



PRODUCTO NO. 2

“Propuesta de criterios técnicos y legales para la diferenciación de la producción agropecuaria sostenible y libre de deforestación”

Bases para la discusión

CONSULTORA: MARIA AMPARO ALBAN

Quito, 27 de mayo de 2019.

MINISTERIO
DEL AMBIENTE

MINISTERIO DE
AGRICULTURA Y GANADERÍA



Contenido

I.	CONSIDERACIONES GENERALES DEL MARCO POLÍTICO VIGENTE	2
II.	ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA LA DEFINICIÓN DE CONCEPTO PAÍS SOBRE NO DEFORESTACIÓN.....	7
2.1.	ASPECTOS LEGALES.....	7
2.1.1.	Constitución del Estado	7
2.1.2.	Código Orgánico del Ambiente.....	9
2.1.3.	Reglamento al Código al Ambiente.....	12
2.2	ASPECTOS CONCEPTUALES RELACIONADOS CON NO DEFORESTACIÓN	14
2.2.1	REVISIÓN DE NORMAS NACIONALES.....	14
2.2.2	REVISIÓN DE FOROS AMBIENTALES	16
2.2.3	REVISIÓN DE ESTÁNDARES (CERTIFICACIONES)	16
2.2.4	CRITERIOS TÉCNICOS Y LEGALES PARA LA DIFERENCIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA SOSTENIBLE Y LIBRE DE DEFORESTACIÓN	17
III.	ADECUACIÓN DE LOS ESTÁNDARES AL CONTEXTO SECTORIAL DETERMINADO	17
3.1	NUEVOS REQUISITOS PARA MERCADO EUROPEO	17
IV.	APLICABILIDAD DE ESTOS CONCEPTOS (ESTÁNDARES) A LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE PALMA, CAFÉ, CACAO Y GANADERÍA	18
V.	SUGERENCIAS SOBRE LA DISCUSIÓN: PASOS A SEGUIR	221
	BIBLIOGRAFIA	22

Propuesta de criterios técnicos y legales para la diferenciación de la producción agropecuaria sostenible y libre de deforestación:

Bases para la discusión

I. CONSIDERACIONES GENERALES DEL MARCO POLÍTICO Y JURÍDICO VIGENTE

La generación de un marco político y regulatorio para la implementación de un compromiso y visión de producción agropecuaria sin deforestación en el país, siguiendo a la expedición de políticas y normas nacionales, así como de compromisos internacionales, se enmarcan dentro de las atribuciones vigentes a nivel de gobierno central, no siendo exclusivas a estas su ejecución, pues estas se deberán hacer extensivas a gobiernos autónomos descentralizados.

Sin embargo, la interdisciplinariedad de la materia de cambio climático, en especial aquella que se enfoca en compromisos y medidas de producción agropecuaria sin deforestación, se encuentra contenida y relacionada con varias competencias y disposiciones de distinta naturaleza a la ambiental, lo que nos obliga a reflexionar si el marco de actuación en torno a la generación de una definición o concepto que pueda ser contenido en una política pública de producción agropecuaria sin deforestación, por una parte limita o no derechos o garantías contenidos en la Constitución o leyes vigentes, o si por el contrario, este ejercicio de orden político e institucional se encuentra plenamente enmarcado dentro de las atribuciones y competencias tanto dentro del Ministerio del Ambiente como del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Vale la pena iniciar este análisis contextual en el marco de lo que el Art. 408 de la **Constitución del Estado** establece. En ella se afirma que ***“el Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad”***. Esta primera mirada si bien no hace una relación directa con la materia en cuestión de no deforestación, establece un primer derrotero en torno a las atribuciones políticas que, en materia de producción, consumo y uso de recursos naturales, se reserva el Estado.

Esta visión política de altísimo nivel, viene acompañada con la creación de una estructura tutelar del estado, ejercida con la corresponsabilidad de la ciudadanía que deberá ser articulada a través del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, de acuerdo al Art. 399 de la Constitución. Con lo cual, en consonancia con lo que dispone el Código del Ambiente en su Art. 12 respecto a la rectoría de dicho sistema, le correspondería al Ministerio del Ambiente.

“El Ministerio del ramo del ambiente ejercerá la autoridad ambiental nacional; la rectoría, planificación, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, del Sistema Único de Manejo Ambiental, del Sistema Único de información

Ambiental, del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, del Régimen Forestal de la República y de los demás instrumentos de gestión ambiental que establezca este Código y sus reglamentos o normas secundarias”

Como puede apreciarse esta disposición establece (1) que el Ministerio del Ambiente a través de la rectoría del sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental es el encargado de dictar políticas ambientales, (2) que bajo su tutela se encuentra las áreas protegidas y régimen forestal, y (3) que estas podrán ser reguladas a través de reglamentos o normas secundarias.

Ahora bien, la pregunta que surge en este análisis, es si la materia productiva agrícola, queda o no englobada por estas atribuciones y competencias en materia forestal y tutela del ambiente. Esta no es una discusión menor, dado a que de acuerdo a nuestro sistema constitucional impera la equivalencia de derechos, es decir, que los derechos ambientales y sociales o productivos gozarían de igual rango constitucional.

“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios (6) Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”. Esto a su vez encuentra su complemento natural en el artículo siguiente:

“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Es decir, siendo iguales varios derechos como el de propiedad, el derecho a realizar actividades económicas, o la libertad de trabajo, corresponde analizar si estos se encuentran debidamente regulados y si las normas existentes facultan a establecer limitaciones a estos derechos constitucionales en función de las regulaciones existentes.

Para esto es importante mirar que, respecto a la actividad agrícola, la **Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento Agrícola** establece en su Art. 10 el reconocimiento al agricultor, al cual se le reconocen varias garantías de conformidad con varios instrumentos internacionales vigentes, como:

- a) Participar de manera justa y equitativa en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de la agrobiodiversidad; Conservar en su predio, utilizar, intercambiar y comercializar su material de siembra o propagación; c) Participar en asuntos relacionados a la conservación y la utilización sostenible de la agrobiodiversidad de conformidad con la ley; d) Participar en la protección de los conocimientos y saberes tradicionales vinculados al uso de la agrobiodiversidad; y, e) Participar de los beneficios de políticas públicas y de investigación sobre semillas y manejo sustentable de la agrobiodiversidad.

Aquí, claramente se menciona que el agricultor tiene derecho a participar en asuntos relacionados a la conservación y utilización sostenible de la agrobiodiversidad. Ahora esto, sin embargo, es un derecho, es decir, es algo que puede ejercerlo si así lo demanda, mas no tiene una obligación. En este contexto es importante tener claro que es un derecho pues así decidió el legislador establecerlo.

El artículo 14 de esta misma ley establece como obligación del estado en su literal f), el “Garantizar la investigación científica, desarrollo e innovación participativa, la gestión del conocimiento, la formación, educación y acompañamiento técnico sobre agrobiodiversidad, y las buenas prácticas para la agricultura sustentable, en el marco del diálogo de saberes, de

conformidad con la ley”, así como en el literal k) del mismo artículo 14 establece la obligación de “Mitigar los efectos del cambio climático y reducir su impacto sobre los ecosistemas y poblaciones, mediante el fomento de la agrobiodiversidad a través de las buenas prácticas para una agricultura sustentable. Aquí hay una correlación entre innovación, agricultura sustentable y cambio climático, lo cual resulta propicio,

Asimismo, en esta misma ley, existe un capítulo entero dedicado a las buenas prácticas. A decir del artículo 48, se establece una definición sobre agricultura sustentable:

“Agricultura Sustentable. Para efectos de aplicación de esta Ley, se entiende por agricultura sustentable a los sistemas de producción agropecuaria que permiten obtener alimentos de forma estable, saludable, económicamente viable y socialmente aceptable, en armonía con el medio ambiente y preservando el potencial de los recursos naturales productivos, sin comprometer la calidad presente y futura del recurso suelo, disminuyendo los riesgos de degradación del ambiente y de contaminación física, química y biológica de los productos agropecuarios”.

