

**ANÁLISIS ACTUALIZADO
DEL MARCO LEGAL Y
ORGANIZACIONAL DEL
“SISTEMA NACIONAL DE
CONTROL FORESTAL Y
DE VIDA SILVESTRE” Y
“SISTEMA NACIONAL DE
MONITOREO DE BOSQUES”**

Descripción breve

Este documento busca hacer un análisis actualizado del marco legal del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques y Sistema Nacional de Control Forestal y de Vida Silvestre. Incluye un diagnóstico de la situación actual de ambos sistemas nacionales.

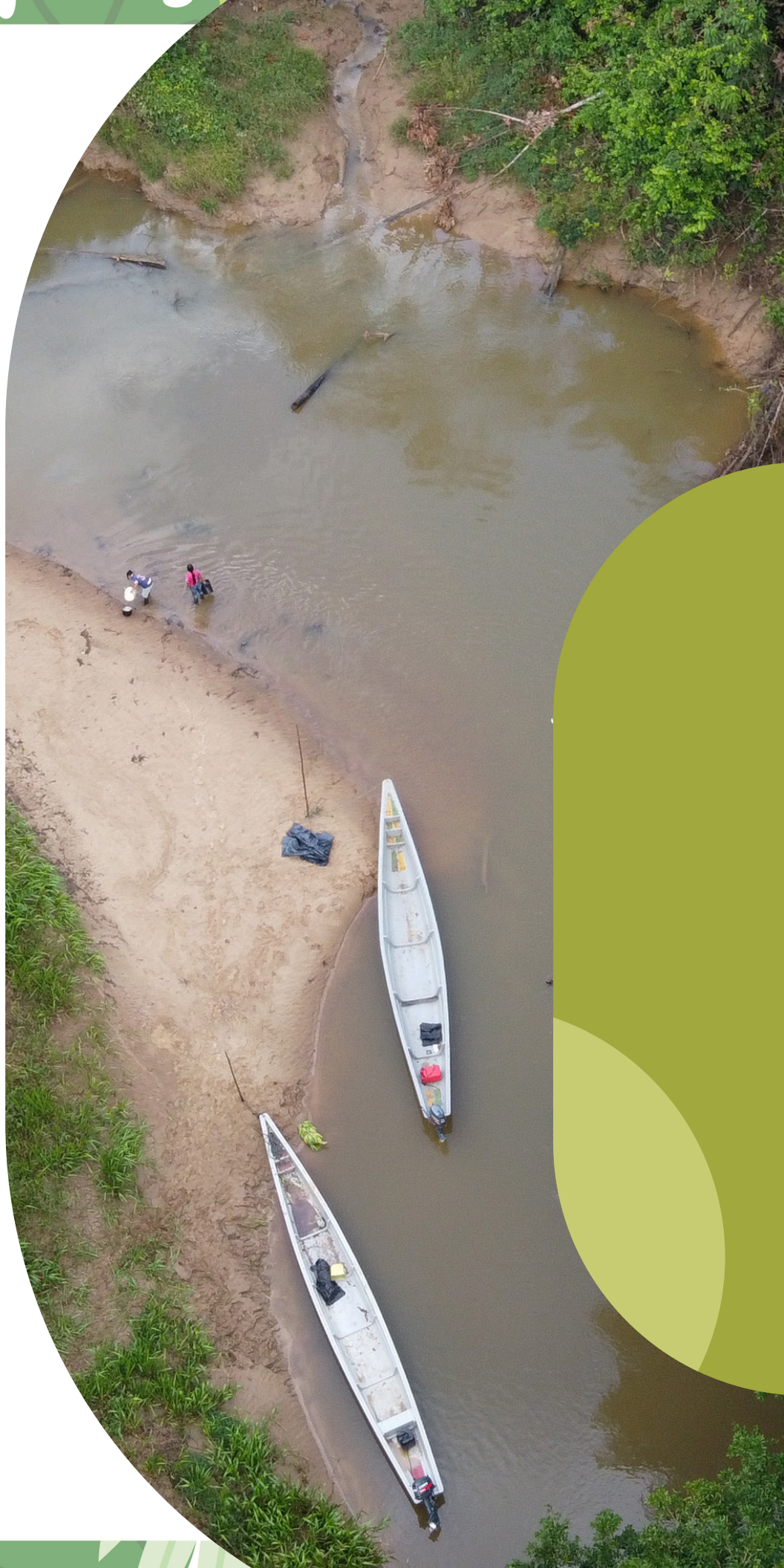


TABLA DE CONTENIDOS

TÉRMINOS Y ABREVIATURAS	4
INTRODUCCIÓN	6
OBJETIVOS	8
DIAGNÓSTICO	10
IDENTIFICACIÓN, DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	12
SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FORESTAL Y DE VIDA SILVESTRE (SNCFVS)	14
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FORESTAL Y DE VIDA SILVESTRE	15
COMPONENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FORESTAL Y DE VIDA SILVESTRE	15
SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE BOSQUES (SNMB)	17
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE BOSQUES	17
SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS (SATA)	18
CUELLOS DE BOTELLA	21
RECOMENDACIONES	22
BIBLIOGRAFÍA	23
ANEXOS	24



TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

AM: Acuerdo Ministerial.- Es un acto administrativo que surte efectos jurídicos, a través de una declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa.

BVP: Bosques y Vegetación Protectora.- Son formaciones vegetales, naturales o cultivadas, arbóreas, arbustivas o herbáceas, de dominio público o privado, declarados como tales por encontrarse en áreas de topografía accidentada, cabeceras de cuencas hidrográficas o zonas que por sus condiciones climáticas, edáficas e hídricas deben ser conservadas, así como los bosques de importancia ritual, ceremonial, cultural o histórica

COA: Código Orgánico del Ambiente.- Instrumento jurídico que regula los derechos, deberes y garantías ambientales contenidos en la Constitución, así como los instrumentos que fortalecen su ejercicio, los que deberán asegurar la sostenibilidad, conservación, protección y restauración del ambiente.

Extensión Forestal: Es un servicio de asistencia y asesoramiento técnico basado en la comunicación entre el propietario de la tierra, para la elaboración colaborativa de un plan de manejo integral, que permita promover la gestión forestal sostenible con un enfoque de paisaje dentro de los bosques naturales, e incorpora los criterios de soluciones basadas en la naturaleza para fomentar medios de vida sostenibles.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.- Agencia de las Naciones Unidas que lidera temas de interés internacional, para lograr la seguridad alimentaria acorde a los objetivos de desarrollo sostenible.

FFAA: Fuerzas Armadas.- Entidad, encargada de defender la soberanía e integridad territorial y apoyar a la seguridad pública y del Estado, a fin de contribuir en la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos; al desarrollo nacional; al mantenimiento de la paz y cooperación internacional.

FGE: Fiscalía General del Estado (Unidad Especializada para la Investigación de los Delitos Contra el Medio Ambiente y la Naturaleza). Entidad, encargada de la investigación preprocesal y procesal penal de todos los delitos relacionados contra el ambiente y la naturaleza, y el ejercicio de la acción penal pública. Además, el cumplimiento del objetivo establecido en la Constitución, leyes y reglamentos vigentes, que norman las acciones para preservar y conservar el medioambiente.

MAATE: Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica.- encargado de garantizar la calidad, conservación y sostenibilidad de los recursos naturales, mediante el ejercicio efectivo de la rectoría, planificación, regulación, control, coordinación y gestión ambiental y de los recursos hídricos.

