Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.849
15 de enero de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CRISIS ECONOMICA Y MEDIO AMBIENTE EN EL ECUADOR

Este documento ha sido elaborado por la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, a través del consultor señor Francisco J. Brzovic Parilo, en el marco del proyecto CEPAL/PNUMA FP/9101-87-93(PP/2785) "Cooperación técnica para la integración de consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Fase II". Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

90-1-62

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION.	1
I. REVISION GENERAL DE LA SITUACION ACTUAL.	3
A. CRISIS ECONOMICA Y POLITICAS DE AJUSTE	3
B. PROCESOS RELEVANTES DE DETERIORO AMBIENTAL	9
C. GESTION AMBIENTAL.	11
II. ALGUNOS ASPECTOS DE ANALISIS	15
A. FALLAS Y AVANCES DE LA POLITICA AMBIENTAL.	15
B. EFECTOS AMBIENTALES DE LA CRISIS	17
1. Consideraciones generales.	17
2. Efectos en las actividades productivas sectoriales.	20
III. PLANTEAMIENTOS FINALES	23
A. MECANISMOS PARA INCORPORAR LO AMBIENTAL A LA GESTION ECONOMICA	23
1. Grupo asesor <u>ad hoc</u> para la solución de conflictos ambientales.	25
2. Participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impactos ambientales.	28
B. SUGERENCIAS COMPLEMENTARIAS.	29
Notas	33
IV. DOCUMENTOS DE REFERENCIA	34
Anexo:	
SINOPSIS; RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE Y PROCESOS DE DETERIORO AMBIENTAL.	43

PRESENTACION

El presente informe sobre el Ecuador, junto a los informes análogos correspondientes a los casos de Argentina, Honduras y Perú, constituye uno de los productos del proyecto conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "Cooperación técnica para la integración de consideraciones ambientales a la planificación del desarrollo", (FP/9101-87-93(PP/2785)), que ejecuta la CEPAL a través de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente.

Este grupo de documentos y un estudio similar previo que aborda la problemática de la relación entre la crisis económica y los procesos de transformación ambiental en una perspectiva regional, no desagregada (véanse CEPAL/LC/R.818 y CEPAL/LC/R.819), son el fruto de actividades de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, realizados a lo largo de 1989, centrados en el tema de las relaciones entre políticas económicas y los procesos de transformación del medio ambiente humano.

El presente trabajo fue desarrollado sobre la base del análisis de la documentación que se especifica en el capítulo IV y de la información verbal y juicios de personeros calificados entrevistados durante una misión en Ecuador a fines de 1988.

En el primer capítulo se revisa la situación actual del país con relación a la crisis económica, a los procesos de deterioro ambiental y a la gestión ambiental. En el segundo capítulo se examinan los avances y fallas de la gestión ambiental y los efectos ambientales de las políticas económicas. Finalmente, el tercer capítulo se centra en la formulación de algunos planteamientos generales en relación al tratamiento de la dimensión ambiental.

La aspiración de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente era la de concluir este documento con un paquete de proposiciones definidas, resultantes tanto del análisis como de discusiones con expertos nacionales involucrados en la gestión ambiental. Sin embargo, en esta etapa no fue posible tal discusión; no obstante, se entregan algunos planteamientos preliminares cuya consideración futura por parte de las autoridades nacionales podría contribuir al diseño de políticas apropiadas.

Cabe advertir que algunos de los planteamientos centrales del capítulo III tienen un carácter genérico en cuanto se sugiere su consideración en todos los casos donde la dimensión ambiental entra en conflicto con las actividades sectoriales, en particular, con la política económica, y donde no hay una política ambiental estructurada y cuando, aún habiéndola, es común encontrar que el sistema ambiental sobre el que se proyecta no es del todo activo ni está articulado como corresponde.

I. REVISION GENERAL DE LA SITUACION ACTUAL¹

A. CRISIS ECONOMICA Y POLITICAS DE AJUSTE

La década de los setenta se caracteriza por el comienzo de la producción y exportaciones petroleras que dieron origen a una verdadera explosión de la actividad económica. Entre 1970 y 1975, las exportaciones se quintuplicaron mientras el producto interno bruto (PIB) crecía en 14% en 1972 y en más de 25% en 1973. La expansión del gasto público y la formación de capital, sobre todo de origen público, transmitió al conjunto de la economía el impulso reactivador, produciéndose un rápido crecimiento de las importaciones. En todo caso, el ritmo acelerado de crecimiento de la economía, se limitó al período 1972-1974; el resto del decenio fue, más bien, de acomodados y de efectos rezagados, pese al fuerte impacto de la segunda alza de los precios del petróleo hacia fines del decenio. (18)

El período se inicia con problemas de balance de pagos producto del estancamiento de las exportaciones --especialmente de banano-- pero muy pronto, gracias a la expansión petrolera, el flujo de divisas permite una gran holgura en cuanto a recursos externos; sin embargo, la década concluye con un agudo desequilibrio en su balance de pagos consecuencia del incremento del servicio de la deuda externa que se empieza a sentir a partir de 1976-1978. El origen del endeudamiento se sitúa en las finanzas públicas. A partir de 1975, luego de la bonanza del bienio precedente, el déficit público creció rápidamente financiándose con recursos externos. (18)

A diciembre de 1978, la deuda externa desembolsada se elevaba a casi 3 mil millones de dólares que, a fines de 1980, luego de

crecer al ritmo de 21% anual en el período 1978-1980, ya alcanzaba a casi 4.7 mil millones de dólares. (6)(8)

La bonanza petrolera afectó, también, el comportamiento del índice de precios al consumidor que experimentó incrementos porcentuales anuales sin precedentes para los estándares ecuatorianos --cuya economía, hasta entonces, se había caracterizado por un manejo monetario prudente-- alcanzando un 23% en 1974. (18)

Por otra parte, como era de esperar, se produjeron cambios profundos en la estructura del producto. La participación relativa de la agricultura disminuye significativamente al crecer a tasas bastante inferiores a las de otros sectores, especialmente industria y minería, los más dinámicos en el decenio. La trascendencia del cambio se aprecia claramente en la evolución de la distribución de la población económicamente activa (PEA) entre los años censales 1974 y 1982. El sector agrícola pasa de ocupar el 47% de la PEA a sólo 33.7%, disminuyendo en términos absolutos, lo que refleja un fenómeno de éxodo rural masivo. En el mismo período, el sector industrial creó 59 mil empleos. (18)

La política macroeconómica dominante durante la década fue la cambiaria en cuanto tuvo la mayor incidencia en la asignación intersectorial de recursos. Se establecieron tipos de cambio fijos crecientemente subvaluados durante el período. La política cambiaria discriminó en contra de la expansión y diversificación de las exportaciones --pese a la subvención que se materializaba a través de los certificados de abono tributario-- y de la sustitución de importaciones --pese a las políticas arancelarias favorables y a los beneficios de leyes específicas de fomento.

La década de los ochenta se caracteriza por las restricciones del balance de pagos como consecuencia del servicio de la deuda externa; las restricciones alcanzan su máximo en 1982 y 1983. En 1981 hubo ya una cuantiosa pérdida de reservas internacionales y, en 1982, su nivel era apenas equivalente al de un mes de exportaciones.

En 1980, las políticas de corto plazo, dieron énfasis a la estabilización de la economía --y no al ajuste propiamente tal-- con el objeto de contrarrestar las presiones inflacionarias generadas por la expansión del consumo. En 1981, las preocupaciones se orientaron al problema del creciente déficit fiscal y se adoptaron medidas de política fiscal como, por ejemplo, el alza del precio de la gasolina. Recién en 1982, cuando se hace crítico el problema del balance de pagos, se inician, realmente, las políticas de ajuste. Se identifican en los párrafos siguientes. (18)

Las primeras medidas tomadas en 1982, no sujetas a condicionamientos externos, apuntaron fundamentalmente a ajustar las tasas de interés y el tipo de cambio; paralelamente, se buscó desincentivar las importaciones vía instrumentos paraarancelarios (prohibiciones, depósitos previos, etc.) e incentivar las exportaciones vía medidas muy diversas (mejora del tipo de cambio a través de certificados de abono tributario, precios mínimos internos para productos exportables, mayores montos y facilidades en los préstamos, etc.). Se continuó intentando controlar la inflación, esta vez por medio de restricciones al crédito del Banco Central y operaciones de mercado abierto para mejorar la rentabilidad de bonos del gobierno, sin que ambas lograran los resultados deseados en cuanto a contener la inflación que se elevó al 24.4% en ese año. Ambas medidas tuvieron más éxito en el control del déficit del sector público, otro de sus objetivos al cual, también, contribuyeron otras medidas como el aumento de la participación estatal en las ventas de petróleo y otras. Este año es el de mayor impacto de la crisis pues, además de las medidas restrictivas propias del ajuste, el país sufrió las consecuencias de las graves inundaciones que ocurrieron a fines de 1982 y en 1983. En 1981 y 1982, más del 70% de las exportaciones debieron aplicarse al servicio de la deuda. (18)

Entre 1983 y 1984, tres fueron los instrumentos principales aplicados. En primer lugar, se modificó la política cambiaria en cuanto a pasar de un régimen de cambio fijo a uno de devaluaciones diarias programadas ("minidevaluaciones"), y de un sistema de doble

mercado cambiario y de distintas listas de cambio. En segundo lugar, se aumentaron las tasas de interés con el propósito de evitar la fuga de capitales, en combinación con las minidevaluaciones para evitar la especulación. El tercer instrumento diseñado fue el de la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público que se inscribe dentro de una política de austeridad fiscal con aumento de ingresos; en virtud de esta ley se redujeron o eliminaron temporalmente ciertos gastos fiscales, se congelaron sobresueldos de empleados públicos, se restablecieron recargos arancelarios --de 5% a 15%--, se elevaron los precios de la gasolina, etc.. Luego, al crearse el Fondo Nacional de Emergencia, para enfrentar el impacto de el fenómeno meteorológico de El Niño, se recortaron en 35% las exoneraciones arancelarias afectando los incentivos de algunas leyes de fomento.