Y a continuación se define a los modelos de agricultura sustentable, de la siguiente manera: ***“Constituyen modelos de agricultura sustentable: la agroecología, agricultura orgánica, agricultura ecológica, agricultura biodinámica, agricultura biointensiva, permacultura, agricultura sinérgica, bosque de alimentos, agricultura natural, y otras que se establezcan”.***

Queda claro, que aún no se incorporan dentro de estas definiciones de agricultura sustentable, a la agricultura libre de deforestación. Si bien podemos en el futuro ensayar definiciones extensivas sobre agricultura sustentable, en estas definiciones taxativas contenidas en una ley orgánica del sector hoy, no se encuentra la agricultura libre de deforestación.

En esta misma línea regulatoria, el Art. 50 establece el fomento e incentivos de las buenas prácticas a fin de apoyar e impulsar el trabajo agrícola de los productores que desarrollan sistemas de agricultura sustentable, orientados a garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, en donde se establece que, el Estado a través de la Autoridad Agraria Nacional realizará las siguientes acciones:

a) Dictará políticas públicas destinadas a desarrollar estos sistemas de producción; b) Impulsará el desarrollo de programas y proyectos de emprendimiento de agricultura sustentable con asistencia técnica y financiera; c) Desarrollará y ejecutará programas de ampliación de la producción, agroindustria, comercialización y exportación de productos generados por estos sistemas de producción agrícola; d) Priorizará la adquisición de productos de la agricultura sustentable en los procesos de compras públicas para los programas de inversión social; f) Desarrollará planes y programas para fomentar el consumo de productos de estos sistemas de producción; y, g) Fomentará la información al consumidor en materia de nutrición, seguridad y soberanía alimentaria.

Estas políticas de fomento e incentivo por otra parte pudieran ser compatibles con unas definiciones de política donde se vincule los roles de promoción e incentivos con las obligaciones y prácticas sostenibles que incluyan reducción de deforestación.

Por otro lado, el artículo 49 de esta misma norma establece prácticas y tecnologías de agricultura sustentable, con enfoque de innovación tecnológica, que debe fomentar el Estado, entre las que se encuentran:

a) Promover la recuperación y conservación de los recursos fitogenéticos para la diversificación de los sistemas productivos de esta agricultura; b) Garantizar la fertilidad y biodinámica del suelo mediante prácticas de conservación y evitar su erosión, degradación y contaminación; c) Promover la regeneración de los recursos naturales renovables y de los sistemas productivos; d) Prevenir y controlar las plagas y enfermedades mediante el uso de biopreparados, repelentes y atrayentes, así como, la diversificación, introducción y conservación de enemigos naturales; e) Difundir mediante programas y campañas de educación e información pública los beneficios que reporta esta producción agrícola, tanto para productores como para consumidores; f) Promover la economía familiar campesina y comunitaria para dinamizar este sector, así como fomentar el consumo de alimentos saludables; g) promover el manejo adecuado de cuencas hidrográficas para garantizar la sostenibilidad de los sistemas agrícolas y ecosistemas en general; h) Fomentar el uso y aprovechamiento responsable del agua; i) Impulsar y optimizar la utilización de los ciclos naturales de nutrientes y energía; j) Incrementar la inmunidad natural de los sistemas agrícolas; k) Recuperar el equilibrio y capacidad regenerativa de los sistemas agrícolas, liberándolos de pesticidas y agrotóxicos; l) Incrementar y optimizar la productividad agrícola de forma sostenible y permanente; m) Garantizar la economía familiar campesina y el consumo saludable de alimentos culturalmente apropiados; y, n) recuperar el talento, protagonismo y centralidad de la familia campesina en el desarrollo de los sistemas agrarios y alimentarios.

Cabe observar que no se aprecia ninguna mención directa respecto de la reducción de la deforestación en relación a las buenas prácticas y mejoras tecnológicas, aunque podría interpretarse que la optimización de la producción pueda ser parte de la lucha contra la deforestación.

Sin embargo, el Art. 17 que regula la planificación de las zonas de agrobiodiversidad en lo relativo a los recursos fitogenéticos, incluye a planes y programas de inversión, promoción de la protección, conservación y recuperación, así como el fomento de prácticas sustentables y sostenibles. Podría interpretarse que puedan incluir estrategias de conservación y recuperación de bosque, dentro de un conjunto amplio de definiciones sobre agricultura sustentable.

Por otro lado, cabe mirar el texto de Legislación Secundaria contenida en el **Decreto Ejecutivo 3609**, cuya última reforma data de abril 2019. Ahí, en su artículo 51 se establece que **“se atenta gravemente contra la conservación de los recursos naturales renovables cuando se aplican habitualmente las prácticas siguientes:**

a) Uso de productos químicos agrícolas prohibidos en el Ecuador o en su país de origen; b) Técnicas o prácticas que acarreen la erosión acelerada de las tierras; c) Tala indiscriminada de bosques que no sean de producción permanente. Para aplicar esta causal, el Director Ejecutivo del INDA (actual Subsecretario de Tierras) deberá recabar el asesoramiento del Ministerio del Ambiente; y, d) Quema indiscriminada de bosques o de vegetación natural o protectora. “

Es importante que exista esta limitación expresamente en la legislación agrícola, es decir, pues queda prohibida la tala indiscriminada de bosque que no sea de producción permanente, es decir aquella que no sea de plantaciones forestales, pero esta definición se antoja bastante general e imprecisa, pues plantea la pregunta de qué es una tala indiscriminada, y bajo qué parámetros se la puede concebir como tal. En este sentido pareciera que una tala de baja extensión no quedaría cubierta por la prohibición ni una que se diera con un propósito productivo específico. Tampoco parece discriminar sobre qué se tala, es decir, es una prohibición que no distingue bosque primario de otras coberturas boscosas, esto considerando que la palabra indiscriminada puede hacer referencia a tala sin objetivo específico, a una

limpieza generalizada de terreno o extensiones mayores. Cuánto no se sabe, pues no es suficientemente claro.

La norma contenida en el Art. 52 especifica que, en casos comprobados, el director del INDA (Actualmente, competencias de la nueva Subsecretaría de Tierras) dispondrá la elaboración de un estudio de impacto ambiental. Esto a su vez parece suponer un conflicto de competencias a la hora de establecer cuándo ha habido una tala indiscriminada, puesto que no existen criterios claros en norma ambiental cuando se trata para temas agrícolas, ni tampoco en la norma agrícola¹. Estas definiciones deben estar claras a la hora de definir qué es deforestación bajo nuestro régimen legal, y qué conductas están prohibidas, así como cuando se perfeccionan en detalle esas prohibiciones. De lo contrario, la vaguedad de las definiciones podría causar conflictos de competencias o en su peor efecto, no definir ni respaldar de forma precisa el alcance de una política de no deforestación en materia agrícola.

Finalmente, la base normativa y política que pueda proponerse sobre la materia tiene que guardar armonía con las normas de producción y consumo.