MV: Mapa de Vegetación del Ecuador Continental.- Instrumento, que cuenta con una serie de variables ambientales como: el bioclima, el relieve, el suelo, regímenes de inundación, entre otros factores; que interactúan y dan origen a diferentes paisajes naturales que conviven con varios tipos de vegetación y permanentes amenazas dadas por una continua y persistente presión del ser humano sobre los recursos naturales.

PFN: Patrimonio Forestal Nacional.- El Patrimonio Forestal Nacional estará conformado por:

1. Los bosques naturales y tierras de aptitud forestal, incluyendo aquellas tierras que se mantienen bajo el dominio del Estado o que por cualquier título hayan ingresado al dominio público;
2. Las formas de vegetación no arbórea asociadas o no al bosque, como manglares, páramos, moretales y otros;
3. Bosques y Vegetación Protectores;
4. Los bosques intervenidos y secundarios; y,
5. Las tierras de restauración ecológica o protección.

PSB: Programa Socio Bosques.- Socio Bosque consiste en la entrega de incentivos económicos a campesinos y comunidades indígenas que se comprometen voluntariamente a la conservación y protección de sus bosques nativos, páramos u otra vegetación nativa.

Programa REM (REDD for Early Movers): Es un Programa del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica financiado bajo el concepto "pagos por resultados" por la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) derivadas de la deforestación y degradación de bosques (REDD+). Los pagos provienen de los gobiernos de Alemania y Noruega y son canalizados y administrados a través del Fondo de Inversión Ambiental Sostenible (FIAS).

RCOA: Reglamento del Código Orgánico del Ambiente.- Normativa, que dictamina los criterios ambientales para el ordenamiento territorial, que tienen como objetivo la regulación de las actividades antrópicas considerando las necesidades poblacionales en función de los recursos naturales, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de la naturaleza establecidos en la Constitución.

Régimen Forestal Nacional: Se instituye el Régimen Forestal Nacional como un sistema destinado a promover la conservación, manejo, uso sostenible y fomento del Patrimonio Forestal Nacional, así como sus interacciones ecosistémicas, en un marco de amplia participación social y contribución eficaz al desarrollo sostenible, especialmente en el ámbito rural.

SAF: Sistema de Administración Forestal.- Herramienta de gestión de la información y procesos, que forma parte del Sistema Único de Información Ambiental, a través del cual interactúan el usuario con la administración, para la conservación y manejo sostenible del Patrimonio Forestal Nacional.

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación.- Entidad encargada de administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) para la planificación del desarrollo del país, a través de la planificación nacional, y ejercida a través del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional.

SNAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas.- Áreas de conservación para la protección y mantenimiento de la biodiversidad, servicios ecosistémicos como el agua y valores culturales, aportando al desarrollo sostenible del país.

UPMA: Unidad de Policía de Medio Ambiente.- Entidad, encargada de velar por la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la preservación del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados, mediante procedimientos especializados de control que garanticen la sostenibilidad del buen vivir, en favor de la seguridad ciudadana y el orden público.



1. INTRODUCCIÓN

Ecuador es uno de los 17 países megadiversos del mundo, alberga entre el 5% y 10% de la biodiversidad de todo el planeta y un tercio de su territorio corresponde a áreas protegidas, mientras que el 51% está cubierto por bosque nativo. Estos ecosistemas proveen de alimento, medicina y materias primas; regulan el ciclo del agua, del clima y evitan desastres como inundaciones, derrumbes y proliferación de diversas plagas, entre otros múltiples beneficios. Los bosques, además, son el hogar de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que ancestralmente han cumplido un rol de cuidado y conservación de los remanentes forestales en los territorios que habitan.

Como se expone en la Declaración de Nueva York sobre los Bosques (2018) “La gobernanza forestal es más débil en los países más pobres, donde las instituciones y el estado de derecho tienden a ser frágiles en general. Muchos países tienen leyes firmes en papel, en particular con respecto al acceso a la información y a la justicia, pero a menudo se implementan de manera inadecuada. La ilegalidad fomenta la deforestación especialmente donde la agricultura comercial causa considerables pérdidas forestales. El riesgo de que se infrinjan las leyes relacionadas con los bosques en la producción de productos primarios sigue siendo alarmantemente alto”.

Se contempla que el marco adecuado para la gestión forestal hacia la sostenibilidad considera que los procesos no sean llevados a cabo únicamente desde la perspectiva del gobierno nacional, sino que tome en cuenta a otros actores como gobiernos locales, la sociedad civil, agencias de cooperación internacional, comunidades y nacionalidades indígenas.

En el Ecuador, la política y la normativa atribuida en el Código Orgánico del Ambiente (COA) y su Reglamento (RCOA), referente al manejo del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques y Sistema Nacional de Control Forestal y Vida Silvestre, modelo de gestión adoptado por la Autoridad Ambiental Nacional, carece de mecanismos adecuados para su efectivo ejercicio e influye en procesos de gestión, información, control y justicia ambiental.

El COA establece como atribución de la Autoridad Ambiental Nacional el control forestal, para lo cual en su art. 128 señala lo siguiente: “El control forestal se realizará según las reglas establecidas por la Autoridad Ambiental Nacional y se efectuará sobre:

1. Las actividades que afecten al Patrimonio Forestal Nacional, en inobservancia a las disposiciones del Régimen Forestal Nacional;
2. El aprovechamiento y la movilización de productos forestales maderables y no maderables; y,
3. Las actividades que se realicen en las industrias, primarias, secundarias y comercialización de bienes y servicios forestales. Cuando se requiera el ingreso a las instalaciones para realizar las inspecciones, la fuerza pública tendrá la obligación de acompañar a la autoridad de control.

Como una de las estrategias de control se priorizarán sistemas de trazabilidad o cadenas de custodia, con el fin de validar la procedencia lícita de los productos forestales”.

Además, en su art. 129 establece: “La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas colaborarán con los organismos públicos integrantes del marco institucional del Régimen Forestal Nacional en el control de la degradación, deforestación, la extracción ilegal, la tenencia, la movilización y comercialización de productos forestales”.

Complementariamente, desde una visión integral para el manejo sustentable de los bosques, se plantea a la conservación de la vida silvestre como una atribución adicional de la Autoridad Ambiental Nacional. El COA en su art. 34 señala: “La Autoridad Ambiental Nacional será la responsable de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, para lo cual podrá establecer obligaciones y condiciones en los planes de manejo”.

Completando lo señalado anteriormente, el Sistema Nacional de Control Forestal y Vida Silvestre se ejecutará a través de la aplicación de cuatro componentes (Verificación Forestal; Puestos Fijos de Control Forestal y de Vida Silvestre; Unidades Móviles de Control Forestal y de Vida Silvestre y Destino final de la madera; y, Asistencia Técnica Forestal), cada componente tiene sus características específicas.

Con relación al Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques, la Autoridad Ambiental Nacional desde planta central prevé su gobernanza, siendo parte de los procesos propios que brindan el direccionamiento de orden técnico la Dirección de Bosques, conforme el Acuerdo Ministerial Nro. MAAE-2020-023 de 28 de agosto del 2020, que establece el Estatuto Orgánico por Procesos.

En referencia a la estructura organizacional, el nivel jerárquico superior de estos procesos propios del sistema está conformado por las autoridades nacionales, cuya estructura es: el Viceministerio del Ambiente, seguido de la Subsecretaría de Patrimonio Natural y dentro de ésta la Dirección de Bosques. La gestión de la información del monitoreo apoyará al conocimiento, valoración, conservación y manejo sostenible de patrimonio natural y su biodiversidad.

