

# Amazonía Sur

## Un tesoro ecológico y cultural para salvaguardar

Inclusión de las aristas de desarrollo sostenible en la planificación territorial

**Autores:** Adriana Cárdenas, Especialista en Cambio Climático; Didier Sánchez, Especialista Ambiental; Conservación; Alejandro Zury, Especialista en Producción Sostenible Libre de Deforestación; Andrés Armijos, Técnico de Campo del Cantón El Pangui

**Revisores:** Luis Ordoñez, Representante Consorcio Sur, ECOPAR; Paulina Ormaza, Especialista Social; William Zury Ocampo, Coordinador General Consorcio Sur, UNL.

**Colaboradores:** Alexandra Aguilera, Especialista en PUGS; Robert Alvarado, Coordinador Técnico; Andrés Armijos, Técnico de campo del Cantón El Pangui; Adriana Cárdenas, Especialista en Cambio Climático; Santiago Cobos, Técnico de campo del Cantón Tiwintza; Cecilia Fajardo, Técnica de campo del Cantón Huamboya; Darío León, Técnico de campo del Cantón Taisha; Israel Ludeña, Técnico de campo de la Parroquia Sevilla Don Bosco; Leonardo Malla, Técnico de campo de la Parroquia Macuma; Luis Ordoñez, Representante Consorcio Sur, ECOPAR; Paulina Ormaza, Especialista Social; Gabriela Piedra, Técnica de campo del Cantón Paquisha; Wilson Puglla, Técnico de campo de la Provincia Zamora Chinchipe; Didier Sánchez, Especialista Ambiental; Edwin Sanmartín, Técnico de campo del Cantón Morona; Yosselyn Sarmiento, Técnica de campo del Cantón Palora; Santiago Silva, Especialista en PUGS y SIG; Wilson Villagómez, Técnico de campo del Cantón Nangaritza; Alejandro Zury, Especialista en Producción Sostenible Libre de Deforestación; William Zury, Coordinador General Consorcio Sur

**Colaborador invitado:** Aníbal González, Director del Centro de Investigaciones Territoriales, UNL

**Fotografías:** Santiago Silva, MUNDOGEOFORESTAL; Erika Urgilés, Técnica de campo de la Provincia Morona Santiago

**Compiladora:** Ana María Arroyo, Consultora en Comunicación Estratégica y Diseño

**Diseño y diagramación:** Ana María Arroyo, Consultora en Comunicación Estratégica y Diseño

**PROAmazonía**  
Programa Integral Amazónico de  
Conservación de Bosques y Producción Sostenible



Al servicio  
de las personas  
y las naciones



GREEN  
CLIMATE  
FUND



# Amazonía Sur

## Un tesoro ecológico y cultural para salvaguardar

---

Inclusión de las aristas de desarrollo sostenible en la planificación territorial

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y AGUA  
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA



sembramos  
Futuro

Lenin





El Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible, PROAmazonía, es una iniciativa del Ministerio del Ambiente (MAE), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), financiado por el Fondo Verde para el Clima (GCF) y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF).

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), constituyen los principios básicos para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar el desarrollo y prosperidad de todas las personas, enfrentando desafíos mundiales en el ámbito medioambiental, político y económico.

La transversalización de criterios universales como son la conservación, el cambio climático, la producción sostenible libre de deforestación y el enfoque de equidad de género e interculturalidad, pretende garantizar el equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y el cuidado del medio ambiente con el fin de transformar el territorio en pro del desarrollo de la humanidad y el entorno global.

En el proceso de actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y de formulación de Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) en la Amazonía Sur, la transversalización de estos criterios y enfoques ha significado dotar de elementos innovadores y, a la vez, elementos pragmáticos a una planificación que ha sido desarrollada de una manera convencional, inyectando una nueva forma de mirar el mundo para direccionar la planificación del territorio hacia un futuro sostenible.

El desarrollo de los territorios locales exige una planificación estratégica y diferenciada que permita configurar y dirigir los objetivos de un territorio y definir acciones determinantes para su cumplimiento.

Para este fin, los PDOT orientan la participación de las instituciones públicas y privadas, organizaciones e individuos de la sociedad civil, priorizando el enfoque de género, para generar el desarrollo local a nivel parroquial, cantonal o provincial, mientras que los PUGS operativizan dichas actuaciones.

PROAmazonía, actuando a través del Consorcio Sur<sup>1</sup>, ha apoyado la actualización de los PDOT de trece Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) (dos GAD provinciales, ocho cantonales y tres parroquiales), y la construcción de los PUGS Rurales de ocho cantones ubicados en las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe. A través de esta experiencia en el territorio, tanto de especialistas como técnicos de campo, se construyó este documento.

## **TRANSVERSALIZACIÓN DE LOS CRITERIOS DE CONSERVACIÓN, CAMBIO CLIMÁTICO, PRODUCCIÓN SOSTENIBLE LIBRE DE DEFORESTACIÓN Y EL ENFOQUE DE GÉNERO E INTERCULTURALIDAD EN LOS PDOT Y PUGS DE LA AMAZONÍA SUR.**

### **RECOMENDACIONES.**

#### **Apuntando al presente: lo urgente**

- La articulación y territorialización de políticas nacionales en lo local se percibe como un inmenso reto para los gobiernos locales. Se requiere redefinir el alcance en el acoplamiento de los distintos sectores del gobierno con los GAD, mediante el manejo coordinado, tanto de políticas como de programas y proyectos, asegurando la coherencia entre las estrategias sectoriales aplicadas en el territorio que promuevan la reactivación económica sostenible y efectiva en los distintos sectores del desarrollo, considerando la producción limpia, la reducción emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la adaptación al cambio climático, la reducción de brechas de igualdad, y la conservación de la biodiversidad. En esta línea, un cambio que vaya del modelo de consumo irreflexivo a un modelo sostenible sustentado en una matriz productiva limpia es indispensable y urgente.
- El PDOT y el PUGS son los instrumentos para concretar las políticas nacionales, coordinar acciones e inversiones públicas eficaces, eficientes y transparentes en el territorio, siendo indispensable fortalecer los mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación a fin de garantizar la ejecución de lo planificado, la rendición de cuentas y el control social. Considerar la participación ciudadana como un derecho, una garantía y un principio, siendo mandatoria en los procesos de toma de decisiones y el control social de la planificación, la gestión de lo público, por lo que estos procesos deben realizarse junto y en función a la población, previendo el principio de equidad

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Loja (UNL), Corporación Ecopar, Constructores Consultores Ambientales Alvarado & Alvarado (CCAAA)

y diversidad, mediante los mecanismos, instancias, niveles y procesos que conforman el Sistema de Participación local de acuerdo a los mandatos constitucionales y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), fomentando la participación paritaria de hombres y mujeres .

- Innovar la planificación territorial hacia lo sostenible conlleva poner en práctica un desarrollo sin emisiones o con bajo nivel de emisiones, fomentando a la vez sociedades y territorios resilientes al cambio climático, dando valor a la conservación de la biodiversidad y a los servicios ecosistémicos, promoviendo la producción limpia con alternativas de producción sostenible, garantizando el respeto de los derechos individuales y colectivos, a través de promover políticas públicas integradoras y efectivas que consideren estos enfoques y soluciones basadas en la naturaleza.
- Fortalecer capacidades y conocimientos técnicos dentro de los GAD, con el objetivo de fomentar la comprensión integral, vínculos, causas y oportunidades alrededor de las acciones desarrolladas a lo largo de la transversalización de los criterios de conservación, cambio climático, producción sostenible libre de deforestación, y el enfoque de género e interculturalidad en los PDOT y PUGS. En sí sacar provecho a la propuesta establecida, así como al modelo de gestión que enfoca estrategias innovadoras.
- Para alcanzar el desarrollo sostenible y la conservación de los recursos naturales a mediano y largo plazo, es necesario reconocer y resaltar la visión y el rol de las mujeres y de los pueblos y nacionalidades originarias, reconociendo y valorando sus tradiciones y costumbres, integrándolos como administradores clave de los recursos naturales y de los territorios.
- Generar marcos legales específicos y sin posibilidades a doble interpretaciones en normativa local, a través de ordenanzas que aseguren la continuidad en la transversalización de los criterios de conservación, cambio climático, producción sostenible libre de deforestación y el enfoque de género e interculturalidad, de esta manera garantizando que se respete el espíritu de la ley.
- Generar una articulación técnica-política entre los GAD de la Amazonía Sur para, de manera mancomunada, reducir la presión sobre los recursos hídricos, considerando la capacidad de carga de las fuentes y agua disponible. Conformar y consolidar los Consejos de Cuencas Hídricas y, para ello, se requiere una visión de manejo integral del paisaje, donde se identifique a los actores responsables del cuidado, afecciones o deterioros en los ecosistemas y se los involucre en sistemas de corresponsabilidad y compensación, como por ejemplo fondos financieros para protección del agua.
- Resaltar la importancia de la planificación desde una visión integral del territorio, implica también asegurar la identificación y zonificación de áreas de riesgo para la vida y medios de producción. En este sentido es clave, además, promover mecanismos de control estricto para la formación de asentamientos informales y densamente poblados en zonas expuestas a diversos peligros, reduciendo así la vulnerabilidad del territorio a eventos desastrosos ya sean de origen natural o climático. Adicionalmente, es necesario fomentar el fortalecimiento de las capacidades técnicas y la creación o actualización de normatividad local (ordenanzas) para regular, controlar y monitorear la gestión integral

de riesgos en el territorio de cada GAD, así como el cumplimiento de las regulaciones y protocolos de las zonas de riesgo.