Paralelamente, se adoptaron numerosas medidas para estimular las exportaciones como la transferencia al mercado cambiario libre del 10% de los retornos de exportación tradicional --exceptuando el petróleo--, el acceso de las exportaciones no tradicionales a líneas de financiamiento especiales, inicio de una línea de crédito pesquero, y la simplificación de trámites para exportar ciertos productos perecederos. Otro conjunto de medidas se orientaron a favorecer, selectivamente, la actividad económica y ayudar a empresas afectadas por la crisis.

A mediados de 1984 asume un nuevo gobierno que impone una reorientación gradual hacia políticas de corte neoliberal. Los instrumentos privilegiados para continuar con el proceso de ajuste fueron el tipo de cambio y la tasa de interés. El contexto era uno en que se asignaba un rol más activo a los mecanismos de mercado y se buscaba reducir la intervención del Estado en el manejo de la economía vía controles directos y selectivos, como se venía haciendo.

Se eliminó el sistema de minidevaluaciones cambiarias y se restableció un régimen de cambio fijo --sin perjuicio de las devaluaciones que fue necesario realizar de ahí en adelante-- con la mayor parte de las transacciones concentradas en el mercado

libre del Banco Central; sólo se exceptuaron las exportaciones petroleras y un conjunto de importaciones contenidas en una lista especial. El afán era el de unificar el tipo de cambio a un nivel más alto y, en algún momento, ello casi fue así; sin embargo, en 1986, se debió volver al sistema de doble mercado. En todo caso, el tipo de cambio oficial quedó sólo para propósitos contables pues, en el mercado intervenido, se transaban casi todas las exportaciones y los importadores debían adquirir las divisas en el mercado libre; había, también, un mercado libre "privado", con un tipo de cambio mayor, donde se transaban exportaciones ocasionales. Posteriormente, a mediados de 1986, a raíz de la caída del precio del petróleo, se estableció un sistema de flotación para el tipo de cambio y para las tasas de interés; se instauró un sistema de doble mercado, uno libre o privado, para las transacciones privadas, y otro oficial, para sufragar los gastos del gobierno con las divisas de las exportaciones petroleras. (18)

Paralelamente, se adoptaron un conjunto de otras medidas consistentes con la política de liberalización de la economía, especialmente orientadas al comercio exterior. Se eliminaron un conjunto de medidas que imponían restricciones a importaciones y exportaciones de modo que, con la excepción de la exigencia de depósitos previos y de ciertas subvenciones a la exportación, la devaluación del tipo de cambio fue el instrumento esencial para enfrentar el problema del balance de pagos.

Las tasas de interés de colocación y de captación se elevaron sustancialmente, y se crearon nuevos instrumentos de captación de corto plazo a tasas de interés flotantes, para concluir en el régimen de flotación al que se hizo referencia antes. Frente a otros aspectos, las políticas adoptadas fueron contradictorias o inconsistentes con la política global. (18)

Finalmente, en el manejo inicial de la crisis, las renegociaciones de la deuda externa tuvieron una gran importancia. Entre 1982 y fines de 1984, la deuda externa privada fue objeto de seis renegociaciones mientras, entre 1983 y 1985, la deuda externa pública con la banca comercial era renegociada tres veces y, en

1984, se establecía el mecanismo del Club de París para el refinanciamiento de la deuda con organismos oficiales.

La crisis y el ajuste introdujeron cambios significativos en la estructura sectorial del producto en relación a las tendencias de los últimos veinte o treinta años. Hay disminución en el crecimiento de todos los sectores siendo el sector agropecuario el menos afectado. Este, entre 1979 y 1985, crece al 2% anual promedio; la industria, por otra parte, se contrae durante tres años consecutivos, de 1983 a 1985, con un debilitamiento que se proyecta al futuro; la construcción cayó abruptamente en 1983 aunque, a 1985, hubo alguna recuperación. (18)

La evolución de las principales variables macroeconómicas, en todo caso, está profundamente influenciada por los fenómenos naturales que se presentaron en el período 1980-1988. El fenómeno meteorológico de El Niño, con su secuela de inundaciones a fines de 1982 y en 1983, de magnitud no registrada en décadas, y el terremoto de 1987 cuyo mayor impacto, en términos económicos, fue la destrucción del principal oleoducto del país, no sustituible por medios alternativos de conducción dadas las barreras naturales entre los campos petroleros del oriente y la costa.

La rápida recuperación del ritmo de crecimiento del PIB en los años inmediatamente posteriores a los efectos de los fenómenos indicados son ilustrativos de los alcances de tal influencia; en 1983 y 1984 las tasas de crecimiento del PIB fueron de -1.2% y 4.8%, respectivamente; en 1987 y 1988 dichas tasas fueron de -8.7% y 12.2%, respectivamente. En todo caso, la evolución del PIB entre 1980 y 1983 y después de 1985, con tasas de crecimiento decrecientes en ambos casos, es atribuible a los efectos depresivos de la crisis. (6) (8)

Durante la década de los ochenta, la deuda externa desembolsada, a pesar de todo, continua creciendo a tasas significativas : 12.9% entre 1981 y 1984, 9.3% entre 1984 y 1986, 13.1% en 1987 y 7.5% en 1988. La deuda era de 5.3 mil millones de dólares en 1981 y de 11 mil millones de dólares en 1988, un crecimiento superior a 100%. (6) (8)

El déficit en cuenta corriente alcanza un máximo de 1.2 mil millones de dólares en 1982 pero se resuelve en los años siguientes; sin embargo, vuelve a producirse a partir de 1986 llegando a un nivel prácticamente equivalente al de 1982 en 1987 (poco menos de 1.3 mil millones de dólares), manteniéndose todavía alto en 1988 (657 millones de dólares). Los efectos de la caída de los precios del petróleo en 1986, de las inundaciones en 1982 y 1983, y del terremoto de 1987 fueron factores principales que empañaron los efectos de las políticas de ajuste, especialmente por el lado de las exportaciones pero también por el lado de las importaciones. Estas cayeron drásticamente en 1982 y en 1983 pero vuelven a expandirse fuertemente en 1984 y en 1986 reduciéndose notablemente, otra vez, en 1988 el valor de las exportaciones se reduce, en términos absolutos, en 1982, 1983, 1986 y 1987; entre 1980 y 1987 hay un incremento del volumen de las exportaciones y una disminución del valor de las exportaciones. (6)(8)

La normalización de la extracción de petróleo, único factor dinámico de la economía ecuatoriana durante 1988, luego de la destrucción del oleoducto principal como consecuencia del terremoto, permitió aumentar el producto y mejorar el balance de pagos, pese a la baja en el precio del petróleo. No obstante, el significativo y creciente desequilibrio del sector público indujo a una agudización del proceso inflacionario. (8)

B. PROCESOS RELEVANTES DE DETERIORO AMBIENTAL²

En el Ecuador hay un conjunto de procesos de deterioro ambiental respecto a cuya trascendencia hay cierto consenso.

En la sierra destacan procesos de deterioro seculares, desencadenados por prácticas agrícolas como la deforestación, la sobreutilización de los suelos y diversas tecnologías no apropiadas; se trata del proceso de la erosión y los fenómenos de sedimentación e inundación asociados. La deforestación es un proceso de deterioro en sí misma, presente en los flancos exteriores de la cordillera andina, masivo en su vertiente

occidental --con efectos importantes en la actividad agrícola de la costa y en sus centros urbanos-- e intensificándose en la vertiente oriental, en la ceja de selva, a través de una explotación irracional que sólo aprovecha una mínima fracción del recurso depredado.

