

Revista de Derecho Ambiental. Año VI N° 9.



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL

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

Directora Responsable

Prof. Valentina Durán Medina

Sub Directora Responsable

Prof. Pilar Moraga Sarriego

Editores Responsables

Jorge Ossandón Rosales

Antonio Pulgar Martínez

Comité Editorial

Dra. Verónica Delgado Schneider, Universidad de Concepción

Dr. Juan Carlos Ferrada Bórquez, Universidad de Valparaíso

Dr. Iván Hunter Ampuero, Universidad Austral de Chile

Dr. Alberto Olivares Gallardo, Universidad de Talca

Revista de Derecho Ambiental (en línea)

Centro de Derecho Ambiental

Facultad de Derecho. Universidad de Chile

Pío Nono 1, 4° Piso, Providencia, Santiago de Chile

+562 29785354

cda@derecho.uchile.cl

<http://www.derecho.uchile.cl/cda>

ISSN 0718-0101

Algunos derechos reservados.

Publicada bajo los términos de la licencia Creative Commons
atribución - compartir igual 4.0 internacional



Gobernanza forestal en Colombia y Ecuador: retos para fortalecer la democracia ambiental en la gestión sostenible de los recursos forestales

Forest governance in Colombia and Ecuador: challenges to strengthen environmental democracy in the sustainable management of forest resources

Daniel Barragán Terán*

Maestría, Escuela Politécnica Nacional
daniel.barragan.teran@gmail.com

Lina Muñoz Ávila*

Doctora en Derecho, Universidad del Rosario
lina.munoz@urosario.edu.co

Resumen: Colombia y Ecuador son ricos en recursos naturales y particularmente cuentan con grandes áreas cubiertas de bosques. Gran parte de estos territorios sirve de hábitat de comunidades campesinas y étnicas, prestan múltiples servicios ecosistémicos y juegan un papel determinante en la lucha contra el cambio climático. Dicha riqueza se contrasta con altas cifras de deforestación y degradación de los suelos, generadas por factores como la tala ilegal, la expansión de la frontera agrícola y ganadera, la minería, entre otros.

Muchas comunidades rurales basan sus economías en la comercialización de productos de flora y fauna silvestre, maderables y no maderables. Lograr el balance entre la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales es un reto de enormes magnitudes para ambos países. El presente artículo plantea que la garantía de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia ambiental en asuntos forestales, fortalece la gobernanza de los bosques y genera beneficios económicos, sociales y ambien-

* Director Ejecutivo del Centro Internacional de Investigación sobre Ambiente y Territorio (CIAT) de la Universidad de Los Hemisferios, profesor de Política de Sostenibilidad en dicha Universidad. Consejero del Consejo Consultivo de Gobierno Abierto del Municipio de Quito por el período 2018-2020.

* Abogada, Doctora en Derecho *Summa Cum Laude* y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). Profesora Principal de Carrera de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

tales, para el Estado, el sector privado y las comunidades. Incorporar a los diferentes actores de la cadena forestal en la gestión y administración de los bosques contribuirá a reducir el número de conflictos ambientales de este sector en Colombia y Ecuador.

Palabras clave: Gobernanza Forestal, Democracia Ambiental, Desarrollo Sostenible.

Abstract: *Colombia and Ecuador are rich countries in natural resources and, in particular, have large areas covered by forests. Much of these territories serve as a habitat for peasant and ethnic communities, provide multiple ecosystem services and play a decisive role in the fight against climate change. This wealth is contrasted with high numbers of deforestation and soil degradation, caused by factors such as illegal logging, expansion of the agricultural and livestock frontier and mining, among others.*

Many rural communities base their economies on the commercialization of wild fauna and flora and timber and non-timber products. Achieving a balance between conservation and sustainable use of forest resources is a challenge of enormous magnitude for those countries. This article proposes that guaranteeing access to information, public participation and environmental justice in forestry matters, strengthens forest governance and generates economic, social and environmental benefits, for the State, the private sector and communities. Incorporating the different actors of the forest chain in the management and administration of forests will contribute to reduce the number of environmental conflicts in this sector in Colombia and Ecuador.

Keywords: *Forest Governance, Environmental Democracy, Sustainable Development.*

Introducción

Colombia y Ecuador hacen parte del grupo de diecisiete países que albergan el mayor índice de biodiversidad de la tierra y por ello, son considerados megadiversos. Según datos nacionales, sus territorios están cubiertos por el 52,2% y el 51,2% de bosques naturales, respectivamente y allí habitan e interactúan diversos actores con intereses tanto de conservación, como de uso y aprovechamiento de manera legal o ilegal.

A pesar de esta riqueza forestal, diversas presiones ocasionan que la superficie de bosques disminuya de manera acelerada en América del Sur. En los dos países señalados, un porcentaje importante de la degradación y deforestación del bosque natural es atribuido al comercio ilegal de madera. Según datos del Banco Mundial “esta ilegalidad bordea por

lo menos el 42% en Colombia. Según cálculos del Ministerio del Ambiente de Ecuador, entre 40% y 50% de la madera que se comercializa en este país proviene de fuentes no registradas”¹.

En Colombia, factores de orden político, institucional, legal, técnico, entre otros, influyen en la cadena productiva del bosque. Según un estudio de *Traffic*, las “actividades asociadas a la cadena productiva del bosque natural actualmente no son sostenibles”². Por otro lado, la “verificación del origen real de la madera es muy precaria y el marco de la gobernanza forestal existente en el país no es el más apropiado para afrontar y resolver los retos que plantea el manejo sostenible de los bosques”³. Esta situación es similar en el caso de Ecuador.

Si bien Ecuador ha venido implementando acciones encaminadas a mejorar la gobernanza forestal, el modelo requiere un esfuerzo mayor en la promoción de incentivos forestales, la generación de información forestal, acciones de control, e investigación y articulación de los diversos actores de la cadena productiva del bosque.

En ambos países, la problemática existente en el manejo forestal sostenible⁴, tiene implicancia directa en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, en particular con sus Objetivos 13 (Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos), 15 (Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad) y 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles). En este marco, para que puedan lograrse dichos objetivos es importante que los procesos de gestión forestal sean inclusivos, informados, participativos, justos y que exista un marco de gobernanza que permita orientar el sector forestal hacia la sostenibilidad.

De igual manera, “los bosques desempeñan una función clave en la consecución de otros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por ejemplo, los que abordan la erradicación de la pobreza; la protección y el restablecimiento de los ecosistemas relacionados con el agua; el acceso a la energía sostenible y la lucha contra el cambio climático. Las medidas relativas a la agricultura, al ordenamiento forestal y otros usos de la tierra, también serán

¹ José Miguel Orozco et al. *Tendencias de la Gobernanza Forestal en Colombia, Ecuador y Perú* (Cambridge: TRAFFIC, 2014), 13.

² José Miguel Orozco et al. *Tendencias...*, 54.

³ José Miguel Orozco et al. *Tendencias...*, 19.

⁴ Para efectos de este trabajo, se entiende el manejo forestal sostenible como “la gestión planificada de prácticas silviculturales para el uso de los bosques integrando variables económicas, ambientales y sociales garantizando su conservación para las generaciones futuras”. Esta definición se adopta del Proyecto de Ley Forestal para Colombia (2017).

importantes para cumplir los compromisos adquiridos por los países en virtud del Acuerdo de París sobre el cambio climático⁵.