A este respecto el Art. 4 del **Código Orgánico de la Producción** establece como fines de dicha norma el fomentar la producción nacional, comercio y consumo sustentable de bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental; el incentivar y regular todas las formas de inversión privada en actividades productivas y de servicios socialmente deseables y ambientalmente aceptables (literal g); su comercialización y el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas (literal c); así como el fomentar la producción sostenible a través de la implementación de tecnologías y prácticas de producción limpia (literal i).

Todo esto, facilitando la aplicación de instrumentos de desarrollo productivo, que permitan generar empleo de calidad y un desarrollo equilibrado, equitativo, eco-eficiente y sostenible con el cuidado de la naturaleza, de acuerdo a lo que establece su artículo 3. A este respecto esta norma establece en su artículo 232 que, se entenderán como procesos productivos eficientes el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto adoptadas para reducir los efectos negativos y los daños en la salud de los seres humanos y del medio ambiente.

Estas medidas deberán comprender aquellas cuyo diseño e implementación permitan mejorar la producción, considerando el ciclo de vida de los productos, así como el uso sustentable de los recursos naturales. Se añade a esto, que se entenderán como procesos productivos más eficientes y competitivos, la implementación de tecnologías de punta, que permitan mejorar la administración y utilización racional de los recursos, así como prevención y control de la contaminación ambiental, producto de los procesos productivos, la provisión de servicios y el uso final de los productos.

Al respecto del desarrollo sustentable está el Código de Producción, que establece que las personas naturales y jurídicas, así como las demás formas asociativas regidas por el presente Código, deberán desarrollar todos sus procesos productivos conforme a los postulados del desarrollo sustentable en los términos constantes en la Constitución y en los convenios internacionales de los que es parte el Ecuador (Art. 233).

¹ Si bien el Acuerdo Ministerial 116 que contiene el Plan de Acción REDD+ contiene definiciones más precisas sobre deforestación, tiene el alcance de una política pública, a pesar de que su publicación se haya dado por una norma.

La mención a los convenios internacionales bien podría remitirnos a los acuerdos climáticos, ya que, a continuación se estipula en el artículo 236 que con el fin de facilitar la adaptación del Ecuador a los efectos del cambio climático y minimizarlos, las personas naturales y jurídicas así como, las demás formas asociativas regidas por el presente Código, deberán adquirir y adoptar tecnologías ambientalmente adecuadas que aseguren la prevención y el control de la contaminación, la producción limpia y el uso de fuentes alternativas dentro de las estrategias de adaptación al cambio climático.

II. ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA LA DEFINICIÓN DE CONCEPTO PAÍS SOBRE NO DEFORESTACIÓN

La estructura institucional y regulatoria de los estados tienen que apoyarse necesariamente en una visión política, es decir, que aquellas propuestas normativas que se pongan a consideración del órgano legislativo como aquellas que devienen de la competencia regulatoria de la función ejecutiva, tienen que estar amparadas bajo una visión política previamente concebida.

Esa visión política encuentra su expresión primaria en el texto constitucional y otras normas que la implementan, de ahí que, para emitir cualquier política o norma, hay que referirse de forma prioritaria, al marco constitucional y político que nos rige, ya que el sistema de control constitucional de nuestro sistema jurídico considera la constitucionalidad tanto de las normas como de las políticas.

Para este análisis, se ha considerado realizar un enfoque metodológico que considere de forma diferenciada el marco legal y el marco conceptual voluntario que se desarrolla en las discusiones internacionales. Esto resulta indispensable realizar en vista de que, en foros internacionales, así como en extensas discusiones a nivel nacional, por ejemplo, en la mesa redonda de palma sostenible RSPO, se ha recomendado que uno de los instrumentos para la aplicación de una política pública sobre producción sostenible y libre de deforestación, se engloba en la presentación de un estándar que establezca los principios, los criterios y las guías de implementación.

Si bien, a simple vista, definir qué es deforestación parecería un ejercicio meramente técnico, engloba una seria dificultad a la hora de establecer obligaciones que limiten el ejercicio de derechos amparados constitucionalmente. Por lo cual, es menester confirmar que el sistema de producción a plantearse obedece a las políticas y normas establecidas en el país, y su instrumentalización no conculca derechos de los productores.

2.1. ASPECTOS LEGALES

Es importante abordar este análisis tomando en cuenta la jerarquía legal imperante en nuestro sistema jurídico vigente, teniendo en cuenta el marco normativo que cubre la discusión y formulación de una política climática.

2.1.1. Constitución del Estado

El Art. 11 de la Constitución establece que el ejercicio de los derechos se regirá por el principio de progresividad y establece en su numeral (8) que **“el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas**

públicas” y que el Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Con lo cual, las políticas públicas que se dicten por el estado deben ser conducentes a la implementación y ampliación progresiva de los derechos, entre ellos los derechos ambientales, donde se encuentran los derechos de la naturaleza y el derecho a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación. Así como, otros derechos contenidos en el artículo 66.

El Art. 66 reconoce y garantiza a las personas varios derechos, entre ellos el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental, contenido en el numeral 26. Menciona así, que el derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas (numeral 15), y añade que el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental. Esto bien pudiera brindar un foro de interpretación a la posibilidad de introducir limitaciones a derechos que se relacionen con la propiedad, no deja claro como pudiera limitar el alcance de las limitaciones respecto de cómo una política o norma de producción sin deforestación, podría limitar el derecho al trabajo y a las actividades económicas.

Esto resulta por demás relevante cuando tomamos en cuenta que nuestro régimen constitucional establece la posibilidad de interponer una acción de protección a una política pública. Es así que, el Art. 85 de la Constitución establece que **“la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas deberán garantizar los derechos reconocidos por la Constitución, y se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones”**. Entre ellas lo establecido por el numeral segundo que establece que **“Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto”**. De ahí la necesidad de evaluar correctamente los efectos de la ejecución de una política pública.

Es por ello que el Art. 88 establece en consecuencia que la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

Existe además en el marco constitucional otras disposiciones que tomar en cuenta a este respecto como son:

- Todas las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, en los casos que permita la ley; actuar por delegación de la autoridad competente, con asunción de la debida responsabilidad compartida con esta autoridad; demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos o privados; formular propuestas y reivindicaciones económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales; y las demás iniciativas que contribuyan al buen vivir. (Art. 97)
- La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública.

La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas. (Art. 141)

- A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión. (Art. 154 numeral 1)
- Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía. (Art. 259)
- Para la consecución del Buen Vivir, serán deberes generales del Estado: (5) Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley. (Art. 277)
- El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes. (Art. 415)
- El Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo. (Art. 414)
- La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:
 - (1) El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la Biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
 - (2) Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional. (Art. 395)

Todas estas disposiciones tienen que ser cuidadosamente observadas en la discusión de una política pública que pueda tener como efecto el limitar el ejercicio de otros derechos constitucionales, y por tanto debería estar amparada en normas claras y vigentes.

2.1.2. Código Orgánico del Ambiente

Es importante en el contexto del presente análisis, remitirse a la norma marco más reciente en materia de sostenibilidad ambiental, que es el Código Orgánico al Ambiente. Esta llega a instrumentalizar los contenidos constitucionales en lo que respecta a las obligaciones de tutela

ambiental del estado está obligado en todos los ámbitos y sobre no deforestación y sostenibilidad donde establece algunas obligaciones.

Así, el Art. 50.- Régimen de la propiedad y posesión en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Patrimonio Forestal Nacional. Para legalizar las tierras de posesión o propiedad preexistente a la declaratoria de áreas protegidas y del Patrimonio Forestal Nacional, se observarán las siguientes condiciones: "(4) La promoción de la conservación de la biodiversidad y el entorno natural, así como el desarrollo de actividades productivas sostenibles que eviten el avance de la frontera agrícola".