La expansión de la frontera agrícola en la región amazónica ecuatoriana, originada en formas de colonización dirigida o espontánea, ha dado lugar a procesos de deterioro asociados a la transformación del ecosistema amazónico; la extracción de especies madereras valiosas con destrucción innecesaria de buena parte del resto del bosque, la tala rasa para el establecimiento de pastos y/o el desarrollo de actividades agrícolas, la perturbación de la fauna silvestre, la propia actividad agropecuaria --generalmente no sustentable--, el empobrecimiento de los colonos --por la misma razón de una actividad económica no adaptada a las condiciones de suelo y clima--, la presión sobre los habitantes originales de la selva y su desplazamiento, son todos procesos de deterioro ambiental.

Otro grupo de procesos de deterioro se asocian a los recursos del mar y costeros. Entre los primeros, se ha destacado la sobreexplotación de especies demersales y pelágicas, y el riesgo de contaminación por eventuales derrames de hidrocarburos. Sin embargo, la mayor preocupación se centra en la expansión de la actividad camaronera compitiendo, en cuanto a uso del suelo, con actividades agrícolas y con los bosques de mangle; habrían impactos de importancia sobre los recursos hidrobiológicos costeros, sobre el propio manglar y sobre suelos agrícolas. Por otra parte, los desechos urbanos, principalmente de Guayaquil, estarían llevando los índices de contaminación de las aguas a niveles indeseables. En cuanto a contaminación, también se ha señalado que las actividades agrícola y minera generan desechos que afectan los ciclos biológicos de la fauna marino-costera y la calidad de su producción.

Finalmente, como procesos de deterioro de importancia, hay que destacar a los que afectan al medio ambiente urbano, tan

estrechamente ligados al bienestar de los estratos de más bajos ingresos de la población. En Guayaquil y en Quito, se están dando procesos de deterioro urbano significativos tanto por contaminación, en general, como por marginalidad.

En una apreciación global de la problemática ambiental, personeros calificados del sistema nacional de planificación, señalaron que el problema ambiental urbano debía situarse, en una jerarquización en función de la significación de los procesos de deterioro ambiental, después de la erosión y la desertificación, pero antes de los procesos asociados a los recursos costeros y a la penetración en la región amazónica ecuatoriana.

C. GESTION AMBIENTAL

Se han desarrollado diversos estudios que se ocupan del marco legal-institucional para la ejecución de una política ambiental en el Ecuador. Por lo menos dos de ellos desarrollaron diagnósticos bastante completos y propuestas globales, aunque diferentes entre sí. En lo sustantivo, aunque se pueda disentir de las propuestas respectivas, ambos estudios mantienen su vigencia.³

En el país existe una satisfactoria estructura jurídico-administrativa en términos de que permitiría sustentar cualquier política ambiental que se desee impulsar. La propia constitución vigente desde 1979 incorpora la consideración ambiental al establecer, entre otras disposiciones, que el Estado garantiza a toda persona "el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación". Plantea que "es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza". Plantea que habrán restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades con el propósito de proteger el medio ambiente, cuya especificación será materia de una ley específica. (19)

Llegó a promulgarse, en 1976, la Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental que, además de los objetivos obvios que se derivan de su título, se proponía la protección de

los recursos aire, agua y suelo, y el mejoramiento y restauración del ambiente. Consultaba un Comité Interinstitucional para la Protección del Ambiente que alcanzó a reunirse unas pocas veces. Desafortunadamente, por falta de apoyo político, esta ley no ha sido aplicada aún a la espera de su reglamentación. Por otra parte, en años recientes se han desarrollado algunos estudios que analizan la legislación vigente y concluyen en proposiciones concretas, algunas muy generales y otras muy específicas.

Se han formulado y discutido algunos proyectos de ley, consistentes con la perspectiva holística moderna del medio ambiente pero que no avanzaron sustancialmente en el proceso legislativo. No obstante, se han centrado ciertas expectativas en torno a un nuevo proyecto de ley que la Comisión de Medio Ambiente del Congreso Nacional ha estado elaborando y que ha sido sometido a las diferentes instituciones nacionales, asociaciones gremiales, grupos ecologistas, etc. para su revisión y discusión.

Como sea, existe una abundante legislación en relación a la problemática ambiental, dispersa en más de cien cuerpos legales --tanto códigos como leyes y normas reglamentarias-- aparte de numerosas ordenanzas provinciales y municipales. Aquéllas más directamente vinculadas con lo medioambiental son la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales, la Ley de Aguas, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Creación del Instituto Nacional Galápagos, la Ley de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana, el Código de Salud, el reglamento de plaguicidas y productos afines, entre otras. (3) (19)

Por otra parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988 --que, en virtud de disposiciones constitucionales vigentes, tiene un carácter imperativo para el sector público-- se incorpora la consideración ambiental reconociendo que el deterioro progresivo de los recursos naturales y del ambiente constituye uno de los nueve problemas nacionales prioritarios. El Plan identifica un conjunto de programas específicos que se inscriben dentro del tema de los recursos naturales y medio ambiente; en general, corresponden a estudios orientados al manejo de recursos naturales,

a la identificación de problemas ambientales, a inventarios de recursos naturales, a la reducción de la contaminación industrial y formulación de la legislación pertinente, y a los recursos hídricos y cuencas hidrográficas. (19)

En 1984, la Secretaría General de Planificación del CONADE creó el Programa de Recursos Naturales y Medio Ambiente que asumió la responsabilidad de coordinar los esfuerzos institucionales sobre la materia y de incorporar el área a los planes nacionales de desarrollo y operativos.

En este sentido, cabe puntualizar que en cuanto a lo institucional, en el Ecuador no existe un organismo específico único responsable del área medioambiental.

Como organismos públicos importantes en cuanto a su rol en la gestión ambiental --más virtual que real en muchos de los casos-- cabe destacar al Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INEHRI), al Centro de Levantamiento Integrado de Recursos Naturales por Sensores Remotos (CLIRSEN) del Ministerio de Defensa, a la Dirección General de Medio Ambiente (DIGEMA) del Ministerio de Energía y Minas, al Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) del Ministerio de Salud Pública, al Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana, a la Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Industrias, Comercio e Integración, y a varias dependencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería como el Programa Nacional de Conservación de Suelos (PRONACOS), el Programa Nacional de Regionalización Agraria (PRONAREG) y la Dirección Nacional Forestal. Como organismos ejecutores, trascendentales en cuanto a los impactos ambientales a que dan lugar sus actividades deben señalarse al Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL), a la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) y a diversos organismos de desarrollo regional. El listado anterior no es exhaustivo lo que ilustra respecto a la multiplicidad de instituciones.

La mayor instancia pudo haber sido el Comité Interinstitucional para la Protección del Ambiente a la cual se hizo referencia antes pero, como se hizo presente, la ley que lo

creó no ha sido aplicada; tampoco, al parecer, ha tenido el apoyo de los ministros que lo integran (Salud, Energía y Minas, Agricultura y Ganadería, Defensa Nacional e Industrias y Comercio), como tampoco del Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) que también forma parte de él.

Otra entidad vigente que pudo haber asumido un rol destacado en la gestión de cuencas hidrográficas es la Comisión Nacional Permanente para la Protección y Manejo de Cuencas Hidrográficas, creada por decreto en 1982. Las disposiciones del decreto son ambiguas y, aunque define ciertos objetivos, no especifica los instrumentos para su materialización, fundamentalmente los relativos a financiamiento. La coordinación corresponde al INEHRI a quien, la propia Comisión le asignó la responsabilidad de conformar la Secretaría Técnico-Administrativa. La Comisión ha sido poco operativa y su trabajo se ha limitado al estudio específico de algunas cuencas. La integran representantes de las entidades con intereses en la problemática de cuencas, entre ellas el INECEL, organismo de mucha trascendencia en esta área.

También cabe destacar a la Comisión Interinstitucional para la Delimitación del Patrimonio Forestal del Estado, producto del reglamento de la Ley Forestal de 1983, que integra, también, a todas las entidades involucradas con el sector forestal y/o las regiones donde se dan las mayores aptitudes forestales, y opera en el seno del Ministerio de Agricultura y Ganadería. La delimitación del patrimonio forestal tiene serias implicaciones en cuanto a definir las áreas de aptitud forestal y a establecer condicionamientos para su uso futuro.

II. ALGUNOS ASPECTOS DE ANALISIS

A. FALLAS Y AVANCES DE LA POLITICA AMBIENTAL

Ya se hizo presente que el país dispone de un conjunto amplio de variados instrumentos legales que, ya sea preferencialmente o marginalmente, abordan diversos aspectos del tema medioambiental. Pese a los vacíos que se le pueda imputar a este cuerpo de instrumentos, ofrece todas las posibilidades para desarrollar acciones que permitan minimizar el deterioro del medio ambiente y/o conservar o mejorar sus capacidades.