- Es necesario incorporar el fortalecimiento continuo de capacidades locales en los distintos niveles de gobierno sobre conservación y desarrollo sostenible, así como el monitoreo y seguimiento participativo a los resultados de los proyectos que se ejecutan en territorio, incluso luego de la finalización de los mismos, en el cual se cuente con la participación e involucramiento de la comunidad local y se pueda internalizar las acciones para dar continuidad a los proyectos.
- Aprender de este momento (crisis COVID-19) en que los países deben repensar la economía y analizar sus opciones de estímulo económico y social, para integrar elementos de transición a un desarrollo sostenible, como son posicionar una conservación efectiva, decidir por medidas diseñadas para responder al cambio climático, fomentar un desarrollo consciente y amigable con la naturaleza, y priorizar el respeto de los derechos individuales (equidad de género) y colectivos (equidad intercultural).

### **Construyendo para el futuro**

- Enfatizar el desarrollo sostenible desde un enfoque territorial, supone considerar la articulación de instrumentos de planificación e implementación, en donde el desarrollo local considere la ejecución complementaria de las competencias de todos los niveles de gobierno, es justamente esta convergencia de las competencias lo que garantizan el desarrollo del territorio.
- Sensibilizar a las autoridades y planificadores de los GAD respecto de la importancia de una planificación participativa, continua, permanente y adaptándose a las nuevas tecnologías<sup>2</sup>, orientada a alcanzar el desarrollo sostenible en su territorio y, de esta manera, aprovechar las capacidades instaladas que quedan principalmente en el equipo técnico.

Incentivar la creación de alianzas de cooperación entre GAD y fortalecerlas para la asegurar una gestión eficiente dirigida a la captación de fondos para la conservación y producción sostenible, involucrando a los organismos de desarrollo y a los sectores más representativos públicos y privados de la producción local (minería, ganadería, turismo, acuicultura, transporte, etc.), acelerando la elaboración de mecanismos legales sobre mecanismos de adaptación, mitigación y protección ambiental.

- Se apuesta para que el trabajo realizado sobre la transversalización de los criterios de desarrollo sostenible en los GAD intervenidos aporten conocimiento y reflexiones del territorio para la construcción de procesos y estrategias locales, y orienten el rol de otros GAD amazónicos en la construcción de territorios sostenibles e inclusivos, cuidando la reducción o erradicación de brechas de equidad.

---

<sup>2</sup> Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs).

- Los GAD requieren contar con información técnica actualizada que soporte la toma de decisiones respecto a planificación del desarrollo y uso y gestión del suelo, así como a la inclusión de los criterios de conservación, cambio climático, producción sostenible libre de deforestación, y el enfoque de género e interculturalidad; basada en generación de información más cercanos a la realidad local; recurriendo a sistemas de organización de datos, que consideren dependencias técnicas y administrativas, talento humano, medios técnicos, productos informativos; garantizando de esta manera la interacción entre el GAD y la ciudadanía; contando con un sistema relevante para la gestión pública y la planificación local.
- Necesidad de contar con equipos técnicos de comunicación dentro de los GAD preparados para diseñar estrategias de comunicación sobre iniciativas de una planificación territorial sostenible para promover una incidencia local de alto impacto y de largo alcance, dirigidas a públicos tanto internos como externos utilizando de lenguas y dialectos de los pueblos y nacionalidades en caso de estar en sus territorios. Reconocer a la comunicación estratégica como un instrumento indispensable para garantizar la inclusión del enfoque de género e intercultural, así como fomentar el rol y liderazgo de las autoridades territoriales.
- Replantear la perspectiva con la cual se comprenden los diferentes espacios territoriales, considerando sus procesos interdependientes sociales y productivos, con la finalidad de fomentar una planificación del territorio y aprovechamiento de la aptitud del suelo, coherente con las dinámicas de provisión de recursos, desde lo rural a lo urbano y, al mismo tiempo, evitando la dispersión y crecimiento urbano desordenado, reduciendo el impacto ecológico desde lo urbano a lo rural, a fin de alcanzar un equilibrio territorial. Actualmente, la normativa nacional, en la Resolución N°. 0005-CTUGS, emite lineamientos claros en la gestión de uso del suelo con un enfoque que enfatiza más hacia lo urbano y arquitectónico. (Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo [CTUGS], 2020), por lo se debe complementar a detalle los elementos de gestión de uso del suelo rural.



## Una mirada a las aristas sostenibles de la Planificación Territorial

- En el contexto de la Amazonía Sur, debido a su alta biodiversidad, la heterogeneidad cultural y productiva de su territorio, es necesario garantizar la continuidad en la transversalización de los criterios de conservación, cambio climático, producción sostenible libre de deforestación, y el enfoque de género e interculturalidad para lograr una mayor eficacia en cuanto a la política de ordenación del territorio en los PDOT y PUGS.
- Al encontrarse la Amazonía conformada por un conjunto de ecosistemas altamente frágiles, requiere un tratamiento especial e integral. En esta línea, la aptitud de uso del suelo debe ser un marco base para direccionar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, incluido y principalmente, el suelo. Esta perspectiva se está considerando en los distintos tratamientos otorgados sobre los polígonos de intervención territorial en los planes de uso y gestión del suelo (PUGS), los cuales se realizan a nivel de los gobiernos municipales, y constituyen una pieza que articula la gestión multisectorial y multinivel.
- Reconocer el valor de los ecosistemas y sus funciones así como la diversidad biológica en la planificación para el desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad de carbono nacional y local con el fin de mejorar la resiliencia de los ecosistemas locales para reducir la vulnerabilidad de las comunidades más expuestas a los desastres naturales. Las pautas insostenibles de consumo, producción y extracción de los recursos naturales han acelerado el ritmo de las emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, aumentando el número de eventos extremos aducidos al cambio climático; cuyos efectos e impactos retrasan y exacerban la situación de pobreza de muchos segmentos de la sociedad.
- Canalizar la creación de mecanismos de transparencia local que, en vinculación con los sistemas nacionales para este fin, logren demostrar la gestión de iniciativas locales relacionadas con la reducción de emisiones de GEI, especialmente las provenientes del sector forestal. En general se trata de sistemas de monitoreo, reporte y verificación que permiten medir, hacer el seguimiento y registrar con precisión cómo interactúan los datos de actividad y los datos de emisiones de los distintos sustratos de bosque, en los distintos territorios. En base a la información registrada se pueden crear las políticas públicas para incentivar la compensación por reducción de emisiones a una escala local.
- Generar nuevos consensos mediante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas que integren simultáneamente las dimensiones económica, social y ambiental para responder adecuadamente a la especificidad de las situaciones y problemáticas del desarrollo de las poblaciones de la Amazonía Sur.
- Orientar esfuerzos para crear respuestas adecuadas, innovadoras al cambio climático que aborden el conocimiento, adaptación y reducción de emisiones GEI (EJ-transformación de la matriz energética).

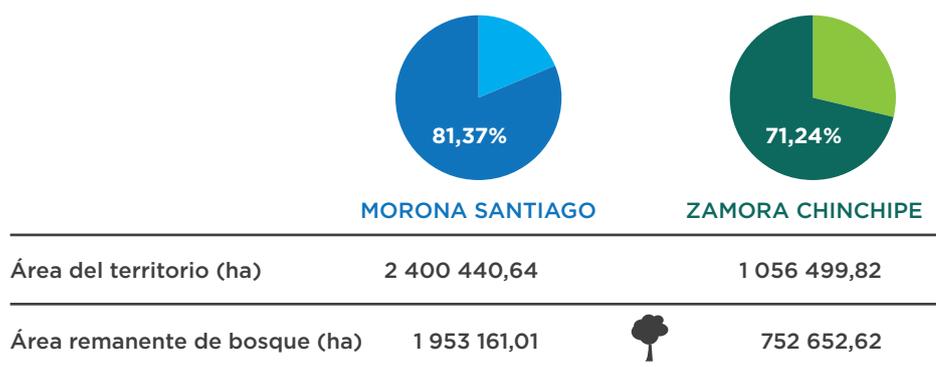
## INTRODUCCIÓN

Los ecosistemas que componen la Amazonía hacen que esta sea especial, por ser altamente biodiversa y debido a su fragilidad ecosistémica; considerada, además, necesaria para el equilibrio ambiental del planeta, lo que se halla explícito en la Constitución de la República del Ecuador<sup>3</sup>. Es además un espacio intercultural y plurinacional, en ella habitan pueblos originarios poseedores de amplios territorios colectivos, muchos de ellos en buen estado de conservación. Se requiere una planificación integral, basada en las políticas públicas de Planificación señaladas en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica<sup>4</sup>, que recoge aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales en el marco de un ordenamiento territorial que garantice, con el involucramiento de los diversos actores, la conservación y protección de este bioma.

