

—. (2019). *Segundo resumen de información del abordaje y respeto de salvaguardas para REDD+ en Ecuador*. Quito: Ministerio del Ambiente de Ecuador. Disponible en <https://tipg.link/eKbw>.

MUÑOZ ÁVILA, Lina Marcela, María Lucía Torres Villarreal, Paola Marcela Iregui Parra, Johana Fernanda Sánchez Jaramillo y David Yepes García (2021). *Mecanismos de participación: Cómo involucrarse en las decisiones ambientales*. Bogotá: Universidad del Rosario y Asociación Ambiente y Sociedad.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (2019). *Informe global Open Government Partnership: Democracia más allá de las urnas electorales*. Washington D. C.: Open Government Partnership.

TOQUICA, Patricia (2015). *Ecuador, un país listo para la implementación de su plan de acción REDD+*. Quito: Programa ONU-REDD.

Sobre el autor

DANIEL BARRAGÁN TERÁN es magíster en Gobernanza, mención en Desarrollo Sostenible, por la Universidad Técnica Particular de Loja y máster en Responsabilidad Social y Liderazgo Sostenible por la Universidad de Barcelona. Director fundador de la Corporación de Estudios en Derecho Ambiental y responsable académico de la Red Académica de Gobierno Abierto. Su correo electrónico es daniel.barragan.teran@gmail.com.  <https://orcid.org/0000-0002-4687-6118>.

REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL

La *Revista de Derecho Ambiental*, del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, es un espacio de exposición y análisis en el plano académico del derecho ambiental. Su contenido se presenta a través de doctrina, jurisprudencia y recensiones, y aborda diversas materias relacionadas con la gestión, institucionalidad y herramientas de protección ambiental y desarrollo sustentable. Se presentan artículos de diferentes autores y autoras en los que se analizan y abordan casos y temas jurídico-ambientales de creciente interés y actualidad.

DIRECTORA

Pilar Moraga Sariego

EDITOR

Jorge Ossandón Rosales

SITIO WEB

revistaderechoambiental.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

revistada@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipográfica
(www.tipografica.io)