A esta visión contribuye lo que establece en el Art. 106 respecto de los Planes para la conservación del bosque natural. Los planes para la conservación del bosque natural son instrumentos de zonificación, formulados por el Estado o propuestos por los propietarios de las tierras, según sea el caso, para realizar de forma individual, colectiva o asociativa, actividades productivas sostenibles y con ello evitar el cambio de uso de suelo y la deforestación de los bosques naturales existentes en dichas tierras.

Estos planes para la conservación del bosque natural se elaborarán especialmente para las tierras fraccionadas o las unidades productivas de pequeñas extensiones, de conformidad con los lineamientos emitidos por la Autoridad Ambiental Nacional. Asimismo, en estos planes se priorizará la entrega de los incentivos a la conservación, manejo sostenible y restauración ecológica descritos en este Código. Contempla que en las áreas destinadas a la agricultura o ganadería de estas tierras se mejorará la eficiencia de la producción, evitando que se extienda la frontera agrícola y se requiere a las entidades competentes en materia de producción, en coordinación con la Autoridad Ambiental Nacional y la Autoridad Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, deberán observar que los incentivos estatales ofertados no se contrapongan entre sí y causen un efecto negativo en la biodiversidad.

Los usos determinados en los planes de conservación constituirán referentes para la prohibición de atribuir abandono, inafectabilidad, protección contra el despojo o invasión, tributación y créditos.

Además, el Código Orgánico Ambiental regula el manejo forestal sostenible (Art. 93 .6) y establece que el Régimen Forestal Nacional promoverá el manejo forestal sostenible como estrategia para garantizar el uso racional del bosque natural, excluyendo actividades ilegales como la extracción, degradación y deforestación. Queda así, la deforestación categorizada como actividad ilegal. Es importante mencionar que los planes de Conservación para bosque natural (Art. 106) son instrumentos de zonificación, formulados por el Estado o propuestos por los propietarios de las tierras, según sea el caso, para realizar de forma individual, colectiva o asociativa, actividades productivas sostenibles y con ello evitar el cambio de uso de suelo y la deforestación de los bosques naturales existentes en dichas tierras.

Los planes para la conservación del bosque natural se elaborarán especialmente para las tierras fraccionadas o las unidades productivas de pequeñas extensiones, de conformidad con los lineamientos emitidos por la Autoridad Ambiental Nacional. Dentro de estos planes se priorizará la entrega de los incentivos a la conservación, manejo sostenible de las unidades productivas y restauración ecológica descritos en este Código. En las áreas destinadas a la agricultura o ganadería de estas tierras se mejorará la eficiencia de la producción, evitando que se extienda la frontera agrícola.

Además, dentro el enfoque regulatorio en materia climática, el Código Orgánico del Ambiente provee un enfoque que permitiría la implementación de medidas que contribuyan a las metas

de mitigación y adaptación en la lucha contra el cambio climático, incluyendo las definiciones y las políticas para incorporarlas al sistema de cumplimiento legal y sistema productivo. Estas son:

- Respecto a las medidas de adaptación al cambio climático la Autoridad Ambiental Nacional podrá establecer los lineamientos generales para la definición de medidas de adaptación al cambio climático en diferentes niveles y sectores del Estado. (Artículo 257)
- Respecto de las medidas de mitigación del Cambio Climático la Autoridad Ambiental Nacional establecerá los lineamientos generales para la definición de medidas de mitigación al cambio climático en diferentes niveles y sectores del Estado. (Artículo 259)
- Respecto a las condiciones técnicas la Autoridad Ambiental Nacional, para lograr el cumplimiento de las medidas deberá generar las condiciones técnicas e institucionales adecuadas para el desarrollo, transferencia y desagregación de tecnología, gestión de conocimiento, promoción de investigación, creación y fortalecimiento de capacidades. (Artículo 260)
- Respecto de los mecanismos de financiamiento, la Autoridad Ambiental Nacional en coordinación y articulación con las entidades competentes, establecerá mecanismos para identificar y canalizar fondos de fuentes nacionales e internacionales para ejecutar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. (Artículo 262)

Se establece además una concordancia con las actividades productivas forestales de forma directa. Así, el Art. 134 sobre procesamiento y comercialización dispone que la Autoridad Ambiental Nacional, la Autoridad Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y la Autoridad Nacional de Industrias y Productividad deberán regular, fomentar y controlar los planes o programas específicos para la optimización del procesamiento de la madera o de los productos forestales, con el objeto de minimizar el desperdicio y maximizar la calidad; por lo que cooperarán eficazmente con los productores, en la identificación de nichos de mercado más favorables para los diversos productos. Se incentivará el desarrollo y la adquisición de maquinaria y equipos que cumplan con los fines del presente artículo, los cuales formarán parte de los beneficios a la producción más limpia, de conformidad con la ley.

Esta norma también dispone en su Art. 173 que todo operador de un proyecto, obra y actividad, pública, privada o mixta, tendrá la obligación de prevenir, evitar, reducir y, en los casos que sea posible, eliminar los impactos y riesgos ambientales que pueda generar su actividad. Cuando se produzca algún tipo de afectación al ambiente, el operador establecerá todos los mecanismos necesarios para su restauración. El mismo, tiene la obligación de promover en su actividad el uso de tecnologías ambientalmente limpias, energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto, así como prácticas que garanticen la transparencia y acceso a la información, y la implementación de mejores prácticas ambientales en la producción y consumo.

Dentro de la visión de producción y consumo responsable, este Código en su art. 243 establece que la Autoridad Ambiental Nacional impulsará y fomentará nuevos patrones de producción y consumo de bienes y servicios con responsabilidad ambiental y social, para garantizar el buen vivir y reducir la huella ecológica. El cumplimiento de la norma ambiental y la producción más limpia serán reconocidos por la Autoridad Ambiental Nacional mediante la emisión y entrega de certificaciones o sellos verdes, los mismos que se guiarán por un proceso de evaluación, seguimiento y monitoreo. Esto abre la puerta al establecimiento de estándares de producción sostenible de la mano de la autoridad.

Cabe mencionar que los estándares de sostenibilidad o producción sostenible, cubren el consumo sostenible y el acceso a la información sobre productos o servicios en base a criterios ambientales, sociales y económicos. Como lo establece el Artículo 245.7

“Obligaciones generales para la producción más limpia y el consumo sustentable. Todas las instituciones del Estado y las personas naturales o jurídicas, están obligadas según corresponda, a promover el acceso a la información sobre productos y servicios en base a criterios sociales, ambientales y económicos para la producción más limpia y consumo sustentable.”

Finalmente, esta norma toma en cuenta criterios y medidas de mitigación del cambio climático (Art. 259.1) en relación a los patrones de producción y consumo con el objetivo de que éstos contribuyan a disminuir y a estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero.

2.1.3. Reglamento al Código al Ambiente

El reciente Reglamento al Código del Ambiente, en su Art. 4 establece la obligatoriedad de contar con criterios territoriales respecto de la incorporación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, en los modelos de gestión de territorio; al tiempo que en su Art. 333 se establecen lineamientos para la restauración forestal los cuales deberán ser expedidos por norma secundaria y deberán contener los lineamientos técnicos, financieros y jurídicos para la implementación de los procesos de restauración forestal, bajo un enfoque de mitigación del cambio climático.

Este reglamento, adicionalmente establece que los planes, programas y proyectos con fines de restauración formulados por los diferentes niveles de gobierno y sectores del Estado, así como de entidades privadas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, colectivos y la ciudadanía en general, deberán tener un enfoque de mitigación del cambio climático. (Art. 336). Esto permite articular las medidas de restauración forestal a los objetivos de cambio climático.