Bajo esta necesidad de gestionar de manera integral y concertada el territorio, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) cuentan con diversos instrumentos de gobierno teniendo como base los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y en el caso de los cantonales, también con los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS). Estos se actualizan con cierta periodicidad, en el caso de los PDOT actuales para el periodo 2019-2023 y PUGS 2019-2031, y trazan un marco orientador para encaminar el desarrollo integral de sus territorios, cuidando los principios de igualdad, participación ciudadana, inclusión social y bienestar de sus pobladores.

En el marco de apoyo de PROAmazonía, para la actualización del PDOT y la formulación de PUGS de GAD priorizados de las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe; los territorios de dichos GAD tienen en común una importante cobertura remanente de bosque amazónico, con una alta biodiversidad tanto de fauna como de flora, altísima capacidad para captar CO<sub>2</sub> (restauración y reforestación) y almacenar carbono (conservación), e importantes áreas de recarga hídrica, a parte de la riqueza cultural que poseen. Estos recursos, requieren de una estrategia para garantizar su sostenibilidad, pues los servicios ambientales que ofrecen son claves para la vida. Lo innovativo de este apoyo en la construcción de los instrumentos de planificación local, se sustenta en la transversalización de los criterios de conservación, cambio climático, producción sostenible libre de deforestación y el enfoque de equidad intercultural y de género.

Figura 1. Área de remanente de bosque a nivel provincial



3 Constitución del Ecuador Art. 250.

4 Registro Oficial N°. 245 de 21-may-2018.

Debe destacarse que en gran medida la población que habita esta región del país es altamente vulnerable, compuesta por una diversidad étnica donde el 48,36% en Morona Santiago y el 15,56% en Zamora Chinchipe se autoidentifican como indígenas, considerados entre los colectivos con más desventajas sociales y económicas. Esta realidad también devela las graves brechas de equidad; pobreza por consumo, género, calidad educativa, acceso a servicios básicos, salud, y otras, a las que se enfrentan. Es así que, el reconocimiento de su derecho a la tierra, y su relación ancestral con el bosque es un paso esencial para la conservación de su cultura, y para la conservación del ecosistema con el que se relacionan. Paralelamente, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), identifica a los marginados desde un punto de vista social, económico, cultural, político institucional u otro, como especialmente vulnerables a los efectos e impactos del cambio climático.

En la realidad local, el cambio climático es un fenómeno poco analizado en su verdadera dimensión donde se lo percibe como un proceso lento cuyas medidas de respuesta, tanto de adaptación como mitigación son postergables, dando inclusive una falsa sensación de abundancia de tiempo para adaptarse. Sin embargo, tanto la evidencia científica como los efectos físicos e impactos se manifiestan como una verdad palpable, representada en eventos cada vez más frecuentes y de magnitudes no registradas previamente, que hasta se llegan a describir como desastres climáticos, en algunos casos. Es decir, la sociedad global está ante la emergencia de potenciar la resiliencia social y territorial frente a este fenómeno, y esto pone en la primera línea de respuesta a los GAD en el marco de sus competencias, con la responsabilidad económica y social que esto conlleva.



Parte de fomentar esta resiliencia territorial, empuja a canalizar la ejecución de acciones relacionadas con la conservación de los ecosistemas amazónicos, especialmente desde las perspectivas de asegurar el recurso hídrico, la permanencia de la biodiversidad y la alimentación para las poblaciones. A la par, urge promover la transición productiva de sistemas tradicionales a sistemas de producción sostenibles y libres de deforestación, y adaptados a los efectos e impactos del cambio climático. Se requiere innovar a formas de producción más limpia, sin contaminación ambiental, con mejores réditos a través de una mayor productividad, y basadas en el apoyo directo e incentivos al productor agropecuario, piscícola, o apícola, canalizando a la par un entendimiento holístico de la transición, para asegurar la apropiación y sostenibilidad de los procesos propuestos.

## DEMANDAS LOCALES Y TENDENCIAS

### Conservación

Ante el escenario actual ,y tras los sucesos del COVID-19 que han evidenciado la necesidad e importancia de analizar y mantener el equilibrio del espacio construido con la naturaleza y sus procesos, se requiere cambiar los paradigmas actuales en cuanto a pueblos y nacionalidades asentadas en los márgenes de ríos sufren el embate de contaminación de petróleo o de deslaves por la erupción de volcanes, se trata de buscar un responsable, pero es ahí donde la naturaleza deja de tener dueño. El ciclo se repite cuando se encuentra una veta de mineral, en lugares como Intag o la Cordillera del Cóndor, o de petróleo, por ejemplo en el Parque Nacional Yasuní, o un bosque a explotar, como el caso de la Reserva Ecológica Mache-Chindul (REMACH); ese momento la naturaleza vuelve a tener dueño y, cuando años más tarde dejan los pasivos ambientales resultado del aprovechamiento de los recursos naturales, la naturaleza queda huérfana nuevamente, sin la posibilidad de contar con la suficiente atención para recuperarla, ejemplos de ello, Nambija y Zaruma.

Al igual que los casos mencionados, ocurre de manera similar con el océano, en las Islas Galápagos y las flotas herrantes de barcos pesqueros; ocurre con el agua, el aire y está muy bien analizado desde la tragedia de los comunes. Este refleja el conflicto social sobre el uso de los recursos comunes (pasto, peces, bosques, etc.) en donde los intereses personales entran en conflicto con el interés común y donde la sobre-explotación de un recurso común por un individuo en la mayoría de las veces acaba reduciendo el bienestar social.

Frente a este panorama, una estrategia es que el Estado se convierta en el albacea y administrador de la naturaleza y sus recursos. Para fortalecer esta estrategia es necesario acercarla al territorio en conflicto, acoplarla en la administración local, es decir en los GAD. Y para catalizar las acciones en campo, se debe contar con herramientas de planificación y políticas que permitan la coherente administración y gestión de los recursos naturales, conforme lo estipulan las leyes como la Constitución y otros marcos jurídicos que forman parte del contrato social entre Estado y población. Esas herramientas constituyen los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y

los planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), que se establecen, con todo su contenido, como los ejes de planificación y gestión del territorio, de su población y de sus recursos naturales.

En Ecuador ya hay experiencias en la gestión de recursos comunes: FONAG, FORAGUA, CORPAIRE son algunas de las estrategias que los GAD han participado de la mano de empresas privadas y población, y que ha resultado en el control de contaminación, disponibilidad del recurso y monitoreo del mismo, con una planificación a largo plazo y con resultados directos en la salud de la población.

## **Cambio Climático**

Ecuador como firmante del Acuerdo de París, ratificado mediante el Decreto Ejecutivo 98 del 17 de julio del 2017, trabaja en una adecuación gradual de la gestión del cambio climático en el territorio nacional. Aunque el país aporta un valor muy bajo de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), participa en la lucha global contra el cambio climático, en un marco de responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas. Cabe recalcar, además, que el país es altamente vulnerable a sus efectos e impactos debido a factores que exacerban la realidad climática como la pobreza, la exposición a riesgo de desastres por ausencia de planes integrales de gestión de los mismos, gestión insuficiente del manejo de la desertificación y degradación del suelo, así como del manejo integral de los recursos hídricos, principalmente. Es por ello, que se ha creado a nivel nacional la legislación con sus respectivas normas para diseñar las respuestas de acción tanto en la línea de la mitigación como en la de adaptación al cambio climático<sup>5</sup>

En materia de mitigación, se promueve la reducción de emisiones de GEI a través de medidas y líneas de acción para alcanzar el objetivo planteado en el Acuerdo de París.

Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático. (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015).

En lo relacionado a adaptación se busca aumentar la capacidad de adaptación o reducir la vulnerabilidad, a la vez de promover la resiliencia social y territorial ante los efectos físicos e impactos del cambio climático.

---

5 Mitigación al cambio climático: Se relaciona con las acciones que están encaminadas a reducir y limitar las emisiones de gases de efecto invernadero. En general se comprende que la mitigación se ocupa de las causas del cambio climático.

Adaptación al cambio climático: Se relaciona con las iniciativas y medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos ante los efectos reales o esperados del cambio climático.



En el marco de la Estrategia Nacional de Cambio Climático “ENCC” (Ministerio de Ambiente del Ecuador [MAE], 2012), se han priorizado los sectores de acción climática tanto para mitigación como para adaptación. Estos sectores son: Energía, Agricultura, Procesos Industriales, Residuos y Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura (USCUSS), en la línea de la mitigación; y Asentamientos Humanos, Patrimonio Hídrico, Patrimonio Natural, Sectores Productivos y Estratégicos, Salud y Soberanía Alimentaria, Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, en lo que respecta a adaptación. Tanto la gestión de riesgos como el enfoque en grupos más vulnerables son transversales a todos los sectores.

Por otro lado, a escala local, los GAD, gestionan su accionar muy apegados a las competencias asignadas en función de su nivel administrativo territorial. Las cuales se traslapan, muchas veces de manera complementaria con los distintos sectores priorizados en la ENCC. Consecuentemente, se llega a identificar como potencialmente los GAD podrían articular su respuesta de acción frente al cambio climático, en coordinación con los distintos ministerios o secretarías sectoriales líderes de cada sector y sus entidades adscritas, tales como el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de la Calidad del Agro (Agrocalidad), Agencia Nacional de Regulación Control y Vigilancia (ARCSA), Servicio de Acreditación Ecuatoriano (SAE), entre otras.