El problema básico reside en la operatividad del cuerpo legal. Parte de los instrumentos no han sido aplicados, sea porque no se han formulado y/o aprobado los reglamentos respectivos, o porque no se han creado las instancias y mecanismos institucionales propuestos, o porque no se han definido montos y fuentes de financiamiento; en el caso de otros instrumentos, pese a que todas las situaciones anteriores han sido superadas, tampoco ha sido posible la materialización de sus propósitos.

Los problemas institucionales están ligados a los problemas legales; son análogos. Los problemas legales se proyectan sobre el aparato institucional por lo que, casi, puede decirse lo mismo de éste que del marco legal.

Se estima que, en último término, lo que estaría determinando la inoperatividad del sistema legal, sería una falta de voluntad política para impulsar y respaldar las acciones propuestas --y aprobadas en muchos casos, según se ha visto-- producto, a su vez, de la minimización, no reconocida explícitamente, en los niveles de decisión, de la importancia de acciones de esta naturaleza. Implícitamente, de alguna manera, se están evaluando las propuestas

ambientales adjudicándoles beneficios inferiores a los costos que se les imputan.

De este modo, se estaría en presencia de un sistema de protección del medio ambiente parcialmente activo, parcialmente articulado.

Se tiende a atribuir la ineficacia del sistema de protección del medio ambiente a la multiplicidad institucional, a la descoordinación entre las organizaciones y a las aparentes duplicaciones de actividades. La constatación de que el sistema no funciona y el sentimiento de que el origen del problema está en las fallas institucionales anotadas, induce a crear variadas comisiones interinstitucionales que tampoco han sido muy operativas e, incluso, al menos en un caso según se ha visto, no han operado en absoluto. Cuando no están claramente definidas sus funciones y atribuciones, así como las de sus secretarías técnicas o ejecutivas, prevalecen intereses institucionales que tratan de evitar las ingerencias de terceros.

Si bien, la Secretaría General del CONADE, ha desarrollado un esfuerzo interesante para desempeñar un rol integrador de los planteamientos sectoriales en materias ambientales, a nivel nacional, no ha logrado materializarlo plenamente como tampoco ha podido desarrollar un planteamiento global y de mayor alcance de política ambiental. En la práctica, el área de medio ambiente y recursos naturales, ha estado siendo tratada como un sector más.

(19)

Las unidades responsables del área de medio ambiente a nivel sectorial --de variado carácter, funciones y localización en los organigramas institucionales-- son, por lo general, pequeñas y aisladas, marginales a los circuitos de las decisiones principales. Cuando sus propias decisiones se traslapan con las de otras unidades dentro de la organización --lo que, por lo demás, debiera esperarse dado el carácter intersectorial y multifacético de la problemática ambiental-- y/o compiten por recursos, de un modo u otro, se tiende a obstruirlas. En la práctica, no han logrado que

sus organizaciones internalizen las consideraciones ambientales en sus prácticas de gestión.

B. EFECTOS AMBIENTALES DE LA CRISIS

1. Consideraciones generales

Es necesario advertir que la concurrencia de múltiples factores asociados a las economías nacional e internacional de los últimos quince o veinte años, no necesariamente, ni claramente, vinculados a las crisis que se han dado en el Perú, así como la incidencia de condiciones climáticas extraordinarias, unidas a otros fenómenos naturales, dificultan significativamente la posibilidad de establecer hipótesis de relación entre las crisis económicas y los programas de ajuste con los procesos de cambio y deterioro ambiental.

En las trayectorias de comportamiento de ciertos procesos ambientales influyen factores ajenos a las crisis y no siempre es posible establecer claramente relaciones causales. Particularmente, los fenómenos naturales ocurridos en el período de postcrisis, generalmente exacerbados por alteraciones humanas previas en el medio ambiente, han tenido efectos significativos sobre ecosistemas naturales diversos, sobre los sectores urbanos y sobre las actividades económicas. Por otra parte, los movimientos de los precios internacionales y tendencias de largo plazo en algunas actividades productivas, han permitido ocultar posibles efectos de las políticas de ajuste.

La transformación ambiental es función del nivel de la actividad económica --a su vez vinculada con el tamaño y nivel de vida de la población-- y de las tecnologías aplicadas a los procesos de producción y a la disposición de desechos que generan estos procesos y los de consumo, dado un contexto definido por el estilo de desarrollo --entendiendo el desarrollo como un proceso de transformación del medio ambiente y el estilo como un conjunto de modalidades de producción y consumo visualizadas desde una

perspectiva que pone el acento en la sustentabilidad ambiental de las actividades humanas de cualquier naturaleza-- . A mayor intensidad de las actividades de producción, para un cierto estilo de desarrollo, dado un tipo de tecnología, habrá un incremento en las tasas de transformación del medio ambiente --eventualmente deterioro-- como consecuencia de una mayor intervención de los ecosistemas --naturales o transformados--, de una mayor extracción de recursos naturales, de una mayor utilización de la infraestructura existente, y de una mayor generación de desechos y emisiones variadas que son descargados sobre el medio físico.

Una situación de crisis económica se expresa en un menor nivel de actividad económica --menor consumo y menor producción-- que, si es general y se proyecta con la misma intensidad sobre todos los sectores de la economía, tendrá que reducir las tasas de deterioro ambiental salvo en aquellas situaciones donde prevalecen condiciones de pobreza. En estos casos, debe esperarse una intensificación de los procesos de deterioro asociados a la pobreza como lo son la tugurización del medio urbano y los fenómenos diversos que se le pueden vincular, y la destrucción de ecosistemas y de la base de recursos naturales de que disponen las comunidades rurales pobres o marginales.

Sin embargo, las crisis económicas no se manifiestan uniformemente en todos los ámbitos, como tampoco tiene efectos uniformes las políticas con las que reaccionan los gobiernos. En la presente situación --en que la crisis es, básicamente, una de balance de pagos--, las políticas de ajuste se orientan prioritariamente a la reducción de la demanda agregada y a la reasignación del gasto buscando transferir recursos desde el sector de bienes no transables al de bienes transables. Por una parte, hay recortes en el gasto público y reducción del crédito --afectando programas del sector público y la actividad económica privada-- y, por otro lado, se busca intensificar actividades de exportación y sustitución de importaciones lo que, eventualmente, podría incentivar una intensificación de la explotación de recursos naturales.

De este modo, los efectos ambientales globales que podrían esperarse de las políticas de ajuste serían los de un reajuste o reasignación de los procesos de deterioro, más que los de un incremento del deterioro agregado, más allá del crecimiento "normal" del deterioro determinado por los estilos de desarrollo prevalecientes.

Como anexo al presente informe se incorpora un cuadro sinóptico que ilustra respecto a las políticas de ajuste, sus propósitos y los instrumentos adoptados, relacionándolos con los procesos de deterioro ambiental que podrían favorecer y sus impactos de corto, mediano y largo plazo.⁴

En el corto plazo, el efecto más definido de los programas de ajuste ha sido el de agudizar la incidencia de ciertos problemas sociales asociados a la pobreza --con impactos en el medio urbano y rural marginal-- y/o revertir la tendencia positiva en la evolución de precrisis de algunos de ellos. Hay efectos directos de algunas de las políticas de ajuste definidas --la restricción del gasto social, por ejemplo--, como también efectos indirectos de otras cuyos efectos directos fueron la recesión de la actividad urbano-industrial y la inflación, entre otros.

En el corto-mediano plazo, la restricción del presupuesto fiscal habría dado lugar a impactos negativos en ecosistemas protegidos y en el medio físico afecto a contaminación por reducción de las partidas de gasto pertinentes; sin embargo, ésta es una hipótesis aún no verificada.

En el mediano-largo plazo, las expectativas son las de un deterioro de ciertos recursos naturales sometidos a explotación por actividades económicas orientadas a los mercados externos. Se han estado dando condiciones favorables para tales actividades en un contexto que estaría caracterizado por la falta de normas para la protección de los recursos y su entorno, y/o por cierta tolerancia frente a la transgresión de normas existentes.

2. Efectos en las actividades productivas sectoriales

Se anotan algunas apreciaciones muy generales respecto al sector agrícola, en particular respecto a los subsectores agrícola y pesquero.

En la década de los ochenta la posición relativa del sector agrícola mejoró respecto a su situación en la década precedente. Las políticas de ajuste, sin embargo, se sesgaron hacia una agricultura empresarial orientada al mercado externo; además de los instrumentos de política propiamente económica, que pretendían modificar los precios relativos a favor de los bienes transables, instrumentos sectoriales como la ley de reforma agraria y los programas de desarrollo rural integral fueron reducidos a una mínima expresión. De este modo, perdieron terreno las producciones para consumo interno y la agricultura campesina.