Así mismo, garantizar que las comunidades que dependen y habitan los bosques puedan conocer datos sobre la gestión forestal local, regional y nacional; hacerlas parte de la toma de decisiones y de los procesos de regulación en material forestal y acceder a medios de reparación o compensación por daños o vulneraciones de derechos humanos, contribuirá de manera significativa al manejo forestal sostenible. Para ello, la garantía de los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales, también conocidos como derechos procedimentales ambientales, no solo ayuda a ejercer otros derechos humanos como el derecho al ambiente sano, el derecho a la vida, el derecho a la salud o el derecho a la alimentación, sino que además responde a la necesidad de incorporar a las personas y grupos de la cadena forestal en la protección ambiental. Estos derechos están consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río⁶.

Así, este artículo examina las experiencias concretas de Colombia y Ecuador en el ejercicio de la gobernanza forestal y el fortalecimiento de la democracia ambiental. El análisis contempló la revisión de fuentes primarias y secundarias nacionales e internacionales en diferentes formatos e idiomas, tanto del Sistema de la Organización de Naciones Unidas como de la legislación y documentación oficial de Colombia y Ecuador. También se revisó la información producida por organizaciones de sociedad civil en los dos países y en América Latina.

Este trabajo está estructurado en tres secciones. En primer lugar, se expone el panorama general de la gobernanza forestal, principalmente enmarcado en los retos que implica para la región de América Latina lograr la implementación adecuada de la Agenda 2030 y los ODS en este campo en particular. En segundo lugar, se abordan los casos de Colombia y Ecuador, a través de una revisión y análisis de los marcos normativos e institucionales existentes en materia de democracia ambiental. En tercer lugar, se proponen estándares mínimos de aplicación para cada uno de los tres derechos de acceso en asuntos forestales y finalmente, se presentan las principales conclusiones identificadas.

⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *El Estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra* (Roma: FAO, 2016), X - XI. <http://www.fao.org/3/a-i5588s.pdf>

⁶ Daniel Barragán, Lina Muñoz y Andrés Sanhueza, «La importancia del Principio 10 para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe». *Revista de Derecho, Escuela de Posgrado (Chile)*, en edición.

1. La gobernanza forestal en América Latina y sus retos para la implementación adecuada de la Agenda 2030

1.1. El estado de los bosques en América Latina y los problemas de la gestión forestal

América del Sur es una región rica en recursos naturales, concentrando la mayor biodiversidad del planeta, un tercio de las reservas de agua dulce, el 12% de la superficie cultivable, altas reservas minerales, el 22% de las reservas de petróleo⁷ y el 21% de la superficie forestal en el mundo.

De acuerdo a datos estadísticos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la región cuenta con 842 millones de hectáreas de bosques, incluyendo 15 millones de hectáreas de bosques plantados. Posee el 31% de los bosques primarios del planeta, los más importantes desde el punto de vista de la biodiversidad y la conservación. El 34% de los bosques de la región se encuentran en áreas protegidas y el carbono total almacenado en la biomasa forestal –encima y debajo del suelo–, alcanza las 103 giga-toneladas⁸.

La importancia de los bosques radica en dos funciones principales. Proveen servicios ambientales diversos valorados no solo desde una perspectiva de regulación y equilibrio ecosistémicos, sino también desde el aspecto cultural. La retención y purificación de agua, la regulación climática e hídrica o la formación y mantenimiento de suelo fértil son algunos de estos servicios. Por otra parte, proveen productos forestales no madereros como alimentos, fibras o medicinas⁹.

En América del Sur, al igual que otras regiones del planeta, el principal problema es la deforestación, que si bien ha disminuido en términos porcentuales –menos del 0,5%–, sigue siendo importante. Vale rescatar el hecho que se ha incrementado en casi 3 millones de hectáreas la cobertura de bosques bajo una figura de protección a través de su inclusión en los sistemas de áreas protegidas¹⁰.

La expansión de la frontera agrícola también representa una fuerte amenaza para la conservación de los bosques. Esto se genera no solo por procesos ilegales e informales de diversa escala, sino también por el impulso de políticas sectoriales que priorizan *drivers* de desarrollo, como las industrias extractivas, y no se articulan a las políticas agropecuarias o

⁷ OPEC, Annual Statistical Bulletin 2017.

http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2017_13062017.pdf

⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015 ¿Cómo están cambiando los bosques del mundo?* (Roma: FAO, 2015), 13. <http://www.fao.org/3/a-i4793s.pdf>

⁹ Doris Cordero, *Los bosques en América Latina* (Quito: Friedrich Ebert Stiftung, 2011), 6; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Pago por Servicios Ambientales en Áreas Protegidas en América Latina*. (Santiago: FAO, 2009), 16-19. <http://www.fao.org/3/a-i0822s.pdf>

¹⁰ FAO. *Evaluación...*, 13.

forestales. La descoordinación entre los gobiernos nacionales y los niveles de gobierno local, en los marcos de sus competencias, también contribuyen a la desarticulación en la formulación e implementación de las políticas públicas sobre bosques o que tienen influencia en ellos.

En el caso del Bioma Amazónico, que concentra la mayor parte de los bosques de la región, la deforestación es causada por diversas presiones al sustituir tierras de bosque por “carreteras, tierras agropecuarias, zonas mineras o áreas destinadas a la construcción de grandes obras de infraestructura o al crecimiento urbano”¹¹. A su vez, la deforestación genera impactos como la “pérdida de biodiversidad, la reducción del ciclo del agua y de las precipitaciones, así como la contribución para el calentamiento global”¹².

Se suma también el hecho que los marcos normativos no son efectivos en la práctica. A pesar de la expedición de leyes generales forestales en varios países de la región en los últimos 15 años, persiste la incongruencia entre las políticas forestales y los marcos jurídicos y la existencia de leyes sectoriales e intersectoriales incompatibles, poco realistas y, por lo tanto, inaplicables que no consideran los derechos de tenencia y uso de la tierra. Así mismo, influye la insuficiente capacidad institucional para aplicar la ley y la corrupción relacionada principalmente con los derechos de uso de los bosques ya sea vía licencias madereras y/o concesiones forestales¹³.

En términos de la gobernanza del sector forestal, la región afronta varios retos: i) débil participación de organizaciones sociales, grupos indígenas, afrodescendientes y comunidades campesinas en los procesos de formulación e implementación de políticas forestales; ii) inestabilidad política; iii) regulaciones contradictorias entre desarrollo económico y protección ambiental, lo cual incentiva la deforestación; iv) falta de derechos de propiedad y políticas inadecuadas de tenencia de la tierra; v) aplicación inadecuada de la legislación existente, y; vi) altos niveles de corrupción que facilitan el incremento de las tasas de deforestación y tala ilegal de madera¹⁴.

1.2. El concepto de gobernanza forestal y sus vínculos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible N° 13, 15 y 16

Si bien existen diversas conceptualizaciones, incluidas las propias que puede adoptar cada Estado en la región de América Latina, a efectos del presente trabajo se recogen

¹¹ Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG), *Amazonía bajo presión* (Sao Paulo: Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada, Instituto Socioambiental, 2012), 50. Disponible en: <https://issuu.com/fundacionecociencia/docs/atlas-raisg-final>; RAISG, *Deforestación en la Amazonía (1970-2013)* (Sao Paulo: Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada, Instituto Socioambiental, 2015), 9-10. Disponible en: <http://ecociencia.org/download/721/>

¹² RAISG, *Amazonía...*, 50; RAISG, *Deforestación...*, 9-10.

¹³ FAO, *Leyes forestales en América del Sur*, editado por Luz Adriana Henao (Santiago: FAO, 2010) 57.

¹⁴ Koen Rademaekers et al. *Study on the evolution of some deforestation drivers and their potential impacts on the costs of an avoiding deforestation scheme* (Róterdam: European Commission, ECORYS, 2010), 61-63.

tres definiciones que reflejan de manera adecuada los elementos mínimos de una buena gobernanza en un sentido de coparticipación:

- “[...] la forma en la que funcionarios e instituciones (tanto formales como informales) adquieren y ejercen autoridad para manejar los recursos con el fin de mantener y mejorar su productividad económica, los valores ambientales y el bienestar y la calidad de vida de aquellos cuyos medios de vida dependen del sector. Por lo tanto, este concepto es multidimensional en sus valores, involucra múltiples actores de los sectores público y privado y diferentes niveles de gobierno, desde el internacional al nacional y local”¹⁵.

- “Se refiere a cómo se toman las decisiones relacionadas con los bosques y las comunidades que dependen de ellos, quién es responsable, cómo se ejerce el poder, y cómo se produce la rendición de cuentas. Comprende los procesos de toma de decisiones y las instituciones en los niveles local, nacional, regional y global”¹⁶.

- “La gobernanza forestal es la forma en que se ejerce el poder y control sobre los recursos del bosque”¹⁷.

En síntesis, la gobernanza forestal se puede definir como un proceso multiactoral, articulado y participativo que define el relacionamiento entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil respecto de la toma de decisiones sobre los recursos forestales, fundamentado en principios de buena gobernanza como la transparencia, la participación, la rendición de cuentas, el Estado de Derecho y la generación de relaciones de confianza entre los distintos actores relacionados con la gestión y uso del bosque¹⁸.

En este contexto, hablar de gobernanza forestal implica también mirar a la gestión forestal en un marco amplio de democracia ambiental, un concepto que plantea un “escenario ideal para la realización de los derechos de acceso en materia ambiental”¹⁹, en el que los ciudadanos tienen las capacidades y la oportunidad de ejercer estos derechos para contribuir a la protección del ambiente.

Una adecuada gobernanza no solo influye en una gestión sostenible de los recursos forestales, sino también permite contribuir a la implementación de las diversas políticas ambientales globales, como el proceso del Foro Intergubernamental de Bosques, las Metas de Aichi y el Acuerdo de París, así como de instrumentos internacionales dentro de los que se encuentran el Convenio Internacional de Maderas Tropicales, el Convenio de Diversidad Biológica, la Convención Marco de Cambio Climático de las Naciones Unidas, la Convención de Humedales (RAMSAR), la Convención de Lucha contra la Desertificación y la

¹⁵ Elena Petkova, Anne Larson y Pablo Pacheco, Eds., *Gobernanza forestal y REDD+: Desafíos para las políticas y mercados en América Latina* (Bogor: CIFOR, 2011), 34.

¹⁶ Daniel Barragán et al. *Manual para capacitadores en acceso a la información forestal en Ecuador*, (Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2012). 9. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3161/1/CON-001-Y%C3%A9pez,J.-Manual%20para.pdf>

¹⁷ Ídem.

¹⁸ María Fernanda Martínez, «Gobernanza y legitimidad democrática», *Reflexión Política* 12, N°23 (2010): 99. <http://www.redalyc.org/pdf/110/11015102008.pdf>

¹⁹ Daniel Barragán, Lina Muñoz y Andrés Sanhueza, «La importancia del Principio 10...».

Sequía y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, entre otros. La Agenda 2030, que a través de sus 17 ODS y 169 metas busca lograr un cambio en el modelo de desarrollo del planeta, y en tal medida del sector forestal, tiene relación directa con varios ODS. A efectos del presente análisis, se profundizará en los siguientes.

1.2.1. Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Actualmente, la deforestación es una de las principales fuentes de emisiones de CO², por lo que una adecuada gestión forestal permitiría hacer frente al cambio climático, tanto en escenarios de adaptación (fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los árboles y los bosques, y el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de las comunidades dependientes de los bosques, etc.) como de mitigación (captura de carbono, conservación de las reservas forestales de carbono, entre otros)²⁰.

Así, la gestión sostenible de los bosques tiene un papel fundamental como mecanismo de adaptación y mitigación al cambio climático. Esto se refuerza en el Acuerdo de París que establece la necesidad de conservar y aumentar los sumideros de carbono, incluidos los bosques²¹, y la adopción de medidas para reducir las emisiones por deforestación y degradación de bosques²².

1.2.2. Objetivo 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

Hablar de gestión sostenible implica necesariamente contar con un marco de políticas, normas e institucionalidad diseñados para una gobernanza efectiva del manejo de los recursos forestales y los servicios ambientales asociados. Una gobernanza débil puede contribuir al incremento de la deforestación²³.

Según el Informe sobre el estado de los bosques del mundo, el principal reto para la gestión sostenible de los bosques y su gobernanza es el cambio del uso del suelo de la actividad forestal a la agrícola y viceversa. Las políticas nacionales no deberían entonces enfocarse de manera sectorial, a bosques, agricultura, tenencia de la tierra o seguridad alimenta-

²⁰ Para mayor referencia sobre la gestión de los bosques ante el cambio climático, se sugiere revisar el documento de posición de la FAO al respecto. Ver: <http://www.fao.org/docrep/014/i1960s/i1960s00.pdf>.

²¹ Organización de las Naciones Unidas (ONU), Acuerdo de París (2015), Artículo 5.1.

²² ONU, Acuerdo de París (2015), Artículo 5.2.

²³ Koen Rademaekers et al. *Study...*, 63.

ria, sino tener un enfoque multisectorial y multidimensional que aborde el cambio de uso del suelo²⁴.

La FAO establece también que entre los principales factores que contribuyen a la pérdida de bosques, relacionados con la esfera social y la gobernanza, están: el crecimiento de la población (42%), asentamientos y desarrollo industrial (42%), incremento de la pobreza (33%), elevada demanda de tierras (17%), descoordinación en la aplicación de la ley y sistemas judiciales deficientes (25%) y conflictos civiles (8%). Estas dos últimas causas se relacionan explícitamente con el ODS 16 y los derechos de acceso²⁵.

Si bien “la complejidad de la gobernanza del cambio del uso de la tierra se podría reducir mediante una mayor coordinación entre las políticas relativas a los bosques, la agricultura, la alimentación, el uso de la tierra, el desarrollo rural, el agua y el cambio climático”²⁶, existe todavía descoordinación en las prioridades y objetivos de las políticas forestales y las agrícolas, y entre éstas y las políticas nacionales de desarrollo²⁷.

1.2.3. Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficientes, responsables e inclusivas a todos los niveles

La inclusión, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la justicia son principios fundamentales de buena gobernanza que de manera articulada contribuyen no solo al logro del ODS 16 sino que sientan una base política e institucional para el logro de toda la Agenda 2030 en su conjunto.

Hablar de sociedades inclusivas implica que la ciudadanía sea parte de los procesos de gestión de lo público, no únicamente como materialización de su derecho de participación, sino como parte de su corresponsabilidad como ciudadano, dejando una lógica de democracia representativa hacia una de coparticipación en la que el ciudadano es actor de su propio desarrollo²⁸. En la esfera ambiental, y en particular en el sector forestal, “es relevante [...] que las decisiones adoptadas a través de mecanismos participativos respondan a las necesidades [e] intereses de todos los niveles de gobierno y las de sus habitantes”²⁹.

²⁴ FAO. *El Estado...*, 97.

²⁵ FAO. *El Estado...*, 32.

²⁶ FAO, *El Estado...*, 28.

²⁷ Daniel Ryan, *Factores que afectan la implementación de las Contribuciones Nacionales en el sector agropecuario y forestal en América Latina. Un análisis en base a los informes de la Plataforma Climática Latinoamericana en 10 países de la región* (Buenos Aires: Climate Development Knowledge Network (CDKN), 2017), 11, Disponible en: http://www.cambioclimaticoydecisiones.org/wp-content/uploads/2017/05/DT_FactoresNDCs-2.pdf

²⁸ OLACEFS y CTPBG, *Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza* (2015), 22. <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/02/11.Fundamentos-conceptuales-sobre-la-Gobernanza.pdf>

²⁹ Daniel Barragán, Lina Muñoz y Andrés Sanhueza, «La importancia del Principio 10...».

Es importante entonces contar con información sobre la gestión de los recursos forestales, y los servicios ambientales asociados a ellos, de manera anticipada y oportuna, en formatos claros y accesibles que garanticen la inclusión de los grupos y ciudadanos en situación de vulnerabilidad, y que permita una participación informada. Desde la perspectiva ambiental el derecho de acceso a la justicia “estará referido específicamente a las garantías tanto para interponer acciones judiciales para la protección del derecho al ambiente sano y de otros derechos conexos al mismo como el derecho a la vida o a la salud; como para acceder a recursos e instancias de carácter administrativo ante las autoridades ambientales o relacionadas con estos asuntos, frente a la toma de decisiones que involucran los derechos humanos, la protección del ambiente, el uso y aprovechamiento de recursos naturales y ecosistemas, entre otros”³⁰.

Es claro que la Agenda 2030 reconoce la integralidad e interdependencia de sus objetivos y metas, pero también “reconoce que el desarrollo social y económico depende de la gestión sostenible de los recursos naturales y que éste desarrollo no puede alcanzarse si no existen condiciones de respeto a los derechos humanos, una buena gobernanza en todos los niveles y un sistema democrático vigoroso caracterizado por la transparencia, la influencia de la opinión de las personas sobre las decisiones que les afectan y la posibilidad real de toda la ciudadanía de acceder a la justicia, especialmente en los asuntos ambientales”³¹.

En este marco, para que puedan lograrse dichos objetivos de manera efectiva, es importante que los procesos de gestión forestal sean inclusivos, informados, participativos y justos, y que exista un marco de gobernanza que permita orientar el sector forestal hacia la sostenibilidad.

Adicionalmente, varios factores inciden, de manera directa o indirecta, en una gestión forestal sostenible efectiva, por lo que es importante que los países de la región avancen en: i) desarrollar mecanismos de valoración económica de los bosques; ii) establecimiento de sistemas de pago por servicios ambientales; iii) mejorar la coordinación y articulación interinstitucional (y con diferentes niveles de gobierno); iv) generar políticas públicas con enfoque multisectorial y multidimensional; v) construyan y/o fortalezcan los marcos normativos nacionales del sector, junto con mejorar su implementación bajo el concepto de manejo forestal sostenible, y; vi) se avance en los procesos de desarrollo e implementación del Mecanismo de Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD+).

³⁰ Ídem.

³¹ Ídem.

2. Marcos normativos e institucionales de la Democracia Ambiental en Colombia y Ecuador

2.1. Colombia

Colombia cuenta con uno de los marcos jurídicos e institucionales más robustos en derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales de la región. La democracia ambiental en este país encuentra sus primeras consagraciones desde el Código Nacional de Recursos Naturales en 1974 y posteriormente, se consolidó con la Constitución Política de 1991 y con la Ley General Ambiental N° 99 de 1993. En los últimos 20 años, son más de 20 normas de distinto nivel, las que se relacionan con los derechos de acceso, y alrededor de 100 sentencias de distintos jueces y tribunales administrativos y constitucionales que se refieren a la naturaleza, contenido y formas de protección de los tres pilares de la democracia ambiental. A continuación, se presentan algunos de los principales rasgos del establecimiento de los derechos de acceso en el nivel nacional.

2.1.1. Derecho de acceso a la información en asuntos ambientales

En Colombia, el derecho de acceso a la información ha sido definido como un derecho fundamental³². En ejercicio de este derecho fundamental toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública. El acceso a la información solamente puede ser restringido de manera excepcional y acorde con los principios de una sociedad democrática.

El país cuenta con un Sistema Nacional de Información Ambiental conocido por la sigla SIAC³³. Este sistema “es el conjunto integrado de actores, políticas, procesos, y tecnologías involucrados en la gestión de información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible”. El SIAC gestiona información acerca del estado ambiental, el uso y aprovechamiento, la vulnerabilidad y la sostenibilidad ambiental de los recursos naturales, en los ámbitos continental y marino del territorio colombiano.

Particularmente en asuntos forestales, Colombia se encuentra desarrollando tres instrumentos en el marco del Programa Nacional para el Monitoreo y Seguimiento a los Bosques y Áreas de Vocación Forestal para garantizar la implementación del derecho a la información en asuntos forestales:

³² Ley N° 1712/2014, de 06 de marzo, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Artículo 4.

³³ Fundamentado en los artículos 20 a 24 del Título IV “Sistema de Información Ambiental” del Decreto Ley 2811 de 1974 según el cual “Se organizará y mantendrá al día un sistema de información ambiental, con los datos físicos, económicos, sociales, legales, y en general, concernientes a los recursos naturales renovables y al medio ambiente”.

- El Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono para Colombia (SMByC) que integra el acopio, almacenamiento, procesamiento, análisis, generación periódica, flujo, difusión y utilización de información sobre la biomasa y las reservas de carbono almacenadas en los bosques naturales, y las causas y agentes de la deforestación y la degradación de los bosques.

- El Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), entendido como aquél que integra y estandariza el acopio, registro, verificación, procesamiento, generación, difusión, divulgación, almacenamiento, manejo y consulta de datos, bases de datos, estadísticas, material documental y normativo sobre las superficies de bosques en el país y sus cambios en el tiempo, con énfasis en los procesos de deforestación, degradación y regeneración.

- Inventario Forestal Nacional (IFN) que será un instrumento permanente de gestión fundamentado en operaciones estadísticas de tipo técnico, científico y operativo mediante la cual se realiza el acopio, almacenamiento, análisis y difusión de datos cuantitativos y cualitativos que permitan conocer el estado actual de los bosques del país y sus cambios en el tiempo.

2.1.2. Derecho de acceso a la participación en asuntos ambientales

En Colombia, el artículo 79 de la Constitución Política de 1991 establece que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla. Los mecanismos de participación ciudadana en asuntos ambientales en este país, “están establecidos mediante i) artículos de la Constitución Nacional o ii) normas nacionales como leyes, decretos o resoluciones, desarrollados a través de; iii) la jurisprudencia; iv) las prácticas administrativas consolidadas y v) otras prácticas permanentes que van más allá de las normas”³⁴.