Pero para construir un futuro en el que se logre la adaptación, a corto o mediano plazo, con una sociedad y un territorio resiliente al cambio climático y apuntando a reducir su vulnerabilidad, hay algunos retos que afrontar por parte de los GAD. Si bien existe, en muchos casos, conciencia sobre la problemática que enfrentan, también se analiza qué tan preparados están, así como sus debilidades, carencias y la necesidad de resolverlas. De la experiencia de trabajo con los GAD de la Amazonía Sur, entre dichas necesidades, se enfoca: contar con información e investigación científica aterrizada en la realidad local, institucionalizar los mecanismos de acción climática, inicialmente creados para el ámbito nacional -incluyendo la vinculación a sistemas de monitoreo de medidas de acción climática-, suplir la ausencia de equipos técnicos especializados en su territorio, canalizar incentivos para la población local, promover inversión en prevención y, sobre todo, desarrollar estrategias para comunicar y preparar a la población a través de incrementar la conciencia y ayudándoles a adaptarse.

A la par, y parte del proceso de fortalecimiento de la acción climática en el territorio, los GAD requieren alinearse a las estrategias nacionales, canalizadas por los distintos sectores priorizados para ejecutar las medidas de mitigación o de reducción de emisiones de GEI. Entre dichas medidas se abordan: el descarbonizar la economía a través de impulsar a las energías renovables, la eficiencia energética, evolucionar las conductas de consumo, fomentar e implementar movilidad sostenible, promover la producción agrícola y pecuaria sostenibles, producción limpia de las distintas industrias, captura activa de metano en rellenos sanitarios, implementación de REDD+<sup>6</sup>, control forestal, establecimiento y manejo de plantaciones forestales sostenibles, fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (MAE, 2019). El cambio climático se exagera con muchos factores que están en las prácticas diarias y es necesario entender con datos, cuánto aporta cada territorio, cuánto compensa, y por cuánto debe ser compensado.

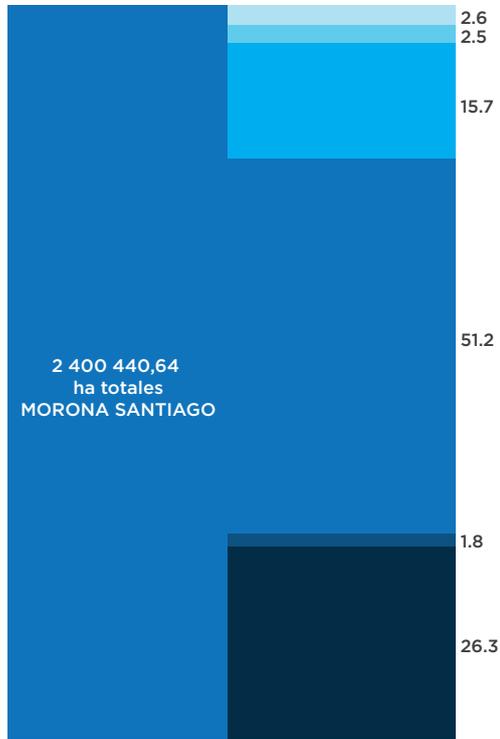
De entre las medidas expuestas, sin duda el mecanismo de Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación del bosque (REDD+) es el que tiene mejor aceptación y ha comprobado su eficacia, ya que el bosque Amazónico es en sí una reserva esencial de carbono para el planeta, al ser considerado como un mecanismo de mitigación costo eficiente para reducir emisiones de GEI, y claramente con incidencia global. El Ecuador bajo el Acuerdo Ministerial 116 de 07-nov-2016 del Ministerio de Ambiente del Ecuador, expidió el Plan de Acción REDD+ “Bosques para el Buen Vivir”, como instrumento de gestión que apunta a las causas de la deforestación, a mitigar el cambio climático en el sector uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUSS), y a la vez establecer lineamientos para la implementación de REDD+ en Ecuador. Adicionalmente, dicho plan considera el respeto a las salvaguardas sociales y ambientales, entendiéndolas como un conjunto de medidas para potenciar beneficios sociales y ambientales, así como evitar y minimizar riesgos asociados a la implementación de REDD+, procurando acciones positivas para efectivizar los derechos correspondientes, bajo un proceso inclusivo, donde se resalta el rol de los pueblos indígenas y el de las mujeres, la distribución justa de beneficios, y el impulso de los co-beneficios<sup>7</sup> de REDD+ (MAE, 2016).

---

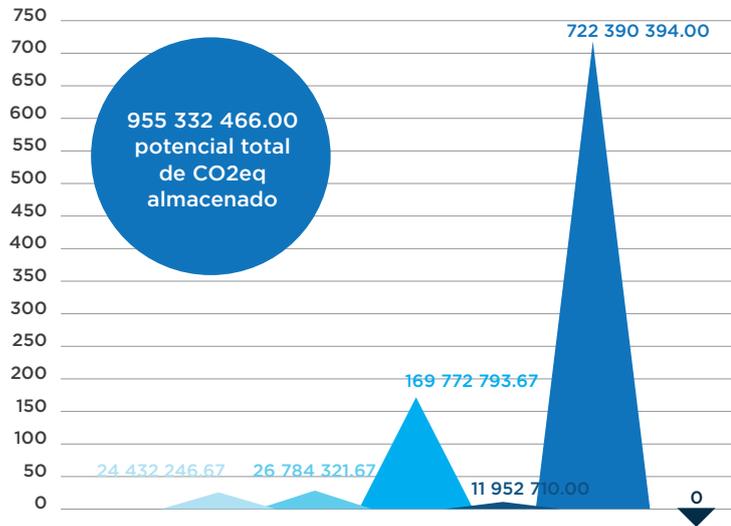
6 Medidas REDD+: Conjunto de acciones articuladas a políticas públicas, programas y planes nacionales y sectoriales que contribuye a evitar la deforestación y degradación de bosques, favorecer la conservación o el aumento de las reservas de carbono, y promover el manejo sostenible de los bosques, reduciendo las emisiones del sector forestal, a la vez que busca maximizar los beneficios ambientales y sociales.

7 Entendidos como beneficios adicionales en el ámbito del PA REDD+. El MAAE determina los co-beneficios potencialmente resultantes de REDD+, en el marco de las sinergias con las políticas nacionales; priorizando: Conservación de la biodiversidad, Regulación hídrica y retención de suelos, Mejoramiento de sistemas de gobernanza de los recursos naturales, Mantenimiento de la cultura ancestral/identidad.

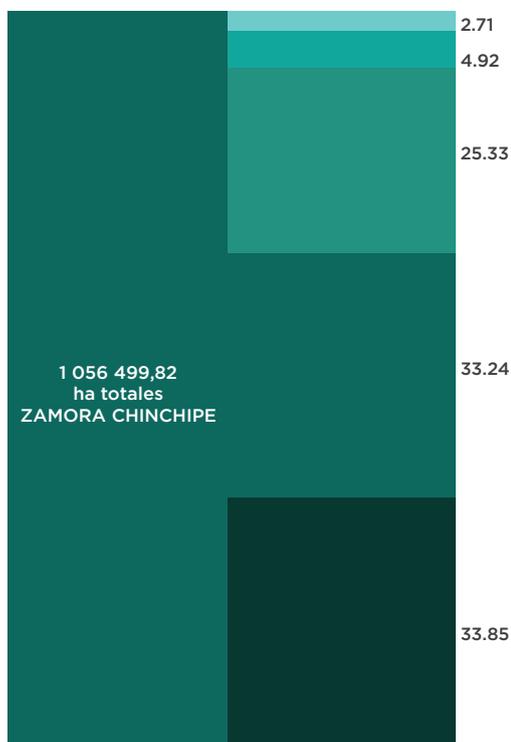
Figura 2. Potencial CO<sub>2eq</sub> almacenado por estrato de bosque REMANENTE (t CO<sub>2</sub>)



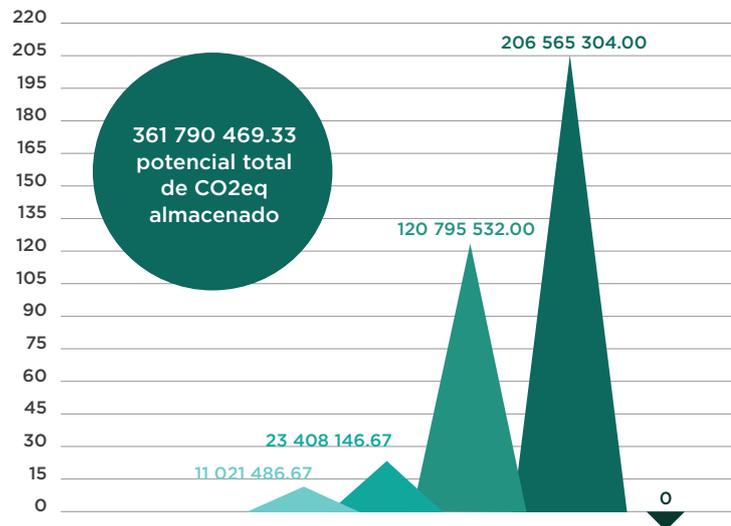
Porcentaje de área (%)



- Bosque siempre verde andino de ceja andina
- Bosque siempre verde andino de pie de monte
- Bosque siempre verde andino montano
- Bosque siempre verde de tierras bajas de la amazonía
- Moretales
- No bosque



Porcentaje de área (%)



- Bosque siempre verde andino de ceja andina
- Bosque siempre verde andino de pie de monte
- Bosque siempre verde andino montano
- Bosque siempre verde de tierras bajas de la amazonía
- Moretales
- No bosque

## Producción Sostenible Libre de Deforestación

Al hablar de producción sostenible, en el Ecuador, se sustenta desde lo internacional hasta el marco constitucional y normativo nacional; entre los que se destacan: el Art. 281 de la Constitución establece que, la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20), el Ecuador, reafirmó la “promoción de patrones de consumo y producción sostenibles (CPS) como uno de los tres objetivos generales y requisitos indispensables para el desarrollo sostenible...”. También reiteró que son imprescindibles los cambios fundamentales en la manera en que las sociedades consumen y producen para lograr el desarrollo sostenible a nivel global (ONU,2012).