De acuerdo a su Art. 381 estos instrumentos establecerán las directrices y lineamientos para el manejo integral del fuego, que incluya acciones de protección y conservación del patrimonio natural, así como medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, en coordinación con las entidades sectoriales y los distintos niveles de gobierno. Su Art. 667 establece los objetivos estratégicos, dentro de la Política Ambiental Nacional y el Plan Nacional de Inversiones Ambientales, definirá los lineamientos programáticos de producción y consumo sostenible, con base en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, las disposiciones aplicables de los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador en la materia y la gestión estratégica de la biodiversidad en referencia al cambio climático y la calidad ambiental.

Respecto a la gestión del cambio climático, esta se basa en el conjunto de políticas, estrategias, planes, programas, proyectos, medidas y acciones orientadas a abordar el cambio climático, sobre: a) Adaptación; b) Mitigación; c) Fortalecimiento de capacidades; d) Desarrollo, innovación, desagregación y transferencia de tecnología; e) Financiamiento climático; y f) Gestión del conocimiento tradicional, colectivo y saberes ancestrales.

Se considerarán medidas de adaptación al cambio climático aquellas que reduzcan la vulnerabilidad y riesgo climático (Art 674). Las cuales deberán generarse tomando como base un análisis de riesgo climático actual y futuro, y para su desarrollo se deberán tomar en cuenta los criterios establecidos en el Código Orgánico del Ambiente, así como otros que determine la Autoridad Ambiental Nacional.

Por otra parte, la política nacional de mitigación del cambio climático tiene por objetivo contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar los sumideros de carbono, a través de la gestión de mecanismos de mitigación, priorizando los sectores con mayores emisiones y sin perjudicar la competitividad y desarrollo de los mismos. (Art. 675). Para este propósito se considerarán medidas de mitigación aquellas que reducen las emisiones de gases de efecto invernadero o promueven el incremento de los sumideros de carbono. Las medidas de mitigación deberán establecer los escenarios de línea base y los escenarios de mitigación que demuestren la efectiva reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y para su desarrollo se deberán tomar en cuenta los criterios establecidos en el Código Orgánico del Ambiente, así como otros que determine la Autoridad Ambiental Nacional. (Art. 677)

Esta norma ha establecido instrumentos para la gestión del cambio climático, los cuales cubren: a) Estrategia Nacional de Cambio Climático; b) Plan Nacional de Adaptación; c) Plan Nacional de Mitigación; d) Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional; y, e) Otros que determine la Autoridad Ambiental Nacional. (Art. 678). Estos instrumentos deberán incorporar de manera transversal los componentes de transferencia de tecnología, financiamiento climático y, fortalecimiento de capacidades y condiciones necesarias para la gestión del cambio climático y se alinearán con la Constitución, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y el Plan Nacional de Desarrollo.

La formulación, aprobación e implementación para la gestión del cambio climático serán formulados por la Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las entidades competentes de los sectores priorizados y los diferentes niveles de gobierno; contando con la participación de la academia, sociedad civil, sector privado, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, colectivos y la ciudadanía en general; y serán aprobados por el Comité Interinstitucional de Cambio Climático, bajo los mecanismos que se definan para el efecto.

Dichos instrumentos serán implementados de manera obligatoria por la Autoridad Ambiental Nacional y las entidades competentes de los sectores priorizados, las demás entidades sectoriales y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el marco de sus competencias, contribuirán a su implementación. (Art. 679.)

El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático será formulado por la Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las entidades competentes de los sectores priorizados y los diferentes niveles de gobierno; contando con la participación de la academia, sociedad civil, sector privado, comunas, comunidades, pueblo. y nacionalidades, colectivos y la ciudadanía en general; será aprobada por el Comité Interinstitucional de Cambio Climático, bajo los mecanismos que se definan para el efecto e implementada por las Autoridades Nacionales encargadas de los sectores priorizados. (Art. 685)

La contribución determinada a nivel nacional deberá ser formulada por la Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las entidades competentes de los sectores priorizados y los diferentes niveles de gobierno; contando con la participación de la academia, sociedad civil, sector privado, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, colectivos y la ciudadanía en general; y será aprobado por el Comité Interinstitucional de Cambio Climático, bajo los mecanismos que se definan para el efecto (Art. 693).

Finalmente, no existe en este Reglamento una prohibición general a la deforestación, pero sí una prohibición a otorgar incentivos a actividades no sostenibles según lo establece su Art 787, estableciendo que la Autoridad Nacional no podrá establecer ni otorgar incentivos para actividades que propicien la extracción no sostenible de productos forestales, maderables o no

maderables, cambio de uso del suelo, degradación, deforestación y demás prácticas que atenten contra los derechos de la naturaleza o de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

2.2 ASPECTOS CONCEPTUALES RELACIONADOS CON NO DEFORESTACIÓN Y PRODUCCIÓN AGRÍCOLA SOSTENIBLE

Para lograr una correcta formulación y entendimiento sobre el alcance de una conceptualización sobre no deforestación o deforestación cero y de producción agrícola sostenible, es importante realizar un levantamiento de información amplio respecto de las siguientes categorías en los diferentes estándares, tanto legales a nivel nacional, como la que se está formulando en foros ambientales y certificaciones de tercera parte o en iniciativas de certificación.

Esto a su vez nos permite lograr una mirada amplia y tener una idea de las tendencias regulatorias, tendencias de mercado y sistemas de autorregulación que cada día cobran más vigencia. Los conceptos de análisis que han sido seleccionados son los siguientes:

1. Deforestación Cero
2. Trazabilidad
3. Transparencia/rendición de cuentas
4. Legalidad-aspectos legales relacionados con la aplicación de los conceptos, por ejemplo: legislación laboral, tributaria, tenencia de la tierra.
5. Derechos humanos y género
6. Diversidad cultural
7. Reemplazo generacional
8. Manejo de productos químicos y desechos
9. No uso de fuego
10. Protección y manejo de recursos naturales (agua, suelo, etc.).
11. Protección de la biodiversidad.
12. Enfoque de cambio climático
13. Productividad
14. Aspectos económicos (acceso a recursos productivos, financiamiento y rentabilidad)
15. Aptitud agrológica
16. Participación y Consulta
17. Planificación Territorial
18. Producción Sostenible
19. Soberanía alimentaria

Para poder presentar la información de manera más consolidada se han realizado matrices que analizan la información existente en cada uno de los 19 criterios, en relación a cada una de las tres categorías de análisis.