El PIB sectorial agrícola experimenta variaciones mucho más amplias que las experimentadas por el PIB global en la presente década, básicamente por la mayor vulnerabilidad del sector a los fenómenos climáticos y a otros factores. Luego de haber experimentado tasas de crecimiento en 1980 y 1981 superiores a 5% y 6%, respectivamente, el PIB agrícola crece sólo 2% en 1982 y disminuye casi 14% en 1983, como consecuencia de los daños que ocasionara el fenómeno meteorológico de El Niño. Sin embargo, a partir de 1984, el sector crece a tasas significativas --8.8% en 1984, 9.9% en 1985, 10.1% en 1986 y 7.4% en 1987-- que decaen en 1988 al 3.8%. La participación del sector en el PIB global, en cambio, no experimenta grandes variaciones; en todo caso, se eleva de 12.1% en 1980 a 14.1% en 1988. (8) (18)

La evolución del sector hasta 1985 está muy afectada por los fenómenos naturales destacados por lo que cualquier intento de relacionar las políticas de ajuste con la producción sectorial es aventurada si se considera que, además, otros factores influyen en el comportamiento de la producción, particularmente la evolución de los precios internacionales en el mismo período.

A partir de 1985, la evolución de los subsectores que componen el sector agrícola crecen a las tasas siguientes : (8)

<u>Subsector</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>
Agrícola	11.8	14.7	5.6	-0.2
Pecuario	4.9	2.9	3.5	4.0
Silvícola	3.1	9.7	4.1	2.0
Pesca y caza	24.8	15.5	27.0	17.3

Se observa como, el subsector agrícola, luego de experimentar una gran crecimiento en 1985 y en 1986, reduce notablemente su ritmo de expansión en 1987 para disminuir en términos absolutos en 1988. No hay un comportamiento consistente de las tasas de crecimiento de los distintos rubros que integran el subsector en los cuatro años registrados, ni con el agregado subsectorial ni con los de su respectivo grupo, transables y no transables. Una apreciación no formal de las cifras confirma lo afirmado más arriba en cuanto a la incidencia de otros factores tales como los precios internacionales, en el caso de los productos transables, y condiciones agroclimáticas y de mercados internos, en el caso de los productos no transables.

La producción pecuaria, excepto por la caída de su ritmo de crecimiento ocurrida en 1986, ha crecido sostenidamente, respondiendo al mercado. La producción silvícola, en cambio, ha tendido a decrecer.

El subsector pesca es el que ha experimentado las tasas de crecimiento más espectaculares en el periodo, influido por la actividad camaronera, cuyas exportaciones se expandieron notablemente en 1986 y 1987 (55.5% y 56.6%, respectivamente) luego de disminuciones absolutas en 1984 y en 1985, año éste en que la producción de camarones se redujo en 12.3%. La participación del atún, también ha sido significativa. Pese a la disminución de la tasa de crecimiento del producto pesquero en 1988, la tendencia ha sido la de un continuo crecimiento; el producto bruto de la pesca

entre 1980 y 1988 se elevó en 195%, casi triplicándose. En todo caso, el subsector está muy influido por políticas de fomento. (8)

Se puede preveer que, en un contexto de políticas orientadas a resolver los problemas de balanza de pagos --como es de esperar que será lo que prevalecerá en el corto-mediano plazo-- el recurso pesquero marino se verá fuertemente presionado. En particular, es muy probable que la actividad camaronera continúe siendo fomentada y, en consecuencia, que continúe expandiéndose con lo que hay un riesgo creciente de degradación de habitats vitales para los ciclos biológicos de diversas especies --particularmente, los manglares.

III. PLANTEAMIENTOS FINALES

A. MECANISMOS PARA INCORPORAR LO AMBIENTAL A LA GESTION ECONOMICA

Un elemento de contexto de los procesos de transformación ambiental es el conjunto de los instrumentos de política vigentes en determinado momento, en tanto determinan o condicionan los actos de las personas, las empresas y los organismos del Estado en relación al medio ambiente. Adoptando la concepción ampliada, holística, de medio ambiente, podrían reducirse a dos las categorías de instrumentos principales de política, los que corresponden, respectivamente, a la política ambiental y a la política económica. La distinción no es muy rigurosa pero es útil a los propósitos de estas consideraciones.

La política económica, dados sus efectos, en el corto plazo, sobre el comportamiento de variables significativas en cuanto a la evolución económica --comportamiento que constituye un elemento de fácil percepción del desarrollo económico-- domina sobre la política ambiental cuyos efectos, muchas veces, se materializan en el largo plazo o sus beneficios para la sociedad no son percibidos o reconocidos por los agentes que intervienen en el proceso de las decisiones de política. Este dominio se manifiesta cuando hay vacíos en la política ambiental y cuando instrumentos de la política ambiental tienen efectos excluyentes o parcialmente sustitutivos de los efectos de instrumentos de la política económica; en estos casos prevalece la política económica.

Podría afirmarse que hay una política ambiental explícita --no necesariamente estructurada ni declarada como tal-- cuando los objetivos declarados de ciertos instrumentos de política vigentes son la minimización del deterioro ambiental, o la conservación del

medio ambiente, o su transformación positiva. Sin embargo, hay también una política ambiental que podría calificarse como implícita pues, aunque lo ambiental no es un objetivo declarado de sus instrumentos, tienen efectos en la conservación o en la transformación del medio ambiente; la política ambiental implícita es la política económica.

Siguiendo este razonamiento, cabría concluir con que la política ambiental sólo se activa cuando es complementaria de la política económica; en caso contrario, sus instrumentos --leyes, regulaciones, etc.-- son ignorados. En consecuencia, también cabría concluir que los instrumentos de política económica son los que conforman el contexto sustantivo de los procesos de transformación ambiental. De este modo, para influir positivamente en tales procesos es necesaria la incorporación de las consideraciones ambientales a nivel de la política macroeconómica y a nivel de las políticas sectoriales.

Por otra parte, más allá de la percepción del problema ambiental y de la aceptación de la necesidad de proteger el medio ambiente por parte de las autoridades económicas y sectoriales, antes de desarrollar propuestas específicas, es necesario reconocer la persistencia, al menos en el mediano plazo, de un conjunto de factores restrictivos, unos derivados de la crisis económica y otros de tipo estructural en cuanto a modalidades de producción asociadas a actividades sectoriales.

Se proponen dos mecanismos definidos que permitirían incorporar la consideración ambiental en el nivel decisonal de la política económica, y en el de los agentes y de las acciones concretas, respectivamente. No implican acciones definidas sobre actividades sectoriales específicas que puedan dar lugar a impactos ambientales, en un sentido o en otro, sino, mecanismos orientados a lograr, en alguna medida, la internalización de consideraciones ambientales en los procesos de política económica. Se trata de conseguir que los efectos ambientales de los instrumentos de política económica se consideren de manera explícita por parte de las autoridades económicas y sectoriales; así, de un modo u otro,

al momento de considerar los beneficios de tales instrumentos, no podrán ignorarse los costos sociales asociados, sea que puedan cuantificarse o no.

En el nivel de las autoridades que toman las decisiones, el ámbito es el de las políticas; en el nivel de la población afectada o que cree que será afectada, el ámbito es el de los proyectos de inversión, pública o privada, u otras actividades que puedan dar lugar a alteraciones del medio ambiente, natural o construido. En este caso, la incidencia en los procesos de política económica es indirecta, como respuesta a la dinámica de la participación de la población.

La aplicación de uno o ambos mecanismos contribuiría, junto con las demás iniciativas en curso en el Ecuador, a una creciente conciencia nacional de protección ambiental y a una creciente incorporación de consideraciones ambientales a la toma de decisiones económicas, posibilitando las condiciones como para modificar positivamente el conjunto de los factores estructurales restrictivos que atentan contra la protección del medio ambiente.

1. Grupo asesor ad hoc para la solución de conflictos ambientales

El primer mecanismo se conforma de un grupo ad hoc, al margen de las entidades ambientales o del sistema ambiental que algunas iniciativas pretenden promover, y de las entidades del sistema económico, cuyo objetivo sería el de pronunciarse sobre situaciones de conflicto en torno al medio ambiente --en la acepción amplia del concepto-- y recomendar las acciones específicas que pudieren resolver, de una manera u otra, el conflicto planteado, recomendación que, vía la máxima autoridad política --el propio Presidente de la República-- sean canalizadas a las instancias pertinentes. El grupo se conformaría por personeros calificados --que cuenten con la confianza del Presidente-- en las áreas política, económica y social, y tendría que ser presidido por alguna autoridad política de relieve, un ministro idealmente, para

darle peso político a sus recomendaciones y acceso directo a la Presidencia. No más de dos o tres directivos máximos de entidades del sistema ambiental, público y privado, previamente designadas, tendrían que ser el conducto preferente para someter y defender la posición ambientalista ante el grupo ad hoc. El grupo ad hoc podría, si lo considera pertinente, citar a personeros involucrados en el conflicto para las aclaraciones que fueren necesarias, e invitar a expertos en la materia de que se trate para que participen en las reuniones.