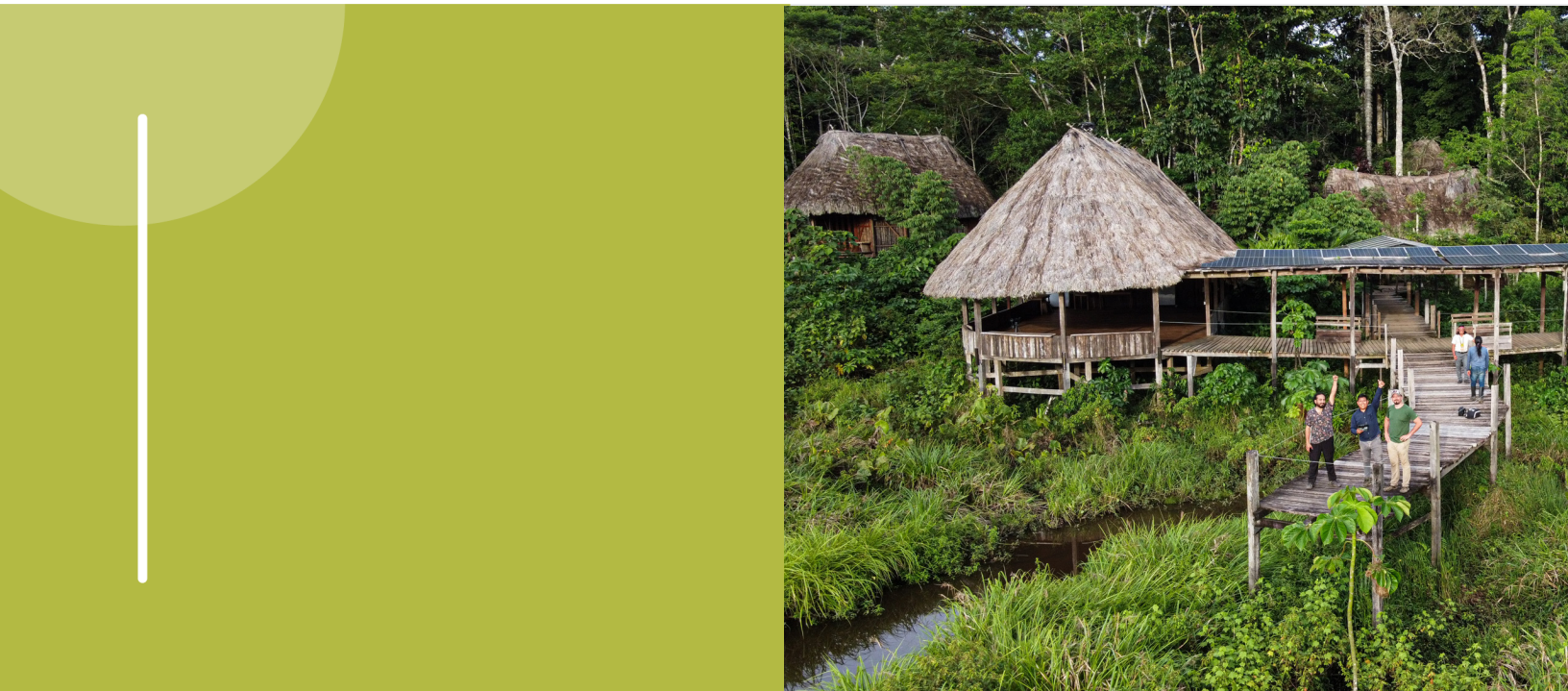
De acuerdo con los datos oficializados en las Estadísticas de Patrimonio Natural, se determina que a través del Sistema de Monitoreo de Bosques se permite identificar los cambios positivos o negativos a tiempo de entender los impactos en los bienes y servicios a seguir en el desempeño de estrategias, políticas y programas. La importancia del monitoreo radica en la generación de insumos para la toma de decisiones con respecto a la deforestación y degradación de los ecosistemas, tala ilegal, tráfico de la vida silvestre y cambio climático. Su misión es generar insumos de primera mano y de calidad que permita el uso sostenible de los recursos naturales estratégicos, contemplados dentro de los instrumentos de planeación y de política pública.

El presente documento de análisis se enfoca en explorar los diferentes procesos vinculados a las actividades de Control Forestal y de Vida Silvestre, así como del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques, con el propósito de brindar recomendaciones para fortalecer capacidades y mecanismos de monitoreo y control por parte de las autoridades encargadas de aplicar la normativa sobre los usos de los recursos naturales.

2. OBJETIVO

Realizar un análisis actualizado del marco legal y organizacional del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques y Sistema Nacional de Control Forestal y de Vida Silvestre.





2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Realizar un análisis de las capacidades institucionales del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) en calidad de Autoridad Ambiental Nacional, con relación al Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques y Sistema Nacional de Control Forestal y Vida Silvestre.
- Analizar los mecanismos de coordinación del MAATE con entidades del Estado en sus labores de gestión y control (UPMA, FFAA, FGE), en las actividades del Régimen Forestal Nacional, respecto al control de la degradación, deforestación, la extracción ilegal, la tenencia, la movilización y comercialización a través de Notas Revérsales, Convenios, así como su relación con otros actores (privados, comunitarios, sociedad civil) vinculados a la actividad forestal y de vida silvestre.



3. DIAGNÓSTICO

Conservación de los bosques en el Ecuador

El Ecuador comprende 24.898.221 hectáreas (ha) de su territorio continental, sin tomar en consideración las Islas Galápagos y otras islas lejanas al límite costanero. El Mapa de Vegetación del Ecuador Continental (MV) realizado por el MAATE, indica que la vegetación natural del Ecuador se compone de 91 ecosistemas naturales, de los cuales 65 corresponden a boscosos, 14 herbáceos y 12 arbustivos (MAE, 2018). De este total, existen 87 ecosistemas mapeados por el MAATE, y se estima que cubrirían una superficie cercana a 15'385.843 ha (aproximadamente el 61,58% del territorio nacional), de los cuales 8'999.224 ha se encuentran formando parte de sistemas de conservación establecidos por el MAATE. Estos ecosistemas comprenden, los ecosistemas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) 4'907.609,5 ha; ecosistemas en Bosques y Vegetación Protectora (BVP) 2'440.964 ha, y los ecosistemas en los predios del Programa Socio Bosque (PSB) 1'650.651,06 ha (MAATE, 2021).

Según esta información, la superficie de bosques al 2018, es de 12'514.340 ha, de las cuales el mayor porcentaje (74%) se encuentran en la región amazónica. Aproximadamente 1'883.674 hectáreas (15%) están en la región costa y 1'329.947 hectáreas (11%) en la región sierra (MAATE, 2020). Con base en esto, se puede asegurar que el 50,26% del territorio continental está cubierto por bosque naturales. Aproximadamente 6'132.026,60 ha de bosques naturales están dentro de territorios indígenas y propietarios individuales, lo que representa el 49% de los bosques del país y 74% de estos se encuentran en la Amazonía ecuatoriana. Asimismo, existe una superposición significativa entre los territorios indígenas y otras designaciones de las tierras, como áreas protegidas y bosques protectores.

Por la relación tan importante entre estos territorios y los bosques, los pueblos indígenas se convierten en actores clave para lograr objetivos en reducción de emisiones por deforestación/degradación evitada, y para lograr un uso, manejo sostenible y conservación de los recursos forestales.