2.2.1 REVISIÓN DE NORMAS NACIONALES

El ANEXO 1, Matriz Legal, analiza 51 regulaciones y políticas nacionales que afectan a los cuatro commodities (palma, café, cacao y ganadería) en cada uno de los 19 criterios antes citados para determinar con exactitud qué se establece a nivel nacional en temas de producción sostenible y libre de deforestación. Estas regulaciones y políticas son:

1. Gestión integral consumo y producción sustentable a nivel Nacional Acuerdo Ministerial No. 21
2. Marco institucional para incentivos ambientales Acuerdo Ministerial No. 140
3. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021
4. Estrategia Nacional de Cambio Climático Ecuador 2012-2025
5. Plan Nacional del Cambio Climático 2015- 2018
6. Resolución 108 AGENCIA DE REGULACION CONTROL FITO Y ZOOSANITARIO
7. Resolución No. 38 AGROCALIDAD
8. Resolución AGROCALIDAD No. 183- Guía de BPA cacao
9. Resolución AGROCALIDAD No. 25- Procedimiento para la certificación de cacao nacional fino de aroma
10. Resolución AGROCALIDAD No. 217 – Guía de Buenas Prácticas Pecuarias de producción Leche
11. Decreto Ejecutivo No. 1449 Agrocalidad 2008
12. Resolución DAJ-20134CB-0201.0281
13. Guía de BPA "Café"
14. Resolución No. 303 – Guía BPA Palma Aceitera
15. Acuerdo Ministerial N° 299 Normativa general para promover y regular la producción orgánica ecológica - biológica en el Ecuador
16. Resolución No. 99 – Instructivo de la normativa general para promover y regular la producción orgánica - ecológica - biológica en el Ecuador
17. Resolución No. 111 – Guía de Buenas Prácticas Pecuarias
18. Acuerdo Ministerial No. 116: Plan de acción REDD+
19. TULSMA- Libro III Régimen Forestal
20. Código Orgánico del Ambiente
21. Constitución
22. Código Orgánico Integral Penal
23. Ley orgánica de participación ciudadana
24. Ley orgánica de ordenamiento territorial uso y gestión de suelo
25. Ley orgánica de tierras rurales y territorios ancestrales
26. Reglamento a ley orgánica de tierras rurales territorios ancestrales
27. Ley orgánica de recursos hídricos usos y aprovechamiento del agua
28. Acuerdo Ministerial No. 73 – Manual de procedimientos y trámites administrativos tierras rurales
29. Ley para planificación de la circunscripción territorial amazónica
30. Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública
31. Ley orgánica de cultura
32. Ley orgánica de agrobiodiversidad, semillas y fomento de agricultura
33. Ley orgánica de desarrollo fronterizo
34. Estrategia nacional de la biodiversidad y su plan de acción
35. Código orgánico de la producción, comercio e inversiones, COPCI
36. Estatuto por procesos superintendencia de ordenamiento territorial
37. Ley orgánica de ordenamiento territorial uso y gestión de suelo
38. Normas de autoridad ambiental nacional de desertificación de tierras
39. Ley para planificación de la circunscripción territorial amazónica
40. Plan integral para la Amazonía
41. Reglamento al código orgánico del ambiente
42. Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres
43. Ley orgánica de sanidad agropecuaria
44. Ley orgánica del régimen de la soberanía alimentaria
45. Acuerdo Interinstitucional No. 36: Reglamento de control y regulación de cadena de producción de leche

46. Decreto Ejecutivo No. 286, Transfiere al MAGAP la regulación de plantaciones forestales, manejo.
47. Acuerdo Ministerial No. 228 – Sello Agricultura Familiar Campesina (AFC)
48. Acuerdo Ministerial 36: Reglamento de control y regulación de cadena de producción de leche
49. Acuerdo ministerial estrategia ecuatoriana de comercio justo
50. Información ISO 34101
51. Código Orgánico del Ambiente y su Reglamento

2.2.2 REVISIÓN DE FOROS AMBIENTALES

El ANEXO 2, Matriz Foros Ambientales, analiza 3 foros internacionales especializados en deforestación. Estos foros son:

1. Declaración de Nueva York sobre Bosques
2. Declaración de Ámsterdam
3. Convención Marco de las NNUU sobre el Cambio Climático

2.2.3 REVISIÓN DE ESTÁNDARES (CERTIFICACIONES)

El ANEXO 3, Matriz Comercio, analiza 34 conjuntos de estándares o iniciativas de certificación:

1. Food and Agriculture Organization (FAO)
2. INICIATIVA 4 POR MIL
3. GLOBAL GAP
4. RAINFOREST ALLIANCE
5. Roundtable on Sustainable Palm Oil - RSPO
6. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza- UICN
7. High Carbon Stock Approach (Enfoque sobre Altas Reservas de Carbono)
8. WWF
9. Mercado Unión Europea
10. Unión Europea REGLAMENTO No. 834/2007 DEROGADO
11. Unión Europea Reglamento No. 889/2008
12. Unión europea reglamento 2018/848
13. Reglamento de la Comisión de la Unión Europea No. 488/2014
14. EU Organic Farming
15. CAP /EU's common agricultural policy
16. NATIONAL ORGANIC PROGRAM – NOP (EEUU)/ CERTIFICACIÓN USDA
17. Mercado EEUU (Ley Etiquetado del país de origen- Country of Origin Labeling (COOL))
18. CAS- Coffee Assurance Services
19. Mercados asiáticos (Malaysian farm certification scheme for good agricultural practice - SALM)
20. Colombia (Ganadería Sostenible TNC)
21. Cacao & Forest Initiative- caso Colombia
22. Sustainable Coffee Challenge
23. Banco Mundial
24. Specialty Coffee Association of America
25. LBCS- Lineamientos básicos para cacao sostenible (Colombia)
26. Global Coffee Platform
27. Bio Suisse Standards for Imports

28. Climate, Community & Biodiversity Standards - CCB Standards
29. Fairtrade International - Small Producers Organizations
30. Corporación Financiera Internacional (IFC International Finance Corporation)
31. Codex Alimentarius Food Hygiene
32. IFOAM International Federation of Organic Agriculture Movements
33. Agricultura Sustentable Certificada (ASC)
34. Caso de estudio: ARGENTINA

2.2.4 CRITERIOS TÉCNICOS Y LEGALES PARA LA DIFERENCIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA SOSTENIBLE Y LIBRE DE DEFORESTACIÓN

En base al análisis de normas nacionales, foros ambientales y estándares para certificación, en el ANEXO 4 se encuentra la propuesta de criterios técnicos y legales para la diferenciación de la producción agropecuaria sostenible y libre de deforestación.

III. ADECUACIÓN DE LOS ESTÁNDARES AL CONTEXTO SECTORIAL DETERMINADO

El grupo de estándares presentados justifican su análisis en el hecho de que todos cubren al menos uno o más aspectos determinados por los conceptos listados, al tiempo que son estándares que gozan de amplio reconocimiento a nivel internacional, sea por que provienen de un consenso entre estados, o por ser ampliamente usados en mercados como Europa, Estados Unidos y varios países asiáticos.

Para su elección se ha tomado en cuenta varios aspectos como; la difusión de los mismos en distintas regiones o nivel global, la credibilidad de la que gozan, la capacidad de representar los intereses y el avance de la sostenibilidad y la no deforestación, y su capacidad de actualizarse. Siendo la actualización crucial para mantener su vigencia.

Hoy en día el uso de estándares voluntarios de sostenibilidad, como son los conceptos de la presente consultoría, va ganando terreno en los países de la región. Y es que es mucho mas limitado lograr impactos desde la norma ambiental en materia de productividad hacia sectores agrícolas y pecuarios, donde con este sistema es el mismo mercado que busca su auto regulación y promueve y adopta, tanto estándares de foros multilaterales ambiental, como aquellas certificaciones propias del mercado internacional. El objetivo final de los distintos estándares es el de la diferenciación frente a los consumidores. Quienes hoy en día con su gran capacidad adquisitiva, pueden enviar mensajes claros a los proveedores internacionales para orientar su producción hacia las exigencias y prioridades de cada lugar de destino de los productos.

Para el caso de los sectores de café, cacao, y palma, que son commodities cuyos precios y calidades los fija y determina el mercado internacional, es prioritario poder visualizar los estándares que están ganando terreno para prepararse para las exigencias productivas del futuro cercano.