El grupo ad hoc --que podría denominarse algo así como "Grupo Asesor de la Presidencia en Situaciones de Conflictos Ambientales"-- no tendría facultades resolutorias. Tendría que operar adscrito a alguna oficina de la Presidencia, que le sirva administrativamente. Se reuniría con la periodicidad que su propia dinámica determine. La conformación del grupo ad hoc no requiere, en principio, ni de un marco jurídico ni de un presupuesto específico; si requiere del decidido respaldo de las máximas autoridades políticas. Tanto la denuncia de situaciones de conflicto ambiental como las recomendaciones del grupo ad hoc deben ser públicas para asegurar transparencia al mecanismo.

Bajo ningún concepto, el grupo ad hoc sustituiría a las autoridades ambientales ni a las diversas instancias institucionales e interinstitucionales vigentes o propuestas. El grupo ad hoc sería independiente de las organizaciones involucradas en los temas ambiental y económico, de carácter político, y sólo intervendría, a pedido de autoridades ambientales, para examinar y pronunciarse sobre situaciones de conflicto con el propósito de contribuir a solucionarlas. Estas características de la propuesta la hacen sustantivamente diferente de otras que se centran en comisiones interinstitucionales, mixtas u otras, análogas, cuyo sentido principal es el de coordinar el sistema institucional ambiental y/o el de constituirse en su instancia superior.

Los beneficios esperados de la operación de un mecanismo como el propuesto residen, básicamente, en que, cuando se sometan situaciones de conflicto ambiental, automáticamente deberá

incorporarse, de manera explícita, la consideración ambiental al proceso de toma de decisiones asociado. Primero, es el grupo ad hoc el que tiene que analizar la decisión conflictiva y sugerir alguna transacción entre los beneficios imputados a tal decisión por sus promotores y los costos que le imputan los denunciantes; segundo, es la autoridad política que recibe la recomendación del grupo ad hoc la que tiene que tomar una decisión explícita respecto a la transacción propuesta; tercero, es la autoridad sectorial que dio origen a la situación de conflicto la que, eventualmente, tendrá que revisar su decisión. Inicialmente, la incorporación de la consideración ambiental es ex post, sin embargo, la existencia de un mecanismo de esta naturaleza inducirá a las autoridades sectoriales a la incorporación ex ante de consideraciones ambientales a sus análisis para prevenir situaciones de conflicto y evitar que sus decisiones sean objeto de reclamos, que luego podrían ser sometidos al grupo ad hoc como situaciones de conflicto ambiental. Finalmente, los denunciantes de conflictos ambientales se verán inducidos a perfeccionar sus denuncias y a ser más rigurosos en cuanto a los costos que pretenden imputar a las decisiones o instrumentos objetados.

Cabe enfatizar que el mecanismo propuesto no garantiza efectos ambientales positivos de la aplicación de los instrumentos de política, ni el descarte de aquellos a los que se imputen efectos negativos; bien puede ocurrir que el grupo ad hoc no reconozca la necesidad de alterar ciertas decisiones que la autoridad ambiental que sometió la situación consideró conflictivas o, en el caso contrario, puede ocurrir que la autoridad política no adopte el curso de acción sugerido por el grupo. Reiterando, lo que el mecanismo pretende garantizar es la consideración de los efectos ambientales de los instrumentos de política por parte de las autoridades que los deciden.

2. Participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impactos ambientales

El segundo mecanismo que se propone está relacionado con los procedimientos de evaluación de impactos ambientales (EIA). Requiere de un marco reglamentario que haga exigible a los promotores, públicos y privados, de actividades que pueden provocar alteraciones en el medio ambiente, natural o construido, de una declaración previa, o manifiesto, de los impactos ambientales a que puede dar lugar la actividad de que se trate, y de una evaluación de tales impactos ambientales. La definición de las categorías de actividades afectas a declaraciones de impactos ambientales y a evaluaciones de impactos ambientales tendría que ser materia del marco reglamentario así como los alcances y estructura general de los estudios que, eventualmente, tendrían que realizarse. También, es necesaria una expresión institucional del marco reglamentario; en particular, es necesaria una entidad que se pronuncie respecto a si la actividad califica como para que se haga exigible una EIA, respecto a los alcances de la evaluación y respecto a las medidas que proponga el promotor para evitar o mitigar los impactos evaluados.

Específicamente, lo que se propone es un mecanismo que permita a la población informarse de las propuestas de proyectos o actividades y hacer presente sus reservas respecto a los efectos ambientales a que tales proyectos o actividades pueden dar lugar. El mecanismo consistiría, concretamente, en la publicación de la declaración o manifiesto de impactos ambientales, de los resultados de la EIA --si corresponde realizarla de acuerdo con el marco reglamentario--, de las propuestas para evitar o mitigar los impactos ambientales evaluados, y de las resoluciones de la entidad responsable del proceso. Los documentos de la EIA deben estar disponibles para quien los quiera examinar, así como cualquier otra documentación pertinente. Finalmente, debe crearse algún mecanismo específico que permita la participación directa de la población interesada a través, por ejemplo, de audiencias públicas donde los

interesados puedan exponer sus puntos de vista y solicitar las aclaraciones necesarias a los agentes involucrados, tanto promotores como contralores. El mecanismo se completa estableciendo plazos para las distintas fases de la participación ciudadana: revisión de antecedentes, presentación de observaciones, realización de audiencias, etc., como, también, respecto a las publicaciones y a las resoluciones de la entidad responsable.

Este segundo mecanismo es más complejo que el primero en cuanto a su creación y operación, pero sus beneficios pueden ser mayores, beneficios que, en síntesis, son análogos a los señalados para aquél pero en un nivel micro, el de los agentes y de las acciones concretas.

B. SUGERENCIAS COMPLEMENTARIAS

En esta sección, se exponen brevemente algunas proposiciones en torno al tratamiento de lo ambiental a nivel de proyectos de inversión pública.⁵

Se sostiene que, probablemente, es a nivel del estudio y de la ejecución de proyectos de inversión pública donde podría ser más fácil la incorporación de la consideración ambiental. Los proyectos, como conjuntos de acciones definidas, orientadas a fines específicos, que pueden ser planificadas y ejecutadas con relativa independencia o autonomía respecto a otros proyectos, o a otros niveles de la planificación --que pueden o no ser operativos-- se prestan muy bien para dicho propósito. Por otra parte, la inversión pública es uno de los instrumentos de política económica de un gobierno que bien puede incluir su política ambiental. Específicamente, se plantea que el impacto ambiental sea considerado en la fase de estudios de preinversión. Hasta donde sea posible, debe dársele una expresión económica en términos de costos y beneficios y deben definirse medidas de minimización del eventual deterioro del medio ambiente que deben constituirse en componentes de las inversiones del proyecto. La incorporación de lo ambiental a nivel de proyectos tiene sentido si los costos y beneficios

"ambientales" son considerados como criterios adicionales en las instancias de decisión y si las medias de protección propuestas, más que enunciados de necesidades, se manejan a nivel de análisis de financiamiento y cronogramas de ejecución.

Hay ciertas áreas de inversión en el Ecuador, bastante significativas tanto por razones ambientales como económicas, donde se podría enfatizar, en una primera fase, la incorporación de consideraciones ambientales a nivel de proyectos. Se trata de las áreas de energía-riego, petrolera y de expansión de frontera agropecuaria. Por otra parte, las áreas anteriores se vinculan a instituciones del Estado en las que se dan condiciones favorables, sea por sus roles normativos, o de ejecutores de proyectos de envergadura, o por su autonomía y capacidad económica, como para intentar una consideración mayor y más formal de la dimensión ambiental. Se trata de CEPE, INECEL e INERHI, y de las entidades regionales de desarrollo, algunas de las cuales pueden ser muy dinámicas, además de que, generalmente, le asignan una alta ponderación a la gestión de los recursos naturales.

Se postula que la incorporación efectiva de consideraciones ambientales a nivel de proyectos está más vinculada con esquemas operativos que con aspectos metodológicos; se piensa que, inicialmente, bastaría crear una función de estudios de impacto ambiental en las instituciones que se seleccionen y asegurar que sea ejercida por profesionales calificados. La función, según el caso específico, puede insertarse en unidades existentes de planificación-estudios o técnico-operativas, o en ambas, o constituirse en una unidad especializada en niveles operativos o de asesoría del organigrama institucional respectivo.