De la misma forma, de acuerdo a Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica - LCTEA, (Art. 34), las entidades nacionales y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el marco de sus competencias exclusivas y concurrentes, tienen la facultad para formular y ejecutar planes, programas y proyectos alineados a los objetivos del Plan Integral para la Amazonía (Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica [LCTEA], 2018), para: (i) Garantizar la soberanía alimentaria; (ii) Promover la generación de valor agregado de la producción de la circunscripción; (iii) Mejorar los sistemas de trazabilidad, certificación y comercialización; (iv) Fortalecer las prácticas tradicionales y ancestrales de producción y consumo, asegurando la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad; (v) Incentivar la transición o reconversión hacia sistemas productivos sostenibles.

Por otro lado, el Acuerdo Ministerial N.º 034 del Ministerio de Ambiente del Ecuador emite los lineamientos para el fomento de los bioemprendimientos como estrategia de conservación del patrimonio natural, mediante el uso sostenible de la biodiversidad (Art. 1), (MAE,2019).

En territorio, de acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD (Art. 42) la competencia del fomento productivo, especialmente el agropecuario, recae en los GAD Provinciales, y de manera concurrente en los GAD Parroquiales; sin embargo, según la disposición Décimo Novena, se señala que “Los gobiernos autónomos descentralizados municipales que, al momento de la vigencia del presente Código, desarrollen acciones productivas y agropecuarias podrán mantenerlas en coordinación con el gobierno provincial.” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, [COOTAD], 2018).

Para territorializar en la Amazonía este marco normativo, específicamente el MAG y el MAAE y los GAD provinciales, en contexto de la Agenda de Transformación Productiva Amazónica (ATPA) y del Plan de Acción REDD+, han y están implementando importantes iniciativas como el proyecto “Reconversión Agro productiva Sostenible en la Amazonía Ecuatoriana y el Programa Integral Amazónico de conservación de bosques y producción sostenible” (PROAmazonía).

En el contexto actual de la Pandemia por COVID-19, todas las miradas se vuelcan al campo, a la agricultura como el principal medio de vida de subsistencia y de reactivación económica para los pequeños y medianos productores y productoras en el país. Mucho más desafiante, en el territorio de la Amazonía Sur, rica en biodiversidad, pero con altos índices de deforestación y problemas de productividad de los suelos.

En esta perspectiva, es necesario generar sinergias entre las autoridades nacionales, locales y productores agropecuarios en aras de generar estrategias técnicas y políticas para dinamizar la economía desde lo local, sin dejar de lado, la conservación de los recursos naturales, la participación de las mujeres y el conocimiento ancestral. Para lograr un desarrollo equilibrado del agro a nivel local, surge esta nueva concepción denominada Producción Sostenible, que genera un marco conceptual para mejorar la productividad de los suelos, evitar la contaminación ambiental, frenar la deforestación y generar mejores réditos económicos a los productores. Todo esto amparado con el acompañamiento técnico de entidades gubernamentales y seccionales especializadas en el tema.

Encaminarse hacia esta expectativa de producción sostenible, es necesario generar las bases sólidas a nivel de los territorios locales y, para ello, es imprescindible crear y/o fortalecer las capacidades locales a nivel de los GAD, quienes tienen competencias en uso de suelo y de manera concurrente las actividades agrícolas y pecuarias de sus entornos, mediante el establecimiento de normativas locales que fomentan incentivos financieros y no financieros que respalden a los productores para establecer buenas prácticas agropecuarias, la participación activa de hombres y mujeres, el cuidado del medio ambiente (cero deforestación) y que establezcan alternativas reales de comercialización a nivel local, regional, nacional e internacional.

Finalmente, impulsar los bio emprendimientos sostenibles incentivando la asociación público-privada (APP), entendiéndose como los productos y servicios que brindan los bosques para el sustento y la generación de ingresos para los pobladores locales, por ejemplo: los productos forestales no maderables, el ecoturismo, el paisaje, otros.



## **Asociación de Pequeños Exportadores Agropecuarios Orgánicos del Sur de la Amazonía Ecuatoriana - APESOAE**

En el año 2005 se reúnen Productores, por la problemática de los precios bajos, la falta de asociatividad para la comercialización de los mismos, Instituciones, ONG's y productores asumen el reto de fortalecer las estructuras organizacionales productivas existentes; es así que, en la inmensa riqueza amazónica, el 07 de junio del 2006 inicia sus operaciones productivas la Asociación de Pequeños Exportadores Agropecuarios Orgánicos del Sur de la Amazonía Ecuatoriana - APEOSAE como una alternativa para fortalecer la economía familiar local de los pequeños productores dedicados especialmente a los cultivos de café, cacao y plátano.

Para fortalecer la asociatividad en el año 2014, APEOSAE toma la decisión de constituirse como Federación para acoger a Asociaciones de base, tanto así que este mismo año se registra legalmente como "Federación APEOSAE".

Actualmente APEOSAE, cuenta con 8 Asociaciones de base 7 en los cantones de: Zamora, Yacuambi, Centinela del Cóndor, Paquisha, Nangaritza, Yantzaza, Panguí, y 2 en la provincia de Morona Santiago; Gualaquiza y Tiwintza; beneficiando directamente a 180 familias y generando empleo local. De las cuales, 100 son familias mestizas, 34 Saraguros y 30 de la etnia Shuar.

Cuenta con oficina matriz en la parroquia de Panguintza, Cantón Centinela del Cóndor, adjunta también la planta de procesamiento de Snack de plátano, café y Pasta de cacao.

Cuenta con un centro de acopio denominado "SOAPACA", ubicado en el barrio Soapaca, cantón Zamora.

Actualmente, comercializan sus productos 100% orgánicos a Europa, Estados Unidos y Nacional, para lo cual cuentan con cuatro certificaciones:

- BCS ÖKO-GARANTIE
- Producción Orgánica - Ecológica - Biológica en el Ecuador
- Reglamento (CE) n° 834/2007, Unión Europea
- National Organic Program, de los Estados Unidos, desde: 01/10/2007.

## Género e interculturalidad

El enfoque de género e interculturalidad se basa en el reconocimiento de que todas las personas son titulares de derechos fundamentales, universales, inalienables, interdependientes e indivisibles, que generan obligaciones para el Estado en el ámbito de garantía y de creación de condiciones para el ejercicio de los mismos. Esta perspectiva plantea un cambio en la forma de aproximación a la ciudadanía, entendida esta como sujeto de participación, portador de derechos individuales y colectivos irrenunciables.

Los gobiernos autónomos descentralizados, en correspondencia a sus competencias y territorialidad son actores centrales para garantizar los derechos humanos y, particularmente, el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

La inclusión del enfoque de género e interculturalidad en la actualización del PDOT y la elaboración de PUGS nos permite tener una mejor comprensión de la realidad, vivencias, necesidades, condiciones específicas y vulnerabilidad de estos grupos de población excluidos históricamente, ubicando como un problema central y transversal, las diferencias en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, o entre población culturalmente diversa; así como, sus causas y efectos en los procesos de reproducción social.