3.1 NUEVOS REQUISITOS PARA MERCADO EUROPEO

A pesar de que los Estados Unidos ha desarrollado importante normativa en materia de estándares de sanidad e inocuidad alimentaria, es la Unión Europea la que lidera el establecimiento de crecientes condiciones de acceso a mercados. Desde la puesta en vigencia del EU Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT), y más recientemente con la Comunicación (2019) *“On stepping up EU action to protect and restore the world’s forests”*, la Unión Europea establece los criterios de selectividad y accesibilidad a su mercado en función de la afectación que los commodities agrícolas hayan tenido durante su producción sobre los bosques. Determinando así la necesidad de que los productos verifiquen que son productos libres de deforestación.

En consecuencia, la propuesta presentada además de atender la necesidad de cumplir con las metas nacionales establecidas en el Plan de Acción REDD+ (2017), se dirige también a cumplir con los requisitos de los mercados más importantes, en especial la Unión Europea como se explica, con quienes tenemos vigente un acuerdo de complementación económica y aspiramos a mejorar nuestra balanza comercial con productos sostenibles y libres de deforestación.

El mercado americano se integra de manera más lenta al sistema de requerimiento de commodities sostenibles, a pesar de que muchas de sus empresas ya requieren a sus proveedores el cumplimiento de algunos de estos estándares para la comercialización de commodities o derivados.

IV. APLICABILIDAD DE ESTOS CONCEPTOS (ESTÁNDARES) A LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE PALMA, CAFÉ, CACAO Y GANADERÍA

Del análisis comparativo realizado se puede apreciar que existen algunos estándares que se relacionan con deforestación para las cuatro cadenas, no existiendo niveles de precisión suficientes sobre el alcance de cada uno. Así, por ejemplo, en muchos estándares se confunden los términos criterios, principios, y lineamientos, y se los menciona de forma indistinta, excepto por RSPO que tiene bien diferenciados los principios, criterios y las líneas de acción a seguir en cada caso. Y no todos los estándares analizados cubren simultáneamente los 15 conceptos determinados en los Términos de Referencia que posteriormente se incrementaran a 19.

A continuación, algunas definiciones sobre deforestación a considerar para la discusión:

FAO:

“Deforestación bruta significa que todas las tierras forestales existentes no pueden ser transformadas, por lo que no da lugar a compensaciones de coberturas forestales realizadas en otros lugares. Sin embargo, esta definición aún necesita clarificar qué se entiende por "bosques", en términos de tiempo determinado, área, origen, legalidad, morfología, estructura, valor ecosistémico y otras características. No obstante, el Diálogo Forestal la ha llamado la definición menos ambigua.

La deforestación neta significa que no puede haber alteraciones al área forestal total, por lo que cabe compensaciones en las coberturas forestales. El punto crucial de esta

definición es el tipo de nuevos bosques que serán considerados, los cuales deben ser lo suficientemente adecuados para compensar la pérdida de las otras áreas forestales. La mayor crítica que presenta esta definición es que los bosques de reemplazo generalmente no son equivalentes a la vegetación talada, en términos de valor de la conservación, reservas de carbono u otro servicio ambiental. Por ejemplo, ciertas plantaciones no pueden compensar bosques naturales por la afectación que se pudo haber dado a la biodiversidad y al almacenamiento de carbono.

El concepto de deforestación neta es el más acogido en los últimos compromisos. La WWF, el Foro de Bienes de Consumo en su Alianza de Bosques Tropicales para el 2020, la Evaluación de los Recursos Forestales de la FAO, y el Convenio de Productos Blandos utilizan esta definición. El Diálogo Forestal ha concluido que 67 países y la Comisión Europea apoyan al uso del concepto de deforestación neta.

UICN:

“Deforestación se da cuando los bosques son convertidos en usos no forestales como agricultura o construcción de caminos”. Esta definición más técnica que política no elabora sobre las posibilidades de compensación por deforestación.

RSPO:

“Deforestación: Pérdida de bosque natural como resultado de: i) conversión a la agricultura u otro uso del suelo no forestal; ii) conversión a una plantación forestal; o iii) degradación severa y continua” Se excluyen a los bosques primarios de la autorización. (RSPO New Planting Procedure)

DECLARACION DE NUEVA YORK:

“Deforestación: la Declaración busca reducir por lo menos a la mitad la tasa de pérdida de bosques naturales a nivel mundial para el año 2020, y hacer esfuerzos por acabar por completo con la pérdida de bosques naturales para el año 2030. (lineamiento)

La Declaración también contempla la necesidad de restaurar tierras degradadas y zonas boscosas, y aumentar significativamente el ritmo de restauración a escala global. Por lo que se puede inferir que la Declaración busca alcanzar deforestación neta.

La Declaración considera como deforestación aceptable cuando la regeneración compensa las pérdidas de bosques maduros”. Esta clara alusión a deforestación neta lo coloca a la par de la Declaración de Ámsterdam como pioneros de la compensación a nivel del sector privado.

PLAN DE ACCIÓN REDD+

Bosques: "Comunidad vegetal natural o cultivada de por lo menos una hectárea, con árboles de al menos cinco metros de altura y con un mínimo de treinta por ciento de cobertura del dosel o capa aérea vegetal. El bosque se puede diferenciar en bosque natural y plantaciones forestales.

Se incluye las áreas cubiertas de bambú y palmas nativas, siempre que éstas alcancen el límite mínimo establecido en cuanto a área mínima, altura y cubierta de copas. Se excluye las formaciones de árboles utilizadas en sistemas de producción agrícola, por ejemplo, plantaciones frutales, plantaciones de palma africana y sistemas agroforestales. Se excluye también los árboles que crecen en parques y jardines urbanos".

Deforestación: Conversión permanente de bosques en zonas no boscosas, es decir, a la disminución en la extensión de estos.

Deforestación bruta: Es un proceso de conversión antrópica del bosque en otra cobertura y uso de la tierra; bajo los umbrales de altura, cobertura del dosel o área establecida en la definición de bosque en un periodo de tiempo, sin considerar áreas de regeneración durante el mismo periodo. El término excluye a las zonas de plantaciones forestales removidas como resultado de cosecha o tala y a las áreas en donde los árboles fueron extraídos a causa del aprovechamiento forestal, y en donde se espera que el bosque se regenere de manera natural o con la ayuda de técnicas silvícolas, a menos que el aprovechamiento vaya seguido de una tala de los árboles restantes para introducir usos de la tierra alternativos.

Deforestación neta: Es la diferencia entre la pérdida y ganancia de la superficie del bosque (deforestación bruta menos regeneración natural de bosques), en un periodo de tiempo. Y, la regeneración natural de bosques es la recuperación del bosque nativo a través de procesos naturales o por actividades antrópicas. Como resultado de este proceso se presentan bosques secundarios en diferentes estados de desarrollo. Las metas del PA REDD+: reducción de emisiones brutas de al menos 20% al 2025; y, las políticas, medidas y acciones de este plan contribuirán a reducir la tasa neta de deforestación.

El componente estratégico 2 (TRANSICIÓN A SISTEMAS PRODUCTIVOS SOSTENIBLES) cuenta con el objetivo de apoyar en la transición hacia sistemas agropecuarios sostenibles y libres de deforestación; y, una de las acciones es la "reconversión productiva agropecuaria".

Es decir, a pesar de tener las dos definiciones parecería claro que la meta trazada en el componente estratégico 2 hace relación a la capacidad de reconversión y compensación, dejando la puerta abierta a la definición de deforestación neta.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2017-2021

“Una de las metas al 2021 es reducir al 15% la deforestación bruta con respecto al nivel de referencia de emisiones forestales, reducir la expansión de la frontera urbana y agrícola.

La propuesta de criterios técnicos sobre producción libre de deforestación se detalla en el Anexo 4.