Se estima necesaria la existencia de unidades de análisis económico y/o de proyectos en el seno de las instituciones, sean ejecutoras de proyectos o responsables de políticas, normas o control, con el fin de asegurar la adecuada evaluación económico-social de proyectos, evaluación que debe internalizar los costos y beneficios ambientales de los proyectos; en caso contrario, las evaluaciones no superan el nivel de los análisis financieros e

ignoran los costos de oportunidad social involucrados en los proyectos.

Los roles institucionales normativos en materias ambientales deben ser reforzados. Es necesario avanzar más aún en la definición de normas de calidad ambiental y orientar a las organizaciones ejecutoras de proyectos en lo relativo a procedimientos, criterios y parámetros para los estudios de impactos ambientales. En este sentido, los roles normativos protagónicos para los proyectos agropecuarios, forestales y de expansión de la frontera agropecuaria, para los proyectos hidráulicos, para los proyectos mineros e hidrocarburíferos, para los proyectos urbano-industriales y para los proyectos que afectan los recursos costeros y marinos, corresponden, respectivamente, al Ministerio de Agricultura y Ganadería, al INERHI, al Ministerio de Energía y Minas, al IEOS, y a la Subsecretaría de Pesca.

Algunos planteamientos adicionales, con proyecciones de mediano plazo, son los siguientes (el orden no indica ni prioridad ni oportunidad de ejecución):

- Consolidación de un marco jurídico. La mejor alternativa parece ser la de preparar un texto ordenado, a expedir mediante decreto, junto con la promulgación de una nueva ley que actualice ciertos aspectos de la legislación vigente.⁶

- Gestión especial de procesos relevantes. Se sugiere estudiar la posibilidad de estructurar programas especiales en áreas con ecosistemas frágiles y/o donde ya se estén dando procesos de deterioro ambiental serios que requieran de una perspectiva diferente, y/o donde sea factible integrar ciertos financiamientos atados. Podrían identificarse procesos relevantes asociados a algunas de las áreas-problema reconocidas como, por ejemplo, la industria camaronera y las intervenciones múltiples en los ecosistemas de manglares, proyectos hidráulicos múltiples en cuencas hidrográficas específicas, colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana, etc..

- Imposición de requisitos ambientales para la aprobación de préstamos. La circunstancia de la existencia de un sistema

financiero estatal para el financiamiento de la preinversión y ejecución de proyectos de inversión pública y privada permite pensar en la posibilidad de estudiar formas y criterios para incorporar, prudentemente, la dimensión ambiental en el financiamiento público de inversiones.

- Activación del Sistema Nacional de Proyectos. El Sistema fue sancionado por una ley vigente y muchos de sus componentes operan; sin embargo, como sistema, no se articula exactamente como estaba concebido. Se plantea que la Secretaría General de Planificación debe asumir el rol activo de gestión del sistema que le corresponde, en todos sus componentes, enfatizando lo relativo a la selección y jerarquización de proyectos en una perspectiva económico-social en la que, necesariamente, se inserta lo medioambiental.

- Activación del sistema institucional ambiental. En general, en cuanto a lo institucional, se plantea que, si bien las comisiones o comités interinstitucionales pueden ser útiles, no resuelven los problemas operativos ni son muy efectivas en la coordinación, objetivos que suelen motivar su creación. Parece más apropiado activar las instituciones vigentes, reorientar algunas de sus funciones --que pudieren considerarse como superadas o, incluso, no apropiadas-- y brindarles el apoyo técnico-económico necesario. La coordinación institucional es más viable a nivel regional; allí las posibilidades operativas son mayores y, además, es a ese nivel donde suele otorgársele mayor importancia a la problemática ambiental. En el país existe un conjunto de organizaciones regionales vigentes en cuyo marco se dan las mayores posibilidades de integración multidisciplinaria, ya sea a nivel de sus consejos directivos o a nivel de sus relaciones con las institucionales sectoriales, más fluidas y directas en las provincias que en la capital.

- Reformulación parcial del esquema institucional. Al respecto, el planteamiento se limita a sugerir el rescate o reforzamiento de algunos programas que ejecutara y/o ejecuta el Ministerio de Agricultura y Ganadería, tales como los de

regionalización y de conservación de suelos (PRONAREG y PRONACOS, respectivamente), y considerar, sobre la base de ellos y de otras funciones del Ministerio y/o de otras instituciones, la creación de una organización con proyecciones en el área de los recursos naturales renovables.

Notas

1. Los numerales entre paréntesis, que se anotan al final de ciertos párrafos a lo largo del texto, corresponden a las referencias documentales que se enumeran en el capítulo IV. Se hace indicación de una fuente específica cuando hay una transcripción textual, o reproducción no textual de juicios importantes, o se reproducen cifras o cálculos de la fuente.
2. Se preparó un informe complementario en el que se ilustra respecto a dos grandes categorías de procesos relevantes en cuanto a deterioro ambiental; ambas estrechamente ligadas, en una perspectiva de largo plazo, al desarrollo económico y social del Ecuador: los procesos de deterioro en la sierra y los procesos de deterioro en la región amazónica ecuatoriana. Aquí se reproduce la introducción de dicho informe. (5)
3. Se trata de los estudios realizados por Fundación NATURA en 1981 y por Estevam Strauss en 1984 que se especifican en el listado de referencias del capítulo IV. (13) (20)
4. El cuadro no es específico para Ecuador, sino producto del análisis agregado de los efectos de la crisis económica en los procesos de transformación en América Latina y el Caribe. (4)
5. Se reitera aquí, resumidamente, algunas proposiciones desarrolladas en el contexto del proyecto "Formulación de Políticas y Ejecución de Planes", (DTCD/PNUD-CONADE, 1985), todavía vigentes. (3)
6. Es posible que, a la fecha de escribirse este informe, se haya promulgado una nueva ley en relación al medio ambiente.

IV. DOCUMENTOS DE REFERENCIA

- (1) Banco Mundial. Ecuador. Country economic memorandum. Informe N° 7321-EC, Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe. Agosto 1988. Washington, D. C., Estados Unidos de América.
- (2) Banco Mundial. Ecuador. Environmental issues paper. Informe provisorio del Country Department IV, Latin America and the Caribbean Region. Septiembre 1989. Washington, D.C., Estados Unidos de América.
- (3) Brzovic Parilo, Francisco J.. Algunas proposiciones para la consideración del impacto ambiental de los proyectos de inversión en el Ecuador. Informe técnico, Proyecto de Formulación de Políticas y Elaboración de Planes, N° ECU/85/002, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas (DTCD) - Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo del Ecuador (CONADE). Septiembre 1985. Quito, Ecuador.
- (4) Brzovic Parilo, Francisco J.. Crisis económica y medio ambiente en América Latina y el Caribe. Documento preparado para la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) en el contexto del Proyecto CEPAL/PNUMA FP/9101-87-93 "Cooperación Técnica para la Integración de Consideraciones Ambientales a la Planificación del Desarrollo en América Latina y el Caribe. Fase 2". Documento CEPAL LC/R.818. Noviembre 1989. Santiago, Chile.

- (5) Brzovic Parilo, Francisco J.. Procesos relevantes de deterioro ambiental en el Ecuador : Sierra y Amazonia. Informe, publicación pendiente. Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente. Julio 1989. Santiago, Chile.
- (6) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1988. Documento LC/G.1550-P. CEPAL. Febrero 1989. Santiago, Chile.
- (7) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL). "Estrategias para la gestión del desarrollo en cuencas altas de la zona andina". En Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina, Libros de la CEPAL, N° 17. Septiembre 1988. Santiago, Chile.
- (8) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL). Estudio económico de América Latina y el Caribe. 1988. Ecuador. Documento LC/L.501/Add.11. Agosto 1989. Santiago, Chile.
- (9) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL). Panorama económico de América Latina. 1989. Documento de CEPAL No. LC/G.1574. Septiembre 1989. Santiago, Chile.
- (10) De Noni, George. "Breve historia de la erosión en Ecuador". En La erosión en el Ecuador, N° 6 de Documentos de Investigación, Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica (CEDIG). 1986. Quito, Ecuador.
- (11) Encalada Reyes, Marco A.. Medio ambiente y desarrollo en el Ecuador. Reflexiones sobre un diagnóstico. Fundación Natura. Salvat Editores Ecuatoriana, S. A.. 1983. Quito, Ecuador.