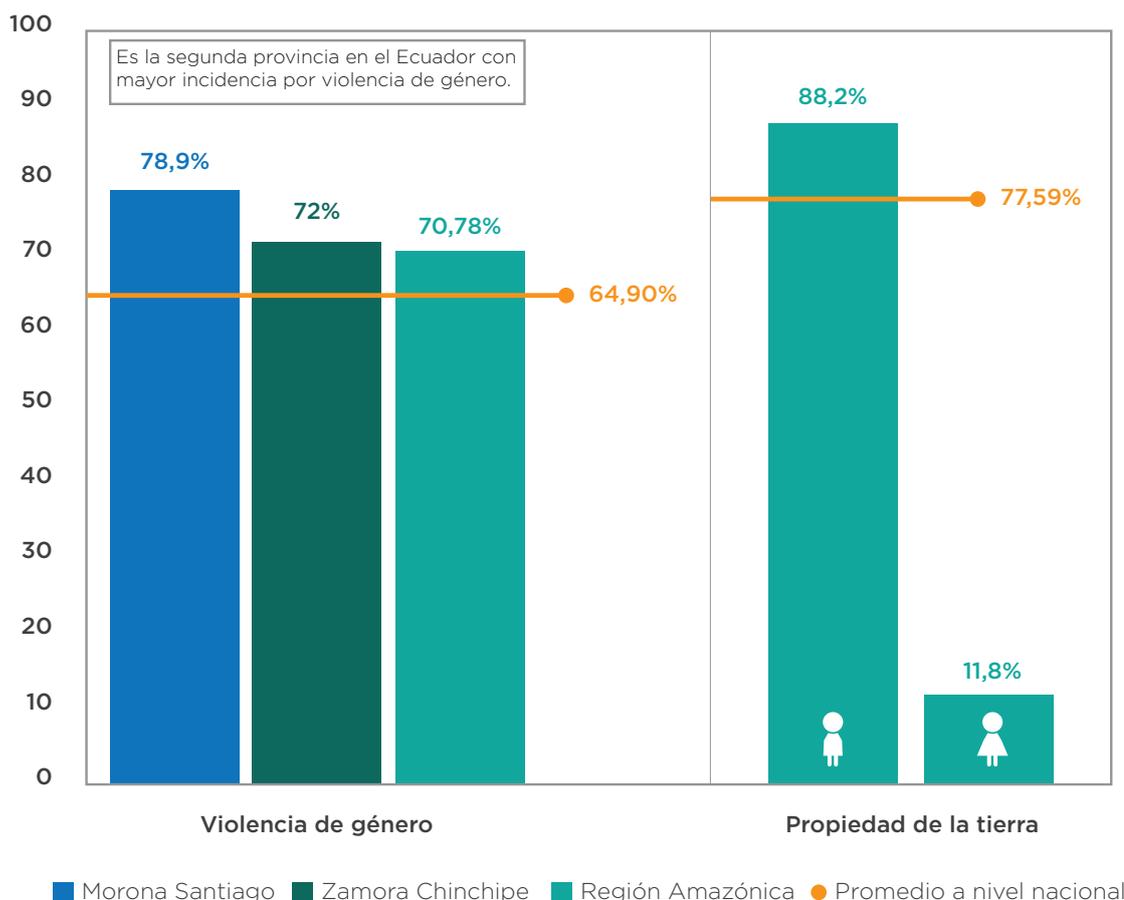
Evidenciando, en el caso de las mujeres, las barreras que con respecto al empoderamiento físico, económico, socio político y el contexto socio ambiental confrontan. Entre ellos resalta el primero considerando los alarmantes niveles de violencia de género tanto en Morona Santiago como en Zamora Chinchipe.

La provincia de Morona Santiago se perfila como la segunda en el país con mayor incidencia por violencia de género, de acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres, ENVIGMU - 2019, el 78,9% de las mujeres han sufrido violencia de género a lo largo de la vida, ejercidas en sobre todo en el ámbito familiar y por la pareja o ex pareja. El dato referencial a violencia sexual es del 10,3%, llamando la atención la incidencia de este tipo de violencia en el ámbito educativo (11,9%) que le coloca en el primer lugar en el ranking nacional. Los reportes de la Fiscalía registran 6 femicidios denunciados en el último año. Las cifras oficiales de la provincia superan a las registradas para la región amazónica (70,78%) y a la nacional (64,90%). En tanto la provincia de Zamora Chinchipe, de acuerdo a los datos de la encuesta antes mencionada, registra el 72% de las mujeres han sufrido violencia de género a lo largo de la vida, ejercidas sobre todo en el ámbito familiar y por la pareja o ex pareja. (INEC, 2019).

En cuanto a las brechas existentes con respecto a pueblos y nacionalidades, llama la atención los altos niveles de pobreza y extrema pobreza existentes en las parroquias con mayor concentración de población originaria, alcanzando para el caso de pobreza por necesidades insatisfechas hasta casi el 99% de la población. En cuanto a pobreza por consumo un alto porcentaje corresponde específicamente a parroquias con esta característica, sin embargo, durante el análisis de los contenidos de los PDOT correspondientes al periodo 2015-2019, si bien, se registran datos, no se llega a determinar esta realidad en los territorios debido a que los datos censales se encuentran

desactualizados, la información de estudios y encuestas sobre condiciones de vida, salud, nutrición, educación, violencia, etc no alcanzan los niveles de desagregación suficiente, a nivel local en muy pocos casos se sistematiza información y cuando comunidades u organizaciones indígenas cuentan con información, esta no es oficial y en muchos casos las organizaciones se niegan a compartirla con el Estado.

Figura 3. Violencia de género y tenencia de la tierra en la Amazonía Sur



Por otro lado, es importante resaltar que la hegemonía del enfoque occidental ha generado cambios evidentes en los patrones culturales, alterando las relaciones sociales, socioambientales, y espirituales en la reproducción social de las comunidades indígenas. La desvalorización y desconocimiento sobre la cosmovisión, pluriversidad y prácticas de las comunidades originarias, la forma de vinculación al mercado han contribuido, especialmente en los últimos años, a la alteración acelerada de patrones culturales en la alimentación, sistemas y formas de cultivo, pérdida de la agro biodiversidad entre otros factores, contribuyendo a la deforestación pérdida de biodiversidad, afectación a las fuente y usos tradicionales de los recursos hídricos, capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático, etc.

El reconocimiento e incorporación de información de los planes de vida de las comunidades, asociaciones y/o pueblos permitirá en un futuro, conocer e incluir políticas, programas y proyectos que fortalezcan el carácter intercultural y plurinacional del Estado, así como disminuir las brechas de desigualdad de la cual son objeto los pueblos indígenas.

Así mismo el enfoque de género e interculturalidad nos permite visibilizar la importancia del rol de las mujeres y pueblos originarios, como agentes de cambio, en pro del manejo sostenible de los recursos naturales, de su aporte en la pervivencia de áreas con alto valor de conservación, y en general de la preservación de la vida.

Al transversalizar el enfoque de género e interculturalidad en el proceso de actualización de los PDOT y elaboración de PUGS, nos muestra cuáles son las limitaciones y principales oportunidades que se nos ofrecen para superar antiguas y nuevas problemáticas para el efectivo disfrute de los derechos tanto de las mujeres como de pueblos y nacionalidades. La gestión de políticas y programas orientados a mejorar las condiciones de vida, desarrollar procesos de inclusión y reducir inequidades de las poblaciones mencionadas adquieren importancia y, con ello, también la gestión y producción de la información que permita monitorear el cumplimiento de metas, la reducción de brechas entre grupos poblacionales y el impacto de las políticas implementadas, alcanzando con uno de los objetivos de la planificación como herramienta que permite un reparto equitativo de la inversión pública en el territorio.

## IMPLICACIONES POLÍTICAS

En el 2018, el país adoptó la Agenda 2030, sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como una política de Estado, que implica el compromiso de implementar los ODS como referente obligatorio en la toma de decisiones y su accionar, dando prioridad a las personas, el planeta y el desarrollo, y alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida”. La transversalización de los criterios de conservación, cambio climático, producción sostenible libre de deforestación y el enfoque de género e interculturalidad en los PDOT y PUGS tiene como objetivo articular los ODS desde la planificación estratégica a nivel local, como parte de los esfuerzos para dar cumplimiento con la agenda global.

### Conservación

Un tema que se encuentra en la palestra de todas las organizaciones aportantes de fondos en Ecuador, es la conservación de áreas que no están bajo ninguna figura de protección ya que en el país las áreas que conforman los diferentes modelos de conservación, como el SNAP<sup>8</sup> o los sistemas de conservación autónomos de los GAD, suman más del 20% del territorio nacional. No obstante, en los últimos años se constata una divergencia entre los deseos de conservar, bajo cualquier modelo, y la imposibilidad de crear nuevas áreas de conservación. Básicamente, esto es el resultado del conflicto en que está inmersa la política pública en los últimos 5 años, donde el MAAE ha relegado su peso político frente a otros Ministerios, en especial los relacionados con

---

8 Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

minería y petróleo. Si bien hay más herramientas ambientales como el Código Orgánico Ambiental (2017) y el Decreto 82, todos están debajo de la necesidad de concesionar territorio en las principales cordilleras, con el fin de explotar los recursos que llenen las arcas vacías del Estado.

En este contexto, ninguna área nueva se puede agregar al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) si la misma contiene una concesión minera o petrolera, donde las áreas del SNAP son aquellas que otorgan la mayor protección a los diferentes ecosistemas, por lo que no se puede dar concesiones en ninguna área protegida; es por ello que muchos GAD buscan incluir sus ACUS<sup>9</sup> o ACMUS<sup>10</sup> en el subsistema de GAD del SNAP, pero al contener concesión esto no puede ocurrir.

Esto es el resultado de una política estatal con evidentes contradicciones que, por un lado, apoya la conservación y por otro la desestima en favor de la explotación de recursos petroleros o mineros, dejando a las poblaciones indígenas campesinas en un limbo de jurisdicciones confuso y desgastante, pues en el mismo territorio se traslapan sus territorios de posesión ancestral.

## **Cambio Climático**

Aterrizar la política nacional de cambio climático a nivel local, va a requerir de un amplio esfuerzo integral dirigido a construir asidero en el territorio. En un contexto de emergencia sanitaria por el COVID-19, acompañada de procesos de cambio, donde los gobiernos se ven obligados a repensar la manera de sobrellevar la economía, es imperante priorizar una línea de reactivación económica que sea sostenible y climáticamente inteligente. Como tal se comprende a optar por medidas que además de ser efectivas con los objetivos de desarrollo, sean efectivas en los procesos de adaptación y de reducción de emisiones de GEI, y de adaptación. Se requiere visibilizar y priorizar aquellas más costo eficientes relacionadas con el manejo sostenible de los recursos naturales, así como el reconocimiento y respeto de los derechos individuales y colectivos. Sin dejar de lado el desarrollar un entendimiento cabal del fenómeno climático y preparar a la sociedad ante los riesgos relacionados.

Ante la necesidad urgente de preparar a la población y desarrollar sociedades y territorios resilientes al cambio climático, el país cuenta con políticas que la impulsan. Partiendo de la Constitución en su artículo 414 sobre la limitación de gases de efecto invernadero, ratificada en el Decreto Ejecutivo 1815 por parte del Ministerio de Ambiente del Ecuador que declara a la adaptación y mitigación al cambio climático como política de Estado, así como con la Estrategia Nacional de Cambio Climático y con el Código Orgánico del Ambiente (MAE, 2009).

En este marco, las políticas locales que se desarrollen en torno al cambio climático deben abordar tres líneas clave: conocimiento, adaptación y reducción de emisiones,

---

9 Área de Conservación y Uso Sustentable.

10 Área de Conservación Municipal y Uso Sostenible.

apuntando a la vez, a unir esfuerzos multisectoriales y multinivel para construir un frente de gestión integral, pues el cambio climático afecta a todos los sectores y a todos los territorios. Así, cada GAD debe partir de asegurar una clara comprensión por parte de la población sobre los efectos e impactos del cambio climático sobre su territorio y medios de vida. Desarrollar el conocimiento e investigación aplicada a lo local a través de alianzas con la academia, canalizando respuestas sobre los efectos e impactos del cambio climático sobre los medios de vida locales, ecosistemas y sus servicios, biodiversidad, recursos hídricos, y pueblos, así como el diseño de medidas de prevención y adaptación ajustadas a las potencialidades del territorio, con el fortalecimiento paralelo de los sistemas productivos. En este marco, la transversalización con los criterios de producción sostenible, conservación y el enfoque equidad de género e interculturalidad, es esencial.

En esta discusión, los GAD deben formar alianzas con la cooperación, aprovechando además la coyuntura de transferencia de tecnologías que contemplan los tratados internacionales en esta materia. En la búsqueda de institucionalizar los mecanismos de acción climática, diseñados en el ámbito nacional, es muy importante construir sistemas que viabilicen la vinculación desde lo local, priorizando la participación en los sistemas de monitoreo de medidas de acción climática y contar con equipos técnicos especializados que soporten la toma de decisiones en base a la mejor información generada o disponible a nivel local.

De la COP 16 de Cancún, se crea el Fondo Verde para el Clima, como un mecanismo financiero para movilizar recursos económicos de compensación para financiar proyectos de cambio climático en países en desarrollo (ONU, 2010). Estos proyectos se crean en el seno de la Autoridad Nacional Designada, en este caso el Ministerio de Ambiente y Agua del Ecuador, a través de propuestas que correspondan a las políticas nacionales sobre cambio climático. En el 2016, se aprobó el proyecto presentado por Ecuador para la implementación de su Plan de Acción REDD+. Tal vez un poco temprano para percibirlo, pero ni la población amazónica en general, ni los gobiernos locales, no se consideran involucrados en dicha compensación ni en la inversión de fondos en el territorio. De lo que se deriva la duda sobre si, ¿están los fondos de compensación de carbono bajo el mecanismo REDD+ logrado su cometido? ¿Qué está pasando con la distribución equitativa de beneficios?

Tal vez, se espera que se diseñen medidas más directas de esa distribución de beneficios, en forma de incentivos financieros para los guardianes del bosque, productores y emprendedores que se comprometen con la producción sostenible para conservar el bosque y para promover adaptación al cambio climático. La gente necesita de los recursos de la cooperación para invertirlo en sus necesidades, mientras conservan y restauran. En lo nacional, debe estudiar y optar por mecanismos mucho más eficientes de distribución de beneficios, respecto a los ya implementados, y en gran medida se esperaría que las propuestas sustentadas salgan, también de lo local.

Una política que priorice y promueva la inversión local en prevención es muy importante para advertir pérdidas y cuantiosos gastos para los gobiernos locales; los cuales no actúan solos en el territorio, sin embargo, están en la primera línea de respuesta a los riesgos naturales y antrópicos. Paralelamente, es imperante que los equipos de

planificación y ordenamiento territorial de los GAD, al tener en sus manos la planificación del territorio, y el futuro de la población, tengan un conocimiento técnico capaz de responder a los retos de un clima cambiante, y con una visión integral del territorio y de la planificación, refiriéndonos a la inclusión de los criterios del desarrollo sostenible, y con el objeto de poder priorizar acciones en un paisaje interconectado a través de distintos factores. Así, promover cambios positivos y pertinentes en base a una asesoría integral a los tomadores de decisiones, promoviendo la evolución a sistemas de producción descarbonizados o bajos en emisiones. En lo local, es urgente tener análisis específicos para diseñar soluciones específicas, pertinentes a las características de ecosistemas frágiles, como el amazónico.

Se requiere a la vez, resaltar la importancia de la planificación desde una visión integral del territorio, asegurando la identificación de áreas de riesgo. Los planes de gestión integral de riesgos deben partir de información con escalas mejoradas de la representación del territorio, complementándose con mecanismos de control estricto para advertir el desarrollo de asentamientos humanos en zonas de riesgo de origen natural o climático. En este caso, más allá de las ordenanzas, es necesario fortalecer la gestión de los GAD, asegurando la implementación efectiva de mecanismos de coordinación multisectorial.

### **Producción Sostenible Libre de deforestación**

A nivel nacional existe normatividad que pretende enmarcar las actividades agrícolas y pecuarias hacia una estrategia de sostenibilidad, sin embargo, un fuerte impedimento es el mecanismo de aterrizar estas normativas y estrategias en los GAD locales. Esto debido a que se necesita generar estrategias políticas y técnicas para que dichos mecanismos perduren en el tiempo y genere la participación activa de los productores locales. Todo se traduce en tiempo y recursos económicos y técnicos que muchas veces dilata el trabajo y los beneficios a la población local.

Una alternativa viable, es generar “candados legales” como ordenanzas municipales o provinciales que permita plasmar, en estas normativas locales, estrategias agropecuarias sostenibles que generen beneficios a los productores, con buenas prácticas ambientales y con la participación de hombres y mujeres.

Debido a las competencias que tienen los GAD en esta temática a nivel local y su articulación con lo nacional, una oportunidad que permite el trabajar en temas de producción sostenible, es generar estrategias nuevas de gobernanza local a multinivel que permita trabajar de manera mancomunada entre varios actores con un fin común (proyectos y programas). Se vuelve a recalcar que, para que estas estrategias se hagan realidad tienen que ver con la voluntad política de las autoridades locales y de las autoridades nacionales competentes del nivel desconcentrado.

Otra dificultad que hay que tomar en cuenta, es la escasa voluntad a trabajar con actores locales (productores), debido a la limitada capacidad organizativa y de gobernanza local, que permita su participación activa y con decisión para satisfacer las necesidades y demandas de los productores. En la práctica, sobre todo a nivel de municipios, las

autoridades se blindan de trabajar en temas agropecuarios por no ser una competencia directa, además que las autoridades nacionales, no toman en cuenta la participación de estos GAD en las acciones en territorio.

Una alternativa de involucrar un cambio de producción tradicional hacia una producción sostenible, es establecer incentivos para lograr este objetivo. La pregunta a nivel local es ¿Cómo lograr que los GAD establezcan incentivos que sean atractivos para los productores locales? El querer plantear estos mecanismos, conlleva establecer: a) mecanismos técnicos que sustenten los incentivos, b) mecanismos administrativos para de implementación, c) arreglos institucionales dentro de los GAD, que den seguimiento a los incentivos; d) Buscar mecanismos financieros que sustenten la iniciativa; e) mecanismos legales que perduren en el tiempo; f) Alianzas estratégicas con otros actores para apoyo técnico y financiero para el establecimiento de incentivos.