En desarrollo de esta disposición, la Ley General Ambiental N° 99 de 1993 determinó en su Título X, los modos y procedimientos de participación ciudadana en asuntos ambientales y estableció los siguientes mecanismos:

- Intervención de terceros en procedimientos administrativos ambientales: “cualquier persona [...], sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales”³⁵.

³⁴ Lina Muñoz, *Derechos de acceso en asuntos ambientales en Colombia. Hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades* (Santiago: CEPAL, 2016), 14, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40866/1/S1601189_es.pdf

³⁵ Ley N° 99/1993, de 22 de diciembre, Ley General Ambiental de Colombia, artículo 69.

- Audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite: “el Ministerio Público, el Ministro de Ambiente, las demás autoridades ambientales, los gobernadores, los alcaldes o por lo menos cien personas o tres entidades sin ánimo de lucro, cuando se desarrolle o pretenda desarrollarse una obra o actividad que pueda causar impacto al medio ambiente o a los recursos naturales renovables, y para la cual se exija permiso o licencia ambiental, podrán solicitar la realización de una audiencia pública [...]”³⁶.

- Acción de nulidad en asuntos ambientales: “la acción de nulidad procede contra los actos administrativos mediante los cuales se expide, modifica o cancela un permiso, autorización, concesión o licencia ambiental de una actividad que afecte o pueda afectar el medio ambiente”³⁷.

- Derecho de petición de información ambiental: “Toda persona tiene derecho a formular directamente petición de información en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana [...] y sobre el monto y utilización de los recursos financieros, que están destinados a la preservación del medio ambiente”³⁸.

- Consulta previa para grupos étnicos³⁹: “La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y afro descendientes tradicionales [...] y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades”⁴⁰.

La doctrina en Colombia ha clasificado los mecanismos de participación ambiental en tres grandes categorías: administrativos –como la intervención de terceros, las audiencias públicas, el derecho de petición y la consulta previa–, judiciales y políticos⁴¹. Dentro de los mecanismos de participación judicial, se encuentran las acciones constitucionales como la acción de tutela, la acción popular, la acción de grupo, la acción de cumplimiento, la acción de nulidad simple y la acción de inconstitucionalidad. Así mismo, se consideran mecanismos de participación ambiental, los de la esfera política como la iniciativa popular legislativa, el referendo, el plebiscito, la consulta popular y el cabildo abierto. Estos últimos mecanismos, aunque no fueron creados originalmente para asuntos ambientales, se encuentran en la Constitución o en la Ley, han sido implementados en esta materia y existen múl-

³⁶ Ley N° 99/1993, Ley General Ambiental de Colombia, artículo 72 y Decreto N° 330/2007, de 08 de febrero, por el cual se reglamentan las audiencias públicas ambientales.

³⁷ Ley N° 99/1993, Ley General Ambiental de Colombia, artículo 73.

³⁸ Ley N° 99/1993, Ley General Ambiental de Colombia, artículo 74.

³⁹ En asuntos forestales, es preciso recordar que la Ley 1021 de 2006 por medio de la cual se establecía la Ley General Forestal para Colombia, fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional de Colombia mediante la sentencia C-030 de 2008 por falta de consulta previa con los grupos étnicos del país.

⁴⁰ Ley N° 99/1993, Ley General Ambiental de Colombia, artículo 76. Además, ver: Ley N° 21/1991, de 04 de marzo, por medio de la cual se aprueba el Convenio N° 169 de la OIT y, Ley N° 70/1993, de 27 de agosto, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

⁴¹ Lina Muñoz. *Derechos...*, 13.

tiples ejemplos que demuestran su utilidad para garantizar procesos participativos en asuntos ambientales y forestales en el país.

2.1.3. Derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales

La justicia ambiental en Colombia tiene dos dimensiones: una administrativa y otra de carácter judicial. En la primera dimensión, el Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental por causa de la adjudicación de responsabilidad por generación de infracciones y la ejerce principalmente a través del Ministerio de Ambiente y de las autoridades ambientales regionales⁴².

La dimensión judicial de la justicia ambiental incluye la posibilidad de interponer acciones constitucionales, administrativas y penales. Son los jueces y magistrados especializados en estas áreas del derecho, quienes deciden sobre causas ambientales tanto desde el punto de vista preventivo como reparatorio. En este punto es importante resaltar el rol de la Corte Constitucional de Colombia en la protección del derecho al ambiente sano a través de múltiples sentencias.

Las acciones judiciales para la protección del ambiente establecidas en la Constitución y en las leyes cuentan con las siguientes características: i) consagración del derecho al ambiente sano como un derecho fundamental y de carácter colectivo; ii) la naturaleza como sujeto de derechos por vía jurisprudencial; iii) ausencia de tribunales ambientales especializados; iv) amplia legitimación activa en las acciones populares; v) diversas acciones judiciales disponibles para la protección del ambiente; vi) un ministerio público con dependencias especializadas en materia ambiental; vii) la inversión de la carga de la prueba en las acciones populares, y; viii) la consagración de delitos ambientales en el Código Penal.

2.2. Ecuador

El reconocimiento y garantía de los derechos procedimentales ambientales, o derechos de acceso en Ecuador ha evolucionado progresivamente a partir de la Constitución de 1998 que los incorporó en el catálogo de derechos ambientales que la Constitución reconocía y garantizaba a sus ciudadanos. La Constitución de 2008 los refuerza y da un giro en su

⁴² Ley N° 1333/2009, de 21 de julio, por la cual se establece el Procedimiento Sancionatorio Ambiental y se dictan otras disposiciones, artículo 5: “Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Ley General Ambiental 99 de 1993 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil”.

reconocimiento estableciendo, por ejemplo, a la participación ciudadana como un eje articulador de la gestión pública y como un principio de innovación institucional del Estado.

Un segundo momento se da en 2017, tras la aprobación del Código Orgánico del Ambiente (COA) que reestructura en un solo cuerpo jurídico la normativa ambiental del país. En esta norma, se da un reconocimiento explícito al Principio 10 al establecerlo como uno de los Principios Ambientales⁴³ que deben tomarse como fundamento para todas las decisiones y actividades públicas o privadas relacionadas con la conservación, uso y manejo sustentable del ambiente. Estos principios deberán ser tomados en consideración en toda manifestación de la administración pública, así como en las providencias judiciales en el ámbito jurisdiccional. Si bien el COA entrará en vigencia en abril de 2018, la normativa ambiental previamente existente se mantiene vigente hasta esa fecha, por lo que el análisis abordará las dos normas.

2.2.1. Derecho de acceso a la información en asuntos ambientales

El derecho de acceso a la información pública es garantizado de manera genérica a nivel constitucional, al establecer que toda persona, tanto de forma individual como colectiva, tiene derecho a acceder a información generada por entidades públicas y privadas que manejen fondos o realicen funciones públicas⁴⁴.

Este derecho se regula en la legislación secundaria por la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), que data del año 2004. La LOTAIP regula este derecho de manera genérica y no aborda de manera específica disposiciones relacionadas en materia ambiental. En materia ambiental, la Ley de Gestión Ambiental reconoce el carácter público de la información ambiental⁴⁵, el derecho de las personas, naturales y jurídicas, a ser informadas y la obligación de informar al Estado, sobre actividades que puedan producir impactos ambientales⁴⁶.

Posteriormente el COA busca promover la generación de información ambiental y la articulación de esfuerzos públicos y privados en actividades de gestión e investigación ambiental⁴⁷. Para este fin establece el Sistema Único de Información Ambiental (SUIA) bajo la administración de la Autoridad Ambiental Nacional como un “instrumento de carácter público y obligatorio que contendrá y articulará la información sobre el estado y conservación del ambiente, así como de los proyectos, obras y actividades que generan riesgo o impacto ambiental”. El SUIA estará articulado al Sistema Nacional de Información y se alimentará de información generada por actores públicos y privados.

⁴³ Código Orgánico del Ambiente (2017), artículo 9, N° 6.

⁴⁴ Constitución de la República del Ecuador (2008), artículo 18, N° 2.

⁴⁵ Ley N° 19/2004, Ley de Gestión Ambiental, artículo 9, literal h) y artículo 39.

⁴⁶ Ley N° 19/2004, Ley de Gestión Ambiental, artículos 29 y 40.

⁴⁷ Código Orgánico del Ambiente, artículo 3, N° 9.

Adicionalmente establece la responsabilidad del Estado, a través de la Autoridad Ambiental Competente, de informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y la pertinencia de las acciones a tomar⁴⁸.

En la actualidad, se encuentra en funcionamiento el Sistema Integrado de Estadísticas Ambientales (SIEA), dependiente del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y desde 2010 el Sistema Único de Información Ambiental (SUIA) a cargo del Ministerio del Ambiente⁴⁹. Respecto de información relacionada con recursos forestales, se cuenta con un Mapa de ecosistemas del Ecuador continental, el Inventario Nacional Forestal, el Mapa histórico de deforestación, el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques y el Sistema de Información de Salvaguardas, entre los principales. Si bien estas iniciativas se orientan a dar cumplimiento a compromisos climáticos, son herramientas de información de aplicación directa para la gestión forestal.

2.2.2. Derecho de acceso a la participación en asuntos ambientales

A nivel constitucional, se garantiza el derecho de participación ciudadana, tanto de forma individual como colectiva, al reconocer la importancia de que la ciudadanía participe de “[...] manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano [...]”⁵⁰. También establece que este derecho se “[...] ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”⁵¹. En materia ambiental, la Constitución establece que toda acción del Estado que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada e informada previamente⁵². Igualmente, reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, su derecho a participar en la gestión de los recursos naturales y a la consulta previa, libre e informada⁵³. También el derecho a ser consultados ante una medida legislativa que pueda afectar sus derechos colectivos⁵⁴. En el ámbito legis-

⁴⁸ Ley N° 19/2004, Ley de Gestión Ambiental, artículo 28.

⁴⁹ Esta herramienta busca integrar toda la información ambiental en una sola plataforma de almacenamiento para generar indicadores geográficos, documentales, estadísticos y de automatización de procesos institucionales. Abarca principalmente ámbitos relacionados con calidad ambiental, patrimonio natural, cambio climático y región marino-costera. Ministerio del Ambiente del Ecuador, *Primer Informe Bienal de Actualización del Ecuador a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (Quito: Ministerio del Ambiente, 2016), 157, disponible en https://unfccc.int/files/national_reports/non-annex_i_parties/biennial_update_reports/application/pdf/ecuburl.pdf

⁵⁰ Constitución de la República del Ecuador (2008), artículo 95.

⁵¹ Ídem.

⁵² Constitución de la República del Ecuador (2008), artículo 398.

⁵³ Constitución de la República del Ecuador (2008), artículo 57, literales 6° y 7°.

⁵⁴ Ley N° 19/2004, Ley de Gestión Ambiental, artículo 43.

lativo los artículos 134 y 137 de la Constitución facultan la presentación de proyectos de ley a la ciudadanía y su participación en el debate para su aprobación.

Como mecanismos de democracia directa se establecen la iniciativa popular normativa, la consulta popular, el referendo y la revocatoria del mandato⁵⁵. Además, se definen instancias de participación en los diferentes niveles de gobierno, como la silla vacía, audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía⁵⁶ que permiten ejercer el derecho de participación ciudadana y se viabilizan a través de las disposiciones de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) vigente desde 2010. Si bien estas disposiciones son genéricas, también son aplicables en materia ambiental.

En la legislación sectorial, la Ley de Gestión Ambiental viabiliza el derecho de participación ciudadana en la gestión del ambiente y el rol del Estado para promover la participación de la ciudadanía en la formulación de políticas ambientales⁵⁷. Así, el Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social de esta ley determina los mecanismos de participación social en la gestión ambiental y delimita el alcance de la participación, circunscribiéndola a los procesos de evaluación de impacto ambiental.

Por su parte, el recientemente aprobado Código Orgánico del Ambiente (COA) mantiene el reconocimiento del derecho de las personas a participar en: i) la conservación, protección, restauración y reparación integral de la naturaleza⁵⁸; ii) toda actividad o decisión que pueda producir o que produzca impactos o daños ambientales⁵⁹, y; iii) la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, normas y de la gestión ambiental, de conformidad con la Constitución y la ley⁶⁰.

2.2.3. Derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales

Ecuador reconoce en su Constitución a la naturaleza como titular de derechos⁶¹ y garantiza en su artículo 397 el derecho de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva en material ambiental. El derecho de acceso a la justicia en materia ambiental, junto con los derechos ambientales y los derechos de la naturaleza, se garantizan a través de recursos administrativos y judiciales, sean constitucionales, administrativos, civiles y penales.

⁵⁵ Constitución de la República del Ecuador (2008), artículos 103 y 107.

⁵⁶ Constitución de la República del Ecuador (2008), artículos 100 y 102.

⁵⁷ Ley N° 19/2004, Ley de Gestión Ambiental, artículo 28.

⁵⁸ Código Orgánico del Ambiente, artículo 3, N° 8.

⁵⁹ Código Orgánico del Ambiente, artículo 5, N° 5.

⁶⁰ Código Orgánico del Ambiente, artículo 8, N° 4.

⁶¹ Constitución de la República del Ecuador (2008), artículo 71.

2.2.3.1. Acciones constitucionales

Las acciones constitucionales constituyen garantías jurisdiccionales que tienen como objeto proteger eficaz e inmediatamente los derechos de las personas y de la naturaleza, así como lograr la reparación integral en casos de violación de estos derechos, entre ellas la acción de protección, las medidas cautelares, acción de acceso a la información pública y la acción extraordinaria de protección⁶².

2.2.3.2. Acciones civiles

La Ley de Gestión Ambiental establece que las personas naturales, jurídicas o grupos humanos, vinculados por un interés común y afectados directamente por la acción u omisión dañosa, podrán interponer acciones por daños y perjuicios y por el deterioro causado a la salud o al medio ambiente, incluyendo la biodiversidad con sus elementos constitutivos⁶³. También les concede acción pública para denunciar la violación de las normas de medio ambiente⁶⁴.

2.2.3.3. Acciones administrativas

En el ámbito administrativo varias normativas contemplan infracciones, entre ellas, la Ley Forestal, Ley de Gestión Ambiental, Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, Ley de Minería y Reglamento Ambiental de Actividades Mineras. Estas normas se mantienen vigentes hasta abril de 2018 en que entra en vigencia el Código Orgánico del Ambiente.