- (12) Fundación Pedro Vicente Maldonado. Ecuador. Perfil de sus recursos costeros. Informe del Proyecto de Manejo de Recursos Costeros, Dirección General del Medio Ambiente del Ministerio de Energía y Minas/Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos/Universidad de Rhode Island. Septiembre 1987. Guayaquil, Ecuador.
- (13) Fundación Natura. Diagnóstico de la situación del medio ambiente en el Ecuador. Informe (dos tomos). Publicado por Fundación Natura. 1981. Quito, Ecuador.
- (14) Fundación Natura. Esquema de medidas, soluciones y políticas ecológicas presentadas al Gobierno del Doctor Rodrigo Borja. Informe. Julio 1988. Quito, Ecuador.
- (15) Fundación Natura - Fondo Nacional de Preinversión (FONAPRE). Development policy issues for Ecuador's Amazonia ("Ecuador : amazonian policy"). Informe para el Banco Mundial. Enero-abril 1988. Quito, Ecuador.
- (16) Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador - Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre Mer (ORSTOM), Francia. Los principales procesos erosivos en Ecuador. Publicación del Programa Nacional de Conservación de Suelos del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Febrero 1984. Quito, Ecuador.
- (17) Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Programa de manejo ambiental para el desarrollo integrado de la Región Amazónica Ecuatoriana. Informe final de misión. Diciembre 1986. Quito, Ecuador.
- (18) Salgado, Germánico. Ecuador, crisis y políticas de ajuste. Su efecto sobre la agricultura. Informe mecanografiado para la

División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Abril 1987. Quito, Ecuador.

- (19) Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo del Ecuador (CONADE). Informe nacional sobre gestión ambiental en Ecuador. Ponencia a la Reunión de Alto Nivel sobre la Gestión Ambiental en América Latina, realizada en Venezuela, 25 al 28 de abril de 1988, organizada por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Documento ORPALC/RGA.1/Inf.16. Abril 1988. México, D.F., México.
- (20) Strauss, Estevam. Recursos naturales en la planificación. Informe de misión. Proyecto ECU/80/007, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DTCD)/Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo del Ecuador (CONADE). Documento del proyecto, No.122. 1984. Quito, Ecuador.

ANEXO

SINOPSIS: RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE
Y PROCESOS DE DETERIORO AMBIENTAL *

* Cuadro reproducido de "Crisis económica y medio ambiente en América Latina y el Caribe". Documento de CEPAL No. LC/R.818. Noviembre 1989. Santiago, Chile.

OBSERVACION

La sinopsis que se presenta a continuación pretende ilustrar respecto a los eventuales efectos ambientales de las políticas de ajuste. Sin embargo, debe tenerse presente que, para que el efecto sea tal, es decir, para que una cierta política desencadene o alimente un proceso de deterioro ambiental, cuyos impactos de corto, mediano y largo plazo son los apuntados, es necesario que se activen los instrumentos de política especificados y que se lleven a cabo las acciones definidas; ni una ni otra cosa se dan necesariamente.

Pero tampoco, la constatación de la vigencia del instrumento y de la acción respectiva, son condición ni suficiente ni necesaria para que el proceso de deterioro se desencadene o active. Por una parte, hay un conjunto de otras acciones y fenómenos que también contribuyen al desarrollo del mismo proceso y, por otra parte, hay un conjunto de otras acciones y fenómenos que pueden imprimir una dinámica inversa al proceso de deterioro, amortiguando u ocultando los efectos de los instrumentos y acciones de la política de ajuste.

Finalmente, para que el efecto se produzca de manera perceptible, además de la condición de "ceteris paribus", la acción producto del instrumento de política en cuestión debe estar vigente durante un lapso de tiempo suficiente. En todo caso, en este sentido, hay que hacer presente que el carácter de los programas de ajuste no se limitará al corto plazo; todo indica que los cambios de política económica que se han estado introduciendo a través de los programas de ajuste van a estar vigentes por largo plazo.

SINOPSIS : RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE Y PROCESOS DE DETERIORO AMBIENTAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE.

Conclusión.

Políticas de ajuste	Propósitos generales	Instrumentos de política	Acciones inmediatas	Procesos de deterioro	Impactos, nuevos procesos corto/mediano plazo mediano/largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> * Políticas orientadas a modificar los precios relativos de los bienes reasignando el gasto. 	<ul style="list-style-type: none"> * Equilibrar el balance de pagos a través de mejorar la posición relativa de los bienes transables. * Expansión oferta bienes transables. 	<ul style="list-style-type: none"> * Instrumentos de políticas cambiaria y comercial. * Estimulos a la movilidad de factores de producción. 	<ul style="list-style-type: none"> * Devaluación monetarias nacionales. * Incrementos de aranceles de importación. * Incentivos sectoriales diversos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Crecimiento indigene general de precios, particularmente de alimentos. * Intensificación cultivos no tradicionales de exportación. * Avances en fronteras agrícolas con los propósitos indigene ganadería. * Presión sobre bosques con fines madereros sin consideración aptitudes. * Idem. 	<ul style="list-style-type: none"> (E) proceso de inflación se asocia a los demás procesos sociales señalados en la primera mitad de esta sinopsis contribuyendo a los mismos impactos.) * Artificialización * Desplazamiento ruexcesiva y sobreuso del suelo con consecuencias en erosión y contaminación por plaguicidas. * Presión económica y cultural sobre grupos autóctonos. * Empobrecimiento colonos. * Riesgo destrucción ecosistemas frágiles. * Idem.
				<ul style="list-style-type: none"> * Deforestación cuencas. * Expansión actividades acuicultura en áreas con importancia para otros propósitos (reservas biológicas, manglares, agricultura). * Intensificación captura de recursos marinos diversos, incluso desconocido vedas. * Expansión áreas explotación minera o instalación nuevas faenas ignorando impactos ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Deterioro ecosistemas frágiles y riesgo pérdidas especies valiosas. * Deforestación cuencas. * Deterioro y riesgo destrucción ecosistemas frágiles. * Idem. * Aceleración procesos de erosión y sedimentación en cuencas.
				<ul style="list-style-type: none"> * Deterioro y riesgo destrucción ecosistemas frágiles. * Sobreexplotación con reducción disponibilidad recursos. * Destrucción áreas explotación minera o instalación nuevas faenas ignorando impactos ambientales. * Contaminación. 	<ul style="list-style-type: none"> * Pérdidas recursos hidrobiológicos por interrupción ciclos. * Agotamiento de recursos marinos. * Agotamiento de yacimientos minerales. * Incentivo a la colonización espontánea.

(Ver nota previa respecto a la correcta interpretación de la presente sinopsis.)

SINOPSIS : RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE Y PROCESOS DE DETERIORO AMBIENTAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE.

Políticas de ajuste	Propósitos generales	Instrumentos de política	Acciones inmediatas	Procesos de deterioro	Impactos, nuevos procesos corto/mediano plazo mediano/largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> * Políticas orientadas a la reducción de la demanda agregada. 	<ul style="list-style-type: none"> * Reducir el déficit fiscal. * Mejorar el balance comercial. 	<ul style="list-style-type: none"> * Contracción del presupuesto de gastos, corrientes y de capital, en el sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> * Reducción o supresión de actividades de fiscalización. 	<ul style="list-style-type: none"> * Invasión de áreas protegidas con propósitos de extracción ilegal de especies valiosas. * Disposición inadecuada de desechos industriales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Depredación y riesgo de pérdida de especies ecológicamente valiosas. * Contaminación en áreas agrícolas, recreacionales.
		<ul style="list-style-type: none"> * Postergación, reducción o supresión de inversiones en obras nuevas y en reposición y mantenimiento de obras existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> * Deterioro de la infraestructura y los servicios sanitarios y municipales. * Ausencia o deterioro de obras de protección y/o corrección de procesos sedimentación, destrucción cauces, etc.. 	<ul style="list-style-type: none"> * Contaminación en el medio urbano. * Incidencia exagerada de fenómenos naturales extraordinarios. 	<ul style="list-style-type: none"> * Contaminación de áreas agrícolas y recreacionales. * Deterioro de infraestructura física por azolvamiento de presas, daños equipos, etc..
		<ul style="list-style-type: none"> * Reducción o supresión de actividades de evaluación y mitigación de impactos ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Ejecución de proyectos sin consideración de impactos negativos a efectos de evitarlos o minimizarlos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Destrucción de ecosistemas valiosos, formaciones singulares, paisajes, etc. durante ejecución de proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Procesos múltiples de deterioro.
	<ul style="list-style-type: none"> * Reducción del crédito interno. * Limitación a expansión oferta monetaria. 	<ul style="list-style-type: none"> * Reducción y/o eliminación de programas especiales de apoyo a la infancia y sectores marginales. * Reducción inversión y nivel operación sector privado: depresión actividad urbano-industrial. 	<ul style="list-style-type: none"> * Menor acceso de sectores pobres a servicios salud y educación. * Idem. * Migración interurbana y expansión turísticas. * Caída salarios, aumento desempleo y subempleo, menor disponibilidad y mayor precio alimentos ... causando aumentos pobreza urbana y restringiendo perspectivas migrantes rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Mayor incidencia enfermedades, desnutrición, mortalidad infantil. * Incremento presión sobre áreas laderas y de frontera con propósitos leña y cultivos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Deprivación cultural. * Asentamientos en áreas no apropiadas.

(Ver nota previa respecto a la correcta interpretación de la presente sinopsis.)

Continúa.