Según el Oficio Nro. SNP-SPN-2021-1335-OF, e Informe sobre el "Proyecto de reformas fiscales dirigidas a inversión en 'Conservación y manejo sostenible de recursos naturales'", se detalla que:

Los ecosistemas forestales rescatan una función importante en la mitigación del cambio climático al actuar como sumideros que absorben el dióxido de carbono (CO₂) de la atmósfera y almacenan el carbono en la biomasa y los suelos (FAO, 2013). No obstante, la deforestación es la segunda causa más importante del cambio climático después de la quema de combustibles fósiles y representa casi el 20% de todas las emisiones de gases de efecto invernadero; sobre todo el sector transporte a nivel mundial (FAO, 2018).

Con respecto a la política de conservación, el Plan de Acción REDD+ del Ecuador “Bosques para el Buen Vivir” (2016-2025) constituye un componente esencial de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el reflejo del compromiso del país en la reducción de la deforestación y de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas.

En el 2018, la región natural menos deforestada era la región amazónica, con una remanencia de aproximadamente 83% del área forestal original. Alrededor del 48% del área forestal natural original se mantenía en la región andina, sobre todo en las estribaciones orientales de los Andes. La remanencia de los bosques de la Costa era solo el 27%.

Los cinco ecosistemas forestales de menor remanencia están en la Costa. En especial, los bosques siempreverdes de tierras bajas, deciduos de tierras bajas y siempreverdes inundables de la Costa (Guandal), con una remanencia inferior al 20%, son los más amenazados del Ecuador. Los Bosques Deciduos de Tierras Bajas de la Costa son también los que muestran mayor riesgo, en el periodo 2016-2018 se perdió más del 6% de su área remanente en el 2016. Cuatro tipos de bosque de la Costa perdieron más de 3% de su área en el 2016. Otros tres tipos de bosques de la Costa, tres andinos y uno amazónico perdieron más de 1% de su área remanente en estos dos años.

Manejo Forestal en el Ecuador

Nuestro país, dentro del marco normativo, inicialmente contó con una Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable (1999-2000), que planteó una política pública forestal del Estado, respecto al Manejo Forestal Sustentable como condición principal de conservación de los bosques a largo plazo para detener la pérdida de los bosques nativos. Del resultado de esta política, el Ministerio del Ambiente hizo un replanteamiento de las políticas a través de las normas de aprovechamiento de los bosques. En diciembre del año 2000, mediante Acuerdo Ministerial Nro. 131, se emite la Normativa para el Manejo Forestal Sustentable para el Aprovechamiento de Madera, documento que, en junio del año 2004, fue sujeto de una reforma mediante la expedición de los Acuerdos Ministeriales Nro. 038, 039 y 040; estos, a su vez, fueron actualizados en mayo de 2014 a través del Acuerdo Ministerial Nro. 125, que expide el procedimiento para el aprovechamiento en bosques tropicales.

Entre 2000 y 2001, se puntualizó la reforma institucional del Ministerio del Ambiente para estructurar e implementar el Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal (SNTCF) como instrumento de apoyo a la autoridad forestal, destinado a promover la participación de la sociedad civil y de la iniciativa privada en la gestión forestal. Como parte del Sistema se creó el fideicomiso de Vigilancia Verde, un cuerpo público privado de apoyo al control forestal, con puestos de control fijos y unidades móviles de control en las carreteras del país, que a la presente fecha se mantiene vigente, pues no ha sido cerrado conforme la norma de creación.

Por otra parte, la figura de la Regencia Forestal se creó como un mecanismo de delegación de algunas actividades operativas de supervisión y administración en los lugares de aprovechamiento forestal; esta figura fue sustituida por la de profesionales forestales en el COA y RCOA. Luego, el Decreto Ejecutivo 1121 de 05 de junio del 2008, establece reformas legales que obligaron al Ministerio del Ambiente a retomar las actividades propias del sector público respecto a la administración y verificación forestal que había delegado a la empresa verificadora. Desde ese entonces la administración forestal a cargo del estado y la Regencia Forestal ahora denominada profesionales forestales, operan sin contar con un sistema integral de administración y verificación forestal eficiente.

A partir de la vigencia del Acuerdo Ministerial Nro. 139 del 05 de abril del 2010, con su modificación del 14 de agosto de 2012, en sus disposiciones de cumplimiento, se dispone la aprobación de planes y programas de aprovechamiento forestal a través del Sistema de Administración Forestal, con el objetivo de establecer los procedimientos para autorizar el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales maderables de los bosques naturales húmedo, andino y seco; de los bosques cultivados: plantaciones forestales, árboles plantados, árboles de la regeneración natural en cultivos; las formaciones pioneras; de los árboles en sistemas agroforestales; y, los productos forestales diferentes de la madera.

El estado ecuatoriano a través del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica ejecuta acciones de control forestal con la finalidad de contrarrestar la ilegalidad en el aprovechamiento de los recursos forestales, en sus fases de planificación, aprovechamiento, movilización y comercialización en las industrias primarias, secundarias y de comercialización de bienes y servicios forestales. Estas acciones se han visto limitadas principalmente por la asignación de recursos económicos, lo que ha reducido operatividad a nivel nacional en cuanto al personal a cargo del MAATE. Por lo tanto, es importante que el Ecuador pueda contar con un Sistema Nacional de Control Forestal y de Vida Silvestre, especialmente para precautelar la conservación y el manejo sostenible de los bosques naturales, actividad que es responsabilidad de la Autoridad Ambiental Nacional.

4. IDENTIFICACIÓN, DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

De acuerdo con el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, se desprende que el tráfico ilegal de productos forestales en zonas de frontera, tanto con Colombia como con Perú, es una problemática nacional constante, con el ingreso y salida de madera del Ecuador por pasos fronterizos ilegales, especialmente por medios de transporte fluvial.

Complementario al tráfico ilegal de productos forestales, el problema se agudiza por causa de políticas públicas no eficientes que no favorecen la conservación y/o uso y manejo sostenido de los bosques, por cuanto no agilitan el trámite de administración a los regulados. Además, el diseño e instrumentación de dichas políticas no ha tenido el éxito que se esperaba en países como Ecuador y Perú.

Las actividades de control y monitoreo de presuntas talas ilegales le corresponden al Ministerio del Ambiente del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Dicha cartera de estado conforme el COA y RCOA debe controlar las diferentes actividades que se realizan a lo largo de la cadena productiva de la madera, mediante la emisión de autorizaciones administrativas dispuestas por el COA y demás normativa forestal vigente.

Los operativos de control forestal son coordinados con la Unidad de Protección de Medio Ambiente de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas del Ecuador. A estas acciones interinstitucionales les corresponde reducir los incidentes por tala, movilización y comercialización ilegal de los recursos forestales maderables.

Los sujetos o personas, bienes, actos jurídicos y demás instrumentos de gestión forestal, que intervienen en la cadena productiva de la madera y que deberán contar con un Registro Forestal en el Sistema de Administración Forestal, en lo que respecta a bosques naturales de competencia de la Autoridad Ambiental Nacional, se clasifican en:

- a) Predios;
- b) Planes, Programas y Proyectos;
- c) Actos y Contratos;
- d) Profesionales Forestales;

- e) Profesional Ambiental, Agropecuario, o afines.;
- f) Operadores de Servicios Forestales;
- g) Representantes Técnicos;
- h) Transportistas;
- i) Industrias Forestales;
- j) Motosierristas;
- k) Viveros;
- l) Predio para el Certificado de no Afectación;
- m) Recolectores de Productos Forestales no Maderables y Subproductos de la Madera;
- n) Beneficiarios de la Donación de Productos Forestales;
- o) Exportadores e Importadores de Productos Forestales.

Complementario al componente forestal, es importante resaltar que la protección y conservación de la vida silvestre está amparada en la normativa ambiental vigente y en Convenios, Acuerdos y Normas Internacionales de los cuales Ecuador es signatario. Entre los principales convenios se destacan: el Convenio de la Diversidad Biológica (CBD), la Convención Sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre (CITES), la Convención de Especies Migratorias (CMS), la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (CIT), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE).

En este contexto, la biodiversidad posiciona biológicamente al Ecuador ante otros países mundiales, pero también denota las amenazas que por la actividad humana se dan cada vez con mayor fuerza, por ejemplo, la alteración, fragmentación y destrucción de hábitats, la introducción de especies exóticas, la contaminación, la sobreexplotación de la fauna y flora silvestres, el tráfico ilegal de la vida silvestre, entre otros.

Por lo tanto, es importante conservar y manejar sosteniblemente los bosques, de tal manera que uno de sus componentes, la vida silvestre, mantenga las funciones ecológicas básicas para la sobrevivencia de las especies. Como resultado de esta visión integral, se establece necesario que las acciones de control y monitoreo a emprenderse sean vinculantes al manejo de los bosques sostenibles y la vida silvestre.

Bajo esta visión integral, en el marco de la Política del Plan de Acción REDD, en el país se ha venido desarrollando diversas iniciativas para promover la conservación y uso sostenible de los bosques en el país, entre las que podemos mencionar:

- Plan de Acción REDD
- Programa Nacional de Restauración Forestal con enfoque de Paisaje.
- Sistema de Monitoreo de Bosques
- Sistema de Alertas Tempranas (SATA).
- Sistema Nacional de Control Forestal y de Vida Silvestre
- Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- Patrimonio Forestal Nacional
- Proyecto Socio Bosque II

Demostrando dichos esfuerzos, en referencia al Oficio Nro. SNP-SPN-2021-1335-OF de 21 de diciembre del 2021, la Secretaría Nacional de Planificación emite el Dictamen de prioridad y aprobación del “Sistema Nacional de Control Forestal y Vida Silvestre”, donde se generó un informe con un breve resumen de las causas identificadas sobre la pérdida de los recursos naturales en el país, entre las cuales se menciona:

- “(...) El cambio de uso de los bosques naturales para el incremento de actividades agrícolas y agropecuarias, el principal driver de deforestación en el Ecuador.
 - La falta de la regulación de la tenencia de la tierra, que promueve la deforestación y debilita los regímenes indígenas de propiedad comunal, los cuales tradicionalmente han fomentado la conservación de los bosques naturales y cultivos autóctonos.
 - La falta de control a las actividades post-aprovechamiento a los programas de manejo forestal, que han incidido en el cambio de cobertura de los bosques naturales a sistemas agroforestales.
 - Otros factores sociales, económicos y ambientales (como crecimiento poblacional, infraestructura, empleo, condiciones macroeconómicas y condiciones ambientales), (...).”

Es elemental agregar a estas causas, el desconocimiento de los administrados sobre las actividades que provienen de los productores forestales maderables y/o no maderables ligadas a las buenas prácticas de manejo forestal sostenible, atado a los temas de regulación procedimientos establecidos en las normas forestales para la emisión de autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos y su comercialización conforme el ordenamiento jurídico vigente.

Finalmente, otra causa adicional es la falta de personal técnico calificado, que conozca sobre la política forestal, que brinde asistencia técnica calificada, a través de la elaboración de programas de manejo forestal, capacitaciones, entre otras acciones, vinculados al extensionismo forestal.

5. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FORESTAL Y DE VIDA SILVESTRE (SNCFVS)

Conforme el “Dictamen de prioridad y aprobación del Sistema Nacional de Control Forestal y Vida Silvestre”, del MAATE, el proyecto Sistema Nacional de Control Forestal y de Vida Silvestre, tiene cuatro componentes que se ejecutarán en el marco de una planificación operativa del equipo del proyecto, establecida a través de la coordinación del proyecto y soporte administrativo financiero, con la Dirección de Bosques y en articulación con las diferentes Direcciones Zonales y Subsecretarías del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.

La planificación y distribución de los componentes de coordinación y operativos se basa en garantizar que los recursos forestales del país se manejen de forma sostenible, reduciendo de esta manera el tráfico ilegal de productos forestales, la tala ilegal, tráfico de la vida silvestre y sus elementos constitutivos, promoviendo de esta manera la conservación y manejo de los elementos del Patrimonio Forestal Nacional.

5.1 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FORESTAL Y DE VIDA SILVESTRE

Para el cumplimiento de los objetivos planteados por el proyecto, se tiene establecido la siguiente estructura funcional, interna:

- Gerente del proyecto.

El Proyecto al ser un proyecto de inversión, mantiene una gerencia misma que se encarga de evaluar el desarrollo de la ejecución del proyecto mediante el establecimiento de estrategias e indicadores, que son medibles por metas de gestión.

- Coordinador Técnico.

El Proyecto cuenta con coordinador técnico, quién es el encargado de articular todos los componentes; así como de implementación de acciones planteadas por cada uno de los equipos del proyecto a nivel nacional.

De la estructura del Proyecto de Control Forestal, a fin de garantizar y reforzar las acciones de planificación y ejecución del proyecto, cuenta con el área administrativa y financiera conforme las funciones siguientes:

- Responsables operativos: Son funcionarios, encargados de la operatividad de los componentes del Proyecto Sistema Nacional de Control Forestal y Vida Silvestre, con la asignación de jornadas de trabajo, recopilación de resultados de control, elaboración de informes de reportes mensuales y anuales.

- Jurídico: Funcionario encargado de realizar informes de seguimiento sobre los procesos administrativos que son iniciados como resultado de retenciones de productos forestales, vida silvestre y sus elementos constitutivos, denuncias de tala ilegal y deforestación de bosques de cada componente del proyecto a cargo de las Direcciones Zonales; así como asesorar el seguimiento a las propuestas de normativas técnicas generadas desde el Proyecto hacia la Dirección de Bosques y Coordinación General Jurídica del MAATE.

- Financiero: Funcionario encargado de velar por los procesos administrativos y financieros a cargo del proyecto.

5.2 COMPONENTES DEL SISTEMA NACIONAL

DE CONTROL FORESTAL Y DE VIDA SILVESTRE

Los componentes técnicos permitirán el cumplimiento de las metas propuestas por el proyecto, ya que funciona conforme le siguiente detalle de componentes:

Componente 1. Verificación: Verificar a nivel técnico, documental y en campo, que los Programas de Manejo Forestal y Programas de corta de productos forestales aprobadas por las Oficinas Técnicas del MAATE, que cumplan con los requerimientos establecidos en la Normativa Forestal vigente, asegurando el buen uso, manejo y conservación de los bosques.

Componente 2. Controlar en la circulación de productos forestales y del tráfico de especímenes de vida silvestre: Verificar la circulación de madera y productos diferentes de la madera y el control del tráfico de especímenes de vida silvestre y sus elementos constitutivos, mediante la revisión de diferentes medios de transporte propicios para la movilización ilegal de flora y fauna silvestre, en las vías.

Componente 3. Garantizar la vigilancia a nivel nacional de productos forestales movilizados y comercializados y el tráfico de vida silvestre: Verificar que los productos forestales maderables y no maderables que son movilizados a diferentes provincias del país, cuenten con las autorizaciones administrativas emitidas por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, como la guía de circulación emitida a través del SAF. Por otra parte, se realizará la verificación de los documentos con los que se moviliza los productos forestales que se encuentran dentro de centros de destino final (depósitos, industrias, aserraderos, entre otros), y que cumplan con las autorizaciones administrativas emitidas por el MAATE.

Componente 4. Servicio de extensión forestal sobre buenas prácticas forestales a propietarios, y poseionarios de bosques naturales: Brindar Asistencia Técnica sobre el manejo forestal sostenible, legalización de tierras a poseionarios con derechos legales preexistentes, distintivo de producción libre de deforestación, elaboración de planes de manejo integral, comercialización, capacitación y facilitación de información sobre la legislación forestal vigente a usuarios de escasos recursos, poseedores de los bosques naturales a nivel nacional conforme el Acuerdo Ministerial Nro. MAATE-2022-135.

La operación del proyecto Sistema Nacional de Control Forestal y Vida Silvestre, se lo realiza través de la Dirección de Bosques con fondos fiscales y externos (en la actualidad a través del Programa REM Ecuador).

Dentro de los acuerdos institucionales para ejercer el control forestal y el control del tráfico de vida silvestre y sus elementos constitutivos, el Código Orgánico del Ambiente en su art. 129 señala lo siguiente: “Fuerza pública. La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas colaborarán con los organismos públicos integrantes del marco institucional del Régimen Forestal Nacional en el control de la degradación, deforestación, la extracción ilegal, la tenencia, la movilización y comercialización de productos forestales”.

De esta manera, para coordinar y contar con el apoyo efectivo de las Fuerzas Armadas en actividades de control, se cuenta con una Nota Reversal misma que debe ser actualizada por el Proyecto de Control Forestal, por cuanto nace de la Ley de Forestal y de Conservación de Áreas Naturales; esta última fue derogada por la Disposición Décimo Sexta del Código Orgánico del Ambiente; donde constan compromisos de las dos instituciones entre MAATE y MIDENA, para el trabajo que se tenga que realizar en territorio enfocado a reducir el tráfico ilegal de productos forestales y el tráfico de la vida silvestre y sus elementos constitutivos.

Así mismo, entre el MAATE y la Policía Nacional a través de la Unidad de Protección de Medio Ambiente, existe un instrumento jurídico un Convenio de Cooperación interinstitucional, para fortalecer el trabajo conjunto de control a nivel nacional, que permita ejercer la tutela administrativa del Patrimonio Forestal Nacional.

6 SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE BOSQUES (SNMB)

Conforme los Acuerdos Ministeriales Nro. MAATE-2020-052, y MAATE-2020- 023 (Estatuto Orgánico por procesos), establece que la gestión del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques y su gobernanza es parte de los procesos propios que brindan el direccionamiento técnico de la Dirección de Bosques.

En referencia a la estructura organizacional, el nivel jerárquico superior de estos procesos propios del sistema está conformado por las autoridades nacionales cuya estructura es: el Viceministerio del Ambiente, seguido de la Subsecretaría de Patrimonio Natural y dentro de ésta la Dirección de Bosques.

La Subsecretaría de Patrimonio Natural, es la encargada de fortalecer la gobernanza forestal para la unidad de Monitoreo de Bosques, y de construir las siguientes acciones:

1. Lineamientos para el monitoreo de la conservación y restauración de bosques y vegetación nativa, a través de mecanismos monetarios y no monetarios.
2. Propuesta de normas técnicas para la regulación y funcionamiento del monitoreo y la evaluación del Patrimonio Forestal Nacional.
3. Propuesta de normas técnicas para la elaboración del inventario nacional forestal.
4. Inventarios Forestales Nacionales, actualizados.
5. Mapa de deforestación, de cobertura de la tierra y de ecosistemas actualizados.
6. Estadísticas de planes aprobados para la conservación del bosque natural a nivel nacional, aprobación de planes de manejo integral, programas de manejo forestal sostenible, comercio nacional e internacional de productos forestales maderables y no maderables.
7. Informes técnicos de control de las acciones que puedan causar la degradación, destrucción y deforestación del Patrimonio Forestal Nacional.
8. Informe de evaluación del modelamiento de datos geográficos y físicos relacionados al estado y cambio de la cobertura de la tierra.
9. Informes permanentes y monitoreo de focos de calor y pronósticos de riesgo a incendios forestales.
10. Informes periódicos de estadísticas de incendios forestales y quemadas controladas y prescritas regularizadas.
11. Metodologías y mapas de combustibles vegetales de riesgo, amenazas y cicatrices de incendios.
12. Calendarios para el uso y regulación del fuego.
13. Estadística para operaciones de combate de incendios forestales

6.1 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE BOSQUES

Conforme el Acuerdo Ministerial Nro. 052 de 01 de julio del 2019, Art.7 se establece la estructura institucional del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques, opera conforme los siguientes componentes:

a) Componente Biofísico: Este componente se encarga de detectar el estado y patrones de cambio en el Patrimonio Forestal Nacional mediante una colección continua de datos en campo, como el inventario nacional forestal, con base a muestras que incluye el levantamiento de información de flora y fauna, en coordinación con el monitoreo de la biodiversidad;

b) Componente Geográfico Espacial: Este componente está orientado al monitoreo permanente del estado y cambio del Patrimonio Forestal Nacional mediante el análisis espectral de los sensores remotos y la gestión de datos espaciales; y,

c) Componente de Análisis de Información y Reporte: Este componente se encarga de la gestión, análisis estadístico de la información generada por los otros componentes para proporcionar información actualizada y precisa para la elaboración de reportes y evaluaciones de presión, estado y respuesta del Patrimonio Natural.

Adicionalmente, con respecto al artículo 89 del Código Orgánico del Ambiente que establece que la Autoridad Ambiental Nacional ejerce la rectoría, planificación, regulación, control y gestión del Patrimonio Forestal Nacional, en tal virtud el Sistema de Monitoreo de Bosques guarda correlación con el Sistema Nacional de Control Forestal y Vida Silvestre respecto a la atención de las denuncias que se receptan a través del Sistema de Alertas Tempranas.

7. SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS (SATA)

Las denuncias se generan a petición de parte, o de oficio, que se reflejan en el SATA, y se efectúan a través de los técnicos designados por el Proyecto SNCFVS y el personal forestal contratado en el marco del seguimiento a la deforestación del Programa REM, a través de la cooperación con el SNMB. Estos funcionarios pueden revisar mensualmente imágenes satelitales donde se determina un posible cambio de cobertura vegetal e incendios forestales de ser el caso, realizando los sobrevuelos con DRONES a fin de poder corroborar la información.

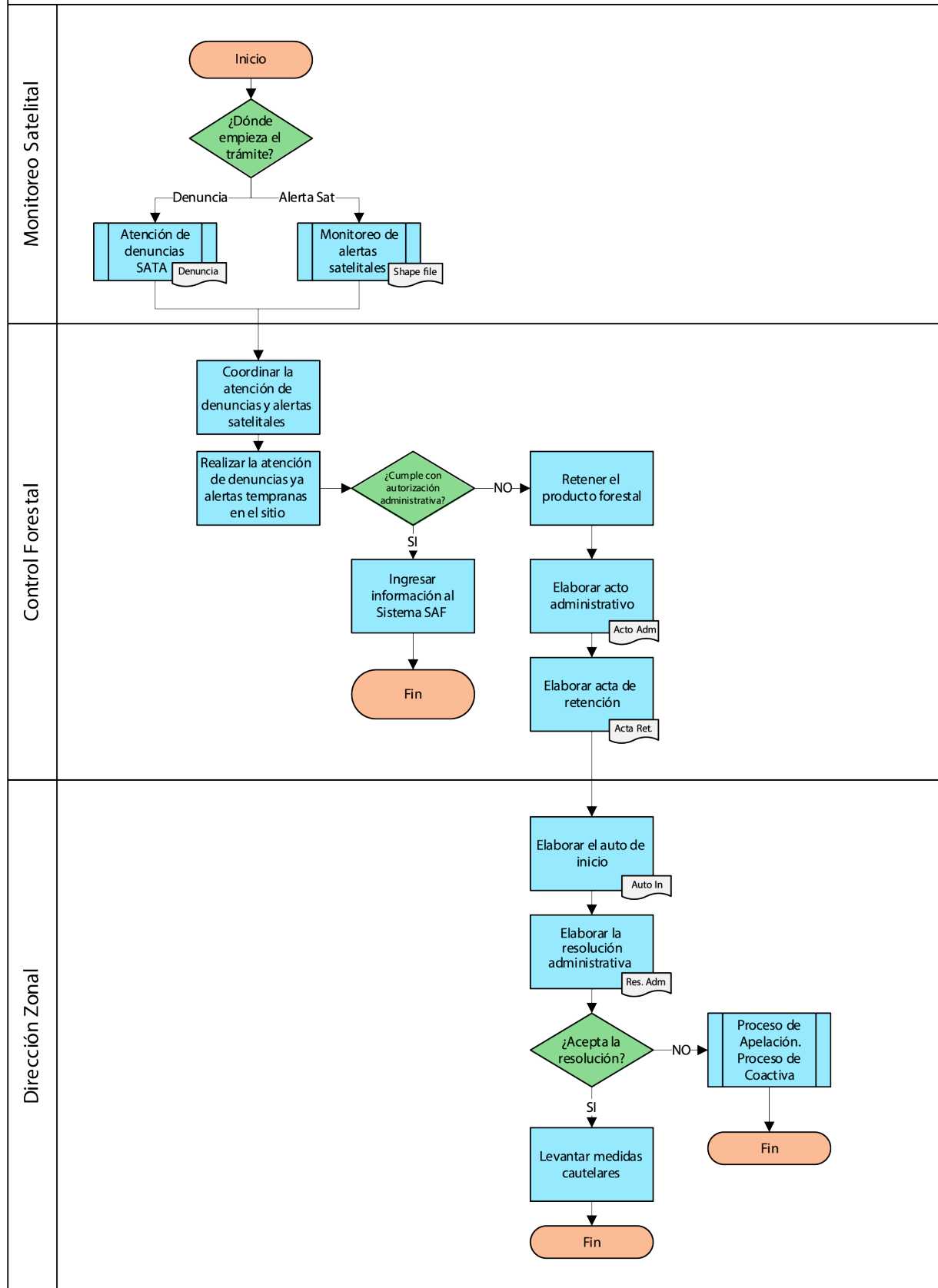
En el caso de identificar una afectación a la cobertura vegetal, o, incumplimiento a las autorizaciones administrativas que impliquen violación a las normas ambientales contenidas en el Código Orgánico del Ambiente, podrán aplicar mediante acto administrativo debidamente motivado, medidas de carácter provisional destinadas a interceptar el progreso del acto ilícito, prevenir y evitar nuevos daños o impactos, asegurar la inmediatez del presunto responsable y garantizar la ejecución de la sanción.

Del resultado de este procedimiento el servidor público designado, deberá remitir el Acto Administrativo, acta de Retención Informe Técnico y otros los elementos, a la Dirección Zonal del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica de conformidad con el Acuerdo Ministerial Nro. MAAE-2020-24 de 31 de agosto del 2020, a fin de que avoque conocimiento y proceda con el inicio del proceso administrativo establecido en el Código Orgánico del Ambiente, Código Orgánico Administrativo y demás normativa ambiental vigente.

A continuación, se describe el detalle de articulación del Sistema de Alertas Tempranas (SATA):

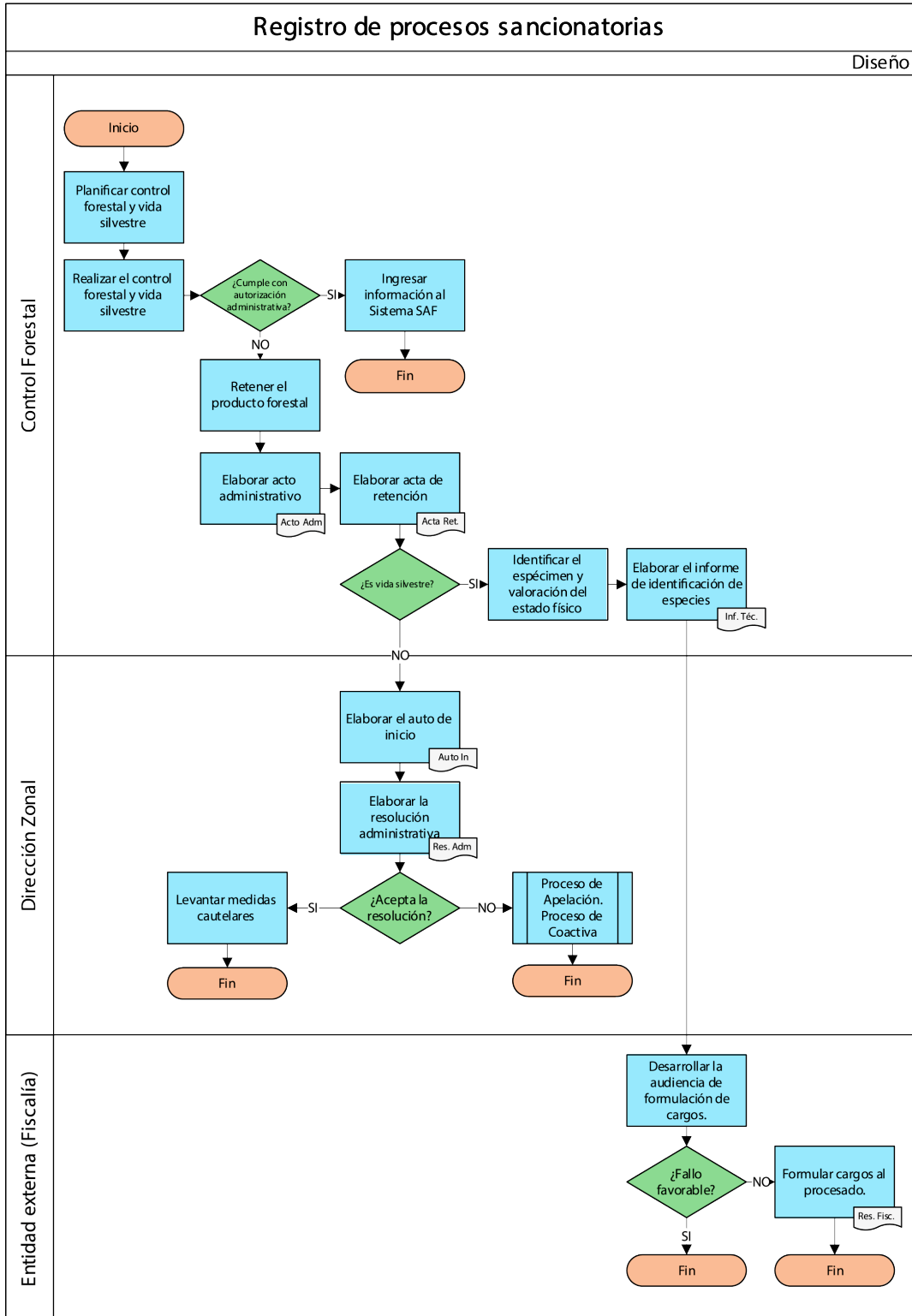
Control a atención de denuncias y Alertas tempranas

Diseño



De conformidad con lo dispuesto en el Código Integral Penal, la Autoridad Ambiental Nacional es competente para establecer definiciones y normas de conformidad al artículo 256 del Código Orgánico Integral Penal, (COIP), así como crear y administrar los mecanismos que sirvan para la aplicación de los tipos penales ambientales.

Es decir, existen dos tipos de procedimientos tanto en la vía administrativa y penal conforme el siguiente flujograma:



8. CUELLOS DE BOTELLA

1

En los procedimientos de orden administrativo y penal que impliquen violación a las normas ambientales, se ha identificado una problemática: no cuentan con peritos especializados en temas forestales, debidamente acreditados por el Consejo de la Judicatura. Estos peritos, dentro de una causa por afectación al ecosistema, brindarán un análisis técnico sobre las especies forestales como elementos dentro de la carga probatoria y sobre la existencia del daño ambiental potencial o real, que coadyuven a determinar responsabilidad por un Juez y/o Director Zonal, para dictar una Resolución en firme, que no transgredan a la norma vigente, y que con ello evite que se archiven los procedimientos por falta de motivación.

2

Es fundamental fortalecer el Sistema de Administración Forestal, que forma parte del Sistema Único de Información Ambiental, por cuanto las ejecuciones de las normas forestales deben ser automatizadas conforme a las disposiciones obligatorias establecidas en el COA y RCOA. La automatización de los procesos forestales, en el Sistema de Administración Forestal, permitirá emitir los trámites y títulos habilitantes de orden administrativas de forma eficiente.

3

La ausencia de una norma y/o procedimiento, con el método de cubicación vinculante en la movilización de productos forestales no maderables y en sus distintas formas de comercialización.

4

Así mismo, con respecto al actual método utilizado para la cubicación de madera movilizada en los diferentes tipos de vehículos, se identifica que se antepone con los lineamientos establecidos en el COA y RCOA, respecto a la atribución de la Autoridad Ambiental Nacional, quien ejercerá las actividades de control forestal en sistemas agroforestales de producción, desde el aprovechamiento, movilización y comercialización en industrias forestales.

5

La ausencia de una norma técnica propia para el funcionamiento e institucionalización del Sistema de Control Forestal, misma que debe emitir los lineamientos propios sobre el control en la planificación, aprovechamiento, movilización y comercialización de productos forestales, incluyendo un análisis de riesgo, conforme las atribuciones establecidas en el Régimen Forestal vigente previsto en el COA y RCOA.

6

Poca capacidad operativa para atender la demanda de acciones vinculadas al Régimen Forestal Nacional, siendo un Sistema destinado a promover la conservación, manejo, uso sostenible y fomento del Patrimonio Forestal Nacional.

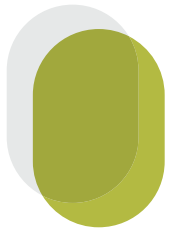
9. RECOMENDACIONES

Como se mencionó ut supra, los mecanismos de trazabilidad forestal de la cadena de valor forestal en Ecuador, cuentan con procedimientos para cada uno de sus diferentes componentes del control forestal. Sin embargo, se sugiere realizar un análisis de riesgo o impacto de los componentes de control forestal en el cual se fortalezca los componentes: destino final en la industria primaria, secundaria y de comercialización de bienes y servicios forestales, la verificación a los programas de manejo forestal, y el sistema de alertas tempranas que son mecanismos eficientes a cargo de la Autoridad Ambiental Nacional.

Por otra parte, al revisar los mecanismos de operación, hay que fortalecer algunos procedimientos que no están claramente establecidos para efectuar de forma sistematizada el monitoreo del progresivo movimiento de madera en el país. Los procedimientos descritos se centran en distribución de las jornadas de los técnicos, la revisión de la guía de movilización, acto de retención, informe de retención, acto administrativo de retención, anexos que deben ser cargados por los especialistas en administración y control forestal, y procedimientos de evaluación a cargo de los técnicos, que debe ser emitidos a través de una Guía o Manual del Proyecto Control Forestal.

Adicionalmente, la Autoridad Ambiental Nacional con miras a mejorar los procedimientos, deberá actualizar los siguientes procesos:

- Métodos de selección de vehículos para revisión en los vehículos, asociada a la verificación de la información proporcionada en el SAF;
- Fortalecimiento de capacidades del personal técnico para la identificación de especies forestales, dentro de los procesos judiciales.
- Reforma o Actualización del Acuerdo Ministerial Nro. 053 que expide el Procedimiento de Cubicación de Productos Forestales en vías, respecto a los lineamientos para la movilización de productos forestales no maderables, y sistemas agroforestales.
- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Forestal, a través del Sistema de Alertas Tempranas, en el marco de la tutela efectiva del Patrimonio Natural.
- Actualización de Notas Reversales, Protocolos de Cooperación: con la UPMA y FFAA que permita actualizar las disposiciones de orden normativo, y de cooperación, por cuanto los instrumentos jurídicos de cooperación han sido derogados tácitamente con la vigencia del Código Orgánico del Ambiente y su Reglamento.
- Emitir la norma técnica para el debido funcionamiento del Sistema Nacional de Control Forestal, en el cual se establezcan los procedimientos administrativos sobre el control, desde la planificación, aprovechamiento, movilización y comercialización de productos forestales, conforme las atribuciones establecidas en el COA y RCOA.
- Expedir la norma técnica para el cobro de la tasa de regulación forestal por los servicios de control administrativo, a efectos de comprobar que las actividades administrativas con respecto al tema forestal, para un efectivo cumplimiento del COA y RCOA.
- Expedir la norma de profesionales forestales que establezca los procedimientos técnicos y administrativos que regulen la asistencia técnica y obligaciones de los Profesionales Forestales en el ejercicio de sus actividades vinculadas a la Gestión Forestal, conforme lo dispuesto en COA y RCOA.



10. BIBLIOGRAFÍA

El Acuerdo No. 084 - Determinese La Norma Técnica Para La Aplicación Del Artículo 256 Del Código Orgánico Integral Penal.

Evaluación del impacto del cobro por derechos de aprovechamiento de madera en pie y otras tasas sobre el manejo forestal en ECUADOR Volumen I de VI. FAO

Manual de Procedimientos de Destino Final para Evaluación de Industrias, Depósitos y Centros de Acopio. Quito- Ecuador

Mario Añazco, Didier Sánchez, Eduardo Castro, Ricardo Mosquera- Conocimientos ancestrales para el manejo forestal sustentable. (2014)

Ministerio del Ambiente Acuerdo Ministerial 024. Delegación de Competencias, Facultades y Atribuciones, y Disposiciones para la Gestión del Ministerio del Ambiente.