2.2.3.4. Acciones penales

El Código Orgánico Integral Penal (COIP) establece que, independientemente de las sanciones previstas por delitos, se aplicarán concomitantemente con la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas y la obligación de compensar, reparar e indemnizar a las personas y comunidades afectadas por los daños. Es relevante mencionar que se tipifica como un delito a la gestión ambiental la falsedad u ocultamiento de información ambiental en los procesos de regularización ambiental⁶⁵.

⁶² Barragán, Daniel. *Derechos de acceso en asuntos ambientales en el Ecuador. Hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades* (Santiago: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, 2017), 23, disponible en: http://200.9.3.98/bitstream/handle/11362/41985/S1700598_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁶³ Ley 19/2004, Ley de Gestión Ambiental, artículo 43.

⁶⁴ Barragán, Daniel. *Derechos...*, 25.

⁶⁵ Código Orgánico Integral Penal (2014), artículo 255.

3. La Democracia ambiental en la gestión sostenible de los recursos forestales

Con el fin de materializar el ejercicio de la democracia ambiental en la gestión forestal sostenible, este trabajo de investigación propone la implementación de los siguientes estándares como base mínima para el fortalecimiento de la gobernanza de los recursos forestales en Colombia y Ecuador, así como para otros países de la región.

3.1. Estándares mínimos de aplicación del derecho de acceso a la información en asuntos forestales

3.1.1. Naturaleza del derecho de acceso a la información

Con el fin de evitar la falta de información y el escaso seguimiento en la cadena de recolección, transformación, producción y comercial forestal, todas las personas deben tener el derecho a conocer sobre la existencia y acceder a la información en asuntos forestales que se encuentra en posesión, bajo control o custodia del Estado o de los particulares que participan de la gobernanza forestal. Dicha información debe ser pública y su acceso solo debería restringirse de manera excepcional. Estas excepciones deben ser limitadas y proporcionales y deben estar contempladas explícitamente en las Constituciones o en las leyes nacionales.

3.1.2. Características del derecho fundamental a la participación pública en asuntos forestales

El acceso a la información forestal, como derecho humano, genera la obligación correlativa para los Estados de producir, capturar y divulgar proactivamente y de manera periódica dicha información, respondiendo de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y por medios idóneos a las solicitudes de acceso.

3.1.3. Información forestal para el desarrollo sostenible

Los Estados deben garantizar la elaboración y disponibilidad de la información forestal para la toma de decisiones sobre el desarrollo y manejo sostenible de los bienes y servicios de los bosques. Esto fortalece las capacidades de los países para monitorear sus bosques y se constituye en una condición habilitante para la implementación de Estrategias Nacionales de Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD+), entre otras.

3.1.4. Criterio diferencial de accesibilidad

Con el objeto de facilitar que los actores del bosque accedan a la información forestal, es preciso trabajar en la divulgación de la información forestal en el idioma nacional oficial y en las lenguas y dialectos de los grupos étnicos. Para ello, los Estados deben garantizar el acceso a la información forestal de los distintos grupos étnicos y campesinos, y en especial, buscar la adecuación de los medios de comunicación que faciliten el acceso a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

3.2. Estándares mínimos de aplicación del derecho de acceso a la participación pública en asuntos forestales

3.2.1. Naturaleza del derecho de acceso

En asuntos forestales, toda persona debe contar con el derecho a participar en la toma de decisiones. Los mecanismos e instancias de participación pública disponibles en las legislaciones nacionales deben tener la posibilidad de aplicarse a permisos, autorizaciones y concesiones vinculados con la conservación, uso, explotación y manejo de los bosques, así como a políticas, estrategias, planes, programas, reglamentos forestales nacionales y locales y sus revisiones.

3.2.2. Principios de la participación pública en asuntos forestales

La participación pública en asuntos forestales debe regirse por los principios de oportunidad, integración, confianza, colaboración, buena fe, igualdad y no discriminación, prevención, precaución, proactividad, inclusión, transparencia y rendición de cuentas, solidaridad, responsabilidad y equidad intergeneracional.

3.2.3. Características del derecho fundamental a la participación pública en asuntos forestales

La participación de los actores relacionados con la gestión y gobernanza sostenible de los bosques debe garantizarse de manera previa, durante y con posterioridad, en los mecanismos e instancias locales, regionales, sectoriales y nacionales. Sus consideraciones deben ser tomadas en cuenta en las acciones para reducir la deforestación y revertir la degradación de los bosques, así como para proteger sus recursos. Tanto la convocatoria para la participación en instancias y procesos, como las decisiones adoptadas en los mismos, deben contar con medios idóneos de notificación y difusión y con los respectivos recursos judiciales o administrativos en los casos en los que procedan.

Así mismo, es fundamental crear instancias de participación en asuntos forestales adicionales a los mecanismos participación existentes, que sirvan como espacios de diálogo

de los diferentes actores de sector forestal y otros relacionados, con el fin coordinar, concertar, analizar y articular acciones para contribuir a la gestión forestal sostenible de cada país.

Para garantizar una participación calificada, las personas también deben tener acceso a toda la información forestal disponible para lograr una participación efectiva de manera oportuna, comprensible y objetiva en formato sencillo y claro, a través de medios físicos y digitales.

3.2.4. Criterio diferencial de participación

Desde la perspectiva de derechos humanos, la implementación de mecanismos e instancias de participación pública diferenciada para pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinas es un reto muy importante. Se deben incorporar sus diferentes visiones sobre el bosque en la toma de decisiones en asuntos forestales, con el apoyo de las entidades nacionales y locales, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, la academia, los organismos internacionales y las agencias de cooperación.

En todo caso, siempre se debe respetar el derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos de acuerdo con los estándares y procedimientos especiales establecidos para ello en la normatividad, jurisprudencia internacional y nacional. En virtud de ello, todos los Estados deben reconocer el valor de los conocimientos, prácticas y procedimientos sobre el uso y manejo de los bosques de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como el respeto y reconocimiento de sus estructuras tradicionales de representación.

3.3. Estándares mínimos de aplicación del derecho de acceso a la justicia en asuntos forestales

3.3.1. Naturaleza del derecho de acceso

En virtud de esta prerrogativa, toda persona o grupo de personas tienen la facultad de la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio de sus derechos y la defensa de sus intereses en asuntos ambientales y forestales de forma gratuita, con sujeción a un debido proceso de duración razonable.

3.3.2. Características del derecho fundamental a la justicia en asuntos forestales

Los términos procesales deben observarse por parte de los operadores judiciales con la debida diligencia y su incumplimiento injustificado debe ser sancionado de acuerdo con las normas procesales dispuestas nacionales en códigos de procedimiento civil, administrativo y penal.

3.3.3. Justicia ambiental administrativa

Las sanciones administrativas en materia forestal deben avanzar hacia las funciones preventiva, correctiva y compensatoria respecto de las acciones y omisiones que generen infracciones ambientales, de conformidad con la potestad sancionatoria en materia ambiental de cada país.

3.3.4. Justicia ambiental jurisdiccional

Finalmente, los países deben propender hacia la creación de tribunales ambientales y entidades de control como ministerios públicos y fiscalías especializadas; a la tipificación delitos contra los recursos forestales y el medio ambiente, y a que las penas tengan funciones de justicia restaurativa y reparación integral.

Conclusiones

En las últimas dos décadas, es evidente el avance sustancial en los marcos de gobernanza ambiental, y forestal en particular, en Colombia y Ecuador. Los dos países dan cuenta de desarrollos normativos, políticos e institucionales que han buscado dar soluciones a los diversos retos que la gestión forestal va presentando, y si bien siguen existiendo problemas relacionados con la aplicación de estos marcos, poco a poco van orientándose a establecer mecanismos de gobernanza más efectivos y eficientes y con un enfoque claro de contribuir a la sostenibilidad del sector forestal. El principal reto de cara a la sostenibilidad es justamente definir cuán efectivos son estos marcos regulatorios para contribuir, no solo con los objetivos de desarrollo nacionales, sino con los objetivos de desarrollo global que se plantean en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

En los dos países estudiados, se observa que contar con mecanismos de gobernanza contribuye sustancialmente a la protección social y ambiental en el sector forestal. En esta medida es necesario mirar a los derechos de acceso a la información, a la participación ciudadana y a la justicia en asuntos ambientales como un medio para alcanzar un fin mayor: el desarrollo sostenible.

En general, los interesados locales no son capaces de usar eficazmente la información disponible ni llevar a cabo un seguimiento de la cadena productiva y comercial. Los Estados deben promover la implementación de planes, políticas y programas de educación, investigación, sensibilización y fortalecimiento de capacidades en derecho ambiental y particularmente, en derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos forestales para funcionarios judiciales y administrativos de las instituciones a nivel nacional y regional y para las personas en general con el apoyo de las autoridades ambientales, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

Es importante también resaltar que muchos de los avances relacionados con la generación y difusión de información sobre el sector forestal responden no solo a políticas de

transparencia, sino a esfuerzos nacionales para cumplir con compromisos de reporte en materia climática en el marco de la CMNUCC y el Acuerdo de París.

El contar a nivel nacional e internacional, con estándares mínimos como los propuestos en este artículo permitirá que el desarrollo de nuevos marcos políticos, normativos e institucionales que regulen la gobernanza del sector forestal tenga un enfoque integral de coparticipación de la ciudadanía y de otros actores relacionados con la gestión forestal como la empresa privada, la academia, los gremios, los usuarios del bosque y el Estado. Si bien estos estándares deben considerarse como mínimos, pueden existir otros adicionales, creativos y dinámicos que en un marco de Democracia Ambiental puedan contribuir a mejorar la efectividad de la gobernanza forestal, pero sobre todo a motivar un rol de responsabilidad desde la ciudadanía.

Bibliografía

- Barragán, Daniel. *Derechos de acceso en asuntos ambientales en el Ecuador. Hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades*. Santiago: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. Disponible en http://200.9.3.98/bitstream/handle/11362/41985/S1700598_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Barragán, Daniel, Carla Cárdenas, Hugo Carrión, Sofía Suárez y Jorge Yépez. *Manual para capacitadores en acceso a la información forestal en Ecuador*. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2012. Disponible en <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3161/1/CON-001-Y%C3%A9pez,J.-Manual%20para.pdf>
- Barragán, Daniel, Lina Muñoz y Andrés Sanhueza. «La importancia del Principio 10 para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe». *Revista de Derecho, Escuela de Posgrado (Chile)*. En Edición.
- Bellini, Davide, Brandi Gatica, Marco Antonio Albornoz y Jean Pierre Araujo. *La participación ciudadana en el bosque*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2014.
- Cordero, Doris. *Los bosques en América Latina*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, 2011.
- Cronkleton, Peter, Peter Taylor, Deborah Barry, Samantha Stone-Jovicich y Marianne Schmink. *Gobernanza ambiental y el surgimiento de movimientos forestales de base*. Bogor: Centro Internacional para la Investigación Forestal (CIFOR), 2008. Disponible en https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41825168/OP-49Spanish.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1527040771&Signature=07rGsiQXK0MmrGm0akUbsM79g7k%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DGobernanza_Ambiental_y_el_surgimiento_de.pdf

- International Fund for Agricultural Development. *Good governance: an overview*. En *Executive Board. Sixty-Seventh Session Rome*. Roma: IFAD, 1999. Disponible en http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/pregled-dobro_upravljenie.pdf
- Ministerio del Ambiente del Ecuador. *Primer Informe Bienal de Actualización del Ecuador a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Quito: Ministerio del Ambiente, 2016. Disponible en https://unfccc.int/files/national_reports/non-annex_i_parties/biennial_update_reports/application/pdf/ecubur1.pdf
- Martínez, María Fernanda. «Gobernanza y legitimidad democrática». *Reflexión Política* 12, N°23 (2010): 96 – 107. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/110/11015102008.pdf>.
- Millennium Ecosystem Assessment. *Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación. Resumen*. Washington D.C.: World Resources Institute, 2003. Disponible en <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.3.aspx.pdf>
- Muñoz, Lina. *Derechos de acceso en asuntos ambientales en Colombia. Hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades*. Santiago: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40866/1/S1601189_es.pdf
- OLACEFS y CTPBG. *Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza*. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores y Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza, 2015. Disponible en <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/02/11.Fundamentos-conceptuales-sobre-la-Gobernanza.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. Acuerdo de París, 2015. Disponible en https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Pago por Servicios Ambientales en Áreas Protegidas en América Latina*. Santiago: FAO, 2009. <http://www.fao.org/3/a-i0822s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2015 ¿Cómo están cambiando los bosques del mundo?* Roma: FAO, 2015. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4793s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *El Estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra*. Roma: FAO, 2016. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i5588s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Leyes forestales en América del Sur*. Editado por Luz Adriana Henao. Santiago: FAO, 2010.
- Orozco, José Miguel, Pablo Mogrovejo, Luis Fernando Jara, Ángel Sánchez, Braulio Buendía, Rebeca Dumet y Nhaydú Bohórquez. *Tendencias de la Gobernanza Forestal en Colombia, Ecuador y Perú*. Cambridge: TRAFFIC, 2014.

- Petkova, Elena, Anne Larson y Pablo Pacheco, eds. *Gobernanza forestal y REDD+: Desafíos para las políticas y mercados en América Latina*. Bogor: CIFOR, 2011.
- Red Amazónica de Información Socioambiental Georeferenciada, Instituto Socioambiental. *Amazonía bajo presión*. Sao Paulo: RAISG, 2012. <https://issuu.com/fundacionecociencia/docs/atlas-raisg-final>
- Red Amazónica de Información Socioambiental Georeferenciada, Instituto Socioambiental. *Deforestación en la Amazonía (1970-2013)*. Sao Paulo: RAISG, 2015. <http://ecociencia.org/download/721/>
- Rademaekers, Koen, Lisa Eichler, Johannes Berg, Michael Obersteiner y Petr Havlik. *Study on the evolution of some deforestation drivers and their potential impacts on the costs of an avoiding deforestation scheme*. Rotterdam: European Commission, ECORYS, 2010.
- Ryan, Daniel. *Factores que afectan la implementación de las Contribuciones Nacionales en el sector agropecuario y forestal en América Latina. Un análisis en base a los informes de la Plataforma Climática Latinoamericana en 10 países de la región*. Buenos Aires: Climate Development Knowledge Network (CDKN), 2017. Disponible en http://www.cambioclimaticoydecisiones.org/wp-content/uploads/2017/05/DT_FactoresNDCs-2.pdf

Recibido: 1 de septiembre de 2017.

Aceptado: 22 de enero de 2018.

Afiliación institucional de los autores:

Daniel Barragán, Universidad de los Hemisferios, Ecuador.

Lina Muñoz, Universidad del Rosario, Colombia.