## **Género e interculturalidad**

El Art. 1 de la Constitución declara al Ecuador como un Estado de “derechos y justicia social”, democrático, soberano... “intercultural y plurinacional.” Cuya “soberanía radica en el pueblo”, que es el “fundamento de la autoridad que se ejerce a través del poder público y de las formas de “participación directa”. Así mismo, en el Art.10 determina que las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, y a la naturaleza como sujetos de derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales. En tanto el Art. 11 señala entre otros principios la igualdad de todas las personas donde nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos, estableciendo la obligación del Estado de adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. Los derechos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial; determina además que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Siguiendo el mandato constitucional el Plan Nacional de Toda una vida, 2017-2021, se organiza en tres ejes programáticos y nueve objetivos nacionales de desarrollo. El primer eje, “Derechos para todos durante toda la vida”; el segundo eje, “Economía al servicio de la sociedad”; y, el tercer eje, “Más sociedad, mejor Estado”, son los retos actuales (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2017).

Adicionalmente, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG), y el Consejo Nacional de Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (CNIPN) contribuyen al cumplimiento de los ejes planteados, mediante las propuestas y políticas de la Agenda Nacional para

la Igualdad de las Mujeres y Personas LGBTI<sup>11</sup> 2018-2021 y la Agenda para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (Consejo Nacional para la Igualdad de Género [CNIG], 2018).

La Agenda Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, establece como fin lograr una articulación y transversalización del enfoque hacia el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural con todos sus derechos y valores de igualdad y no discriminación, en todas las acciones planteadas para la gestión en los diferentes niveles del gobierno y con las cinco funciones del Estado. En tanto que, la Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y Personas LGBTI (CNIG, 2018) señala que el logro de los objetivos del Plan y de la Agenda solo será posible si se asume que las mujeres y personas LGBTI viven una constante vulneración de sus derechos debido a la violencia, desigualdad y discriminación estructural e histórica por parte de la sociedad patriarcal.

Ha transcurrido una década desde el pacto social que dio paso a la actual Constitución, se han realizado inversiones en infraestructura y generado capacidad instalada, contribuyendo a la reducción de las brechas sociales, así como en la recuperación de lo público como valor social. Sin embargo, poco se ha avanzado en materia de derechos humanos; a la vez que desarrollar institucionalidad pública para efectivizar los mandatos Constitucionales (CNIG, 2018). En el caso de los Gobiernos Descentralizados de la zona Sur de la Amazonía, es la primera vez que se incluyen estos enfoques en la planificación. Los mandatos constitucionales y su aplicación en el nivel local constituyen un reto, que requiere de un proceso de institucionalización tanto al interior de los GAD como en los espacios de participación social. Considerando para ello la generación de espacios para el diálogo de saberes, la revalorización interna y la valoración externa de la cultura de las nacionalidades y pueblos originarios de la Amazonía Sur, entendida no como sinónimo de folklor o atractivo turístico, sino en su verdadera dimensión, así como el reconocimiento y garantía de los derechos colectivos de los cuales son sujeto, especialmente en relación a las actividades que puedan afectarlos dentro y fuera de sus territorios como fundamento para la construcción del Estado plurinacional e intercultural.

## COMENTARIOS FINALES

Los distintos procesos de desarrollo y actualización de los PDOT han ido acercándose al ordenamiento del territorio a nivel cantonal. No obstante, los PUGS y, específicamente los PUGS rurales, son los que operativizan ese plan de ordenamiento del suelo a un mayor nivel de detalle, zonificando el territorio en cuanto a las aptitudes del suelo y sobre todo las actitudes de los habitantes y el uso del mismo.

En la última década ha surgido el concepto de ciudades sostenibles, manejado desde el urbanismo y planificación urbana, pero con poca incidencia en lo rural. La Amazonía carece de ciudades tales como se las define en otros espacios de desarrollo como ocurren en la Sierra o la Costa. Sin embargo, aquí predomina el escenario más primario

---

11 Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales.

y originario entre urbano, considerado la cabecera cantonal o parroquial, y lo rural, reconocido como comunidades y paisajes (bosques, montañas, etc.). Y sin embargo, para que lo urbano sea sostenible, tiene que cumplirse la misma lógica que en las ciudades, y esto es no de calles y edificios, sino de las fuentes de agua que de la que se nutre la población, los bosques y predios de donde salen los productos que son consumidos por la población, y así muchas relaciones que se dan desde lo rural hacia lo urbano, tejen la red de mantenimiento de la vida y de relaciones entre ambos ámbitos. Si queremos lograr ciudades o espacios urbanos sostenibles, debemos trabajar e integrar en la planificación la ruralidad, en especial en cuanto a conservación y producción sostenible.

Entonces, la herramienta que permite la ocurrencia de las ciudades sostenibles es el PUGS, y sin embargo, en cuanto a la Ley de Uso y Gestión del Suelo, sus términos y orientaciones se dirigen hacia lo urbano y arquitectónico. Es por eso que el PUGS como instrumento, debe articular el territorio en base a un enfoque integral del paisaje.

En esta primera versión de planes de uso y gestión del suelo bajo la normativa nacional vigente, se ha previsto las consideraciones generales y específicas para la planificación del suelo urbano, lo que se aspira de la planificación del suelo rural con sus diferentes enfoques es tratar en la integralidad del territorio para el sostenimiento de las ciudades, no solo como fuente de recursos de naturales y alimentos, sino como generadores de mejora ambiental y paisajística, con lo que produce una mejora en la calidad de vida.

Una ciudad no es sostenible si no cuida las cuencas hidrográficas que están a su alrededor, porque de ellas se obtiene el agua potable. Una ciudad no es sostenible si no cuidan sus terrenos productivos, porque de ellos provienen los alimentos. ¿Cómo logramos ciudades sostenibles si no trabajamos la ruralidad en cuanto a conservación y producción? (A. González, entrevista virtual, 20 de julio de 2020)

La frase anterior compromete planificar lo urbano desde la ruralidad y para ello se recomienda realizar los PDOT y PUGS de forma secuenciada, empezando a diseñar el territorio por el nivel más básico de la planificación que son las Parroquias rurales, cuyos PDOT pasarían a ser los insumos de los PDOT y PUGS Cantonales que a su vez son los generadores de las herramientas de planificación provincial, sin embargo esta secuencia debe estar considerado en las leyes para que se pueda ejecutar de una forma concatenada y con una secuencia lógica.

La transversalización de los criterios de conservación, el cambio climático, la producción sostenible libre de deforestación y el enfoque de equidad de género e interculturalidad en el proceso de actualización de los PDOT y PUGS en la Amazonía Sur, ha implicado incorporar elementos innovadores y pragmáticos a la planificación con el objetivo de alcanzar un equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y el cuidado del medio ambiente en el territorio en beneficio de sus habitantes.

## REFERENCIAS

- Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo. (2020). Resolución N°. 0005-CTUGS-2020 de 28-feb-2020. “Norma Técnica de contenidos mínimos, procedimiento básico de aprobación y proceso de registro formal de los planes de uso y gestión de suelo y, los planes urbanísticos complementarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”. Quito.
- Código Orgánico Ambiental. (2017). Quito, Ecuador, Registro Oficial Suplemento 983 de 12-abr.-2017.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2018). Registro Oficial Suplemento N°. 303, de 19 de octubre de 2010. Última modificación: 23 de octubre de 2018. Quito.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2018). Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y Personas LGBTI 2018-2021. Quito.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Última modificación: 30 de abril de 2019. Quito.
- Decreto Ejecutivo 98
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC (2019). Estadísticas Sociales. “II Encuesta Nacional de Violencia de Género contra las Mujeres - ENVIGMU”. Ecuador. URL [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Sociales/Violencia\\_de\\_genero\\_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf)
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento N°. 175 de 20-abr-2010. Última modificación: 11-may-2011. Quito.
- Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Suplemento del Registro Oficial N°. 245 de 21-may-2018. Quito.
- Ministerio de Ambiente de Ecuador. (2016). Acuerdo Ministerial N°. 116 de 07-nov-2016. Plan de Acción REDD+ “Bosques para el Buen Vivir” y establecer los lineamientos para la implementación de REDD+ en Ecuador. Quito.
- Ministerio de Ambiente de Ecuador. (2016). Acuerdo Ministerial 083. Registro Oficial Suplemento 829 de 30-ago.-2016. Establecer los procedimientos para la declaración y gestión de áreas protegidas de los subsistemas: autónomo descentralizado, privado y comunitario del sistema nacional de áreas protegidas (SNAP). Quito.
- Ministerio de Ambiente del Ecuador. (2009). Decreto Ejecutivo 1815 del 01-jul-2009. Registro Oficial Nro. 636. Quito.
- Ministerio de Ambiente del Ecuador. (2012). Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025. Quito.
- Ministerio de Ambiente del Ecuador. (2016). Plan de Acción REDD+ Ecuador, Bosques para el Buen Vivir. Quito.
- Ministerio de Ambiente del Ecuador. (2019). Acuerdo Ministerial N°. 034 de 18-abr-2019. Lineamientos para el fomento del bioemprendimiento. Quito.
- Ministerio de Ambiente del Ecuador. (2019). Primera Contribución Determinada a nivel Nacional para el Acuerdo de París bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Quito.
- Organización de las Naciones Unidas. (2010). “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”. Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Cancún.
- Organización de las Naciones Unidas. (2012). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río +20). Río de Janeiro.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). Acuerdo de París. París.
- Organización de las Naciones Unidas. (2018), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. “Toda una Vida”. Quito.



 @Proaamazonia\_Ec

 @Proaamazonia\_Ec