V. SUGERENCIAS SOBRE LA DISCUSIÓN: PASOS A SEGUIR

Queda claro, al analizar en las matrices adjuntas (ANEXOS 1, 2 y 3) que, en las definiciones existentes sobre los 19 conceptos investigados, no todos los conceptos se encuentran ampliamente definidos por los estándares legales, comerciales o de tercera parte. Y que tampoco existe una metodología clara y estandarizada en la materia, sobre qué es un estándar, qué es un criterio, qué es un principio, o qué es un lineamiento a seguir.

Al respecto conviene adoptar una postura metodológica para estandarizar a nivel nacional estos conceptos, y poder tener claro a qué se va a denominar estándar voluntario, el cual está normalmente compuesto por una serie de principios los cuales traen definiciones conceptuales, y al tiempo de crear los lineamientos para su implementación en los llamados criterios e indicadores.

Conviene, asimismo, tener una discusión interna sobre los efectos jurídicos, los efectos institucionales, los efectos políticos y los efectos comerciales, de la adopción de una definición de deforestación cero, partiendo del análisis jurídico mencionado en los puntos I y II de este documento. Esto parece de vital importancia puesto que una vez que la definición sea adoptada y socializada, deberá ser cumplida, y las expectativas por su implementación comenzarán a ser visibles, no solo en los programas o estrategias específicas de los Ministerios de Agricultura y Ganadería o Ambiente, sino también a nivel nacional e internacional. Esta amplia difusión tanto nacional como internacional, tendrá que darse con un nivel de comprensión y entendimiento de los efectos que puedan producirse.

Se sugiere tener una discusión interna sobre el alcance de lo aquí presentado, tanto en los Anexos 1, 2, y 3, como en los pasos a seguir de este documento antes de adentrarnos en la elaboración de las definiciones de los 19 criterios.

BIBLIOGRAFIA

Acuerdo Ministerial No. 21 Gestión integral consumo y producción sustentable a nivel Nacional. Registro Oficial No. 218 de 3 de abril de 2014.

Acuerdo Ministerial No. 140 Marco institucional para incentivos ambientales. Registro Oficial Edición Especial No. 387 de 4 de noviembre de 2015.

Acuerdo Ministerial No. 116 Plan de Acción REDD más Bosques para el Buen Vivir. Registro Oficial Edición Especial No. 985 de 29 de marzo de 2017.

Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial Suplemento No. 983 de 12 de abril de 2017.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Decreto Ejecutivo No. 1449. Registro Oficial No. 479 de 2 de diciembre de 2008.
Resolución de AGROCALIDAD No. 108 Guía Carácter Voluntario a Certificación Buenas Prácticas Agrícolas.

Registro Oficial Suplemento No. 90 de 17 de diciembre de 2009.

Resolución Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Registro Oficial Suplemento No. 71 de 4 de septiembre de 2014.

Resolución de AGROCALIDAD No. 0038. Acceso 2 de mayo de 2019 desde: <http://www.agrocalidad.gob.ec/wp-content/uploads/res.0038.pdf>

Resolución de AGROCALIDAD No. 183 Guía de Buenas Prácticas Agrícolas Para Cacao.

Registro Oficial Suplemento No. 838 de 26 de noviembre de 2012.

Resolución de AGROCALIDAD No. 25 Procedimiento para la Certificación de Cacao Nacional Fino de Aroma. Registro Oficial Edición Especial No. 168 de 13 de julio de 2011.

Resolución de AGROCALIDAD No. 217 Guía de Buenas Prácticas Pecuarias de Producción de Leche. Registro Oficial Suplemento No. 842 de 30 de noviembre de 2012.

Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente. Registro Oficial Edición Especial No. 2 de 31 de marzo de 2003.

Referencias nacionales

Ministerio del Ambiente. *Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador (ENCC) 2012- 2025*. Quito, 2012.

Ministerio del Ambiente, FOCAM- Ecuador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Plan Nacional del Cambio Climático 2015- 2018*. Quito, 2015.

Foros ambientales multilaterales

Declaración de Nueva York sobre los bosques (2014).

Declaración de Ámsterdam *Towards Eliminating Deforestation from Agricultural Commodity Chains with European Countries* (2015).

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992).

Food and Agriculture Organization of the United Nations. *FAO's work on climate change: United Nations Climate Change Conference 2016*.

Internacional

4C Association. *Código de Conducta de 4C*.

4C Services. Acceso 15 de mayo de 2019 desde: <https://www.4c-services.org/>

Cocoa & Forest Initiative and World Cocoa Foundation. *Summary of Company Initial Action Plans for Côte d'Ivoire*. Acceso 17 de mayo de 2019 desde: <https://www.worldcocoafoundation.org/wp-content/uploads/2018/08/CFI-Aggregate-Action-Plan-Cdl-02.28.19.pdf>

EUREDD. *Deforestation-free commodity trade Scaling-up implementation with jurisdictions*. Acceso 9 de mayo de 2019 desde: <http://www.euredd.efi.int/publications/deforestation-free-commodity-trade>

EUREPGAP. *Puntos De Control y Criterios De Cumplimiento Frutas y Hortalizas*. Alemania, 2004.

European Commission. *The common agricultural policy at a glance*. Acceso 9 de mayo de 2019 desde: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en

Global Coffee Platform. *Nuevo Código de Conducta de 4C*. Acceso 19 de mayo de 2019 desde: <https://www.globalcoffeeplatform.org/es/latest/2015/nuevo-c%C3%B3digo-de-conducta-de-4c>

Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Zero deforestation initiatives and their impacts on commodity supply chains*. Rome, 2017

Food and Agriculture Organization of the United Nations. *A scheme and training manual on good agricultural practices (GAP) for fruits and vegetables*. Bangkok, 2016.

GLOBALG.A.P. *The Global Partnership for Safe and Sustainable Agriculture*. Acceso: 29 de abril de 2019 desde: https://www.globalgap.org/export/sites/default/.content/.galleries/Documents_for_Mailings/170712_GG_IntroPPT_EN_Session_KM.pdf

GLOBALG.A.P. *Aseguramiento integrado de fincas: módulo base para todo tipo de finca*. 2017.

Gobierno de España. *Iniciativa 4 por mil: el carbono orgánico del suelo como herramienta de mitigación y adaptación al cambio climático en España*. Madrid, 2018.

High Carbon Stock Approach. *The HCS Approach Toolkit*. 2017.

Malaysian Sustainable Palm Oil (MSPO). Acceso 20 de mayo de 2019 desde: <https://www.mpocc.org.my/>

Rainforest Alliance. *Traceability Guidelines: Policy & Guidelines for Products Traded as Rainforest Alliance Certified*. New York.

Rainforest Alliance. *Rainforest Alliance's Position on Halting Deforestation and Achieving Sustainability in Agricultural and Forestry Supply Chains*. 2015.

Roundtable on Sustainable Palm Oil. *RSPO New Planting Procedure*. Malasia, 2015.

Roundtable on Sustainable Palm Oil. *Principios y Criterios para la Producción de Aceite de Palma Sostenible*. 2018.

The Nature Conservancy, *et al.* *Ganadería Colombiana Sostenible*.

The Nature Conservancy, *et al.* *Casos de Negocios para la ganadería sostenible en Colombia*.

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. *Issues brief*. Suiza, 2017.

Legal Information Institute. *U.S. Code: Title 7. Agriculture*. Acceso: 10 de mayo de 2019 desde: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/7>

World Wildlife Fund. *WWF living forests report: chapter 5 saving forests at risk*. 2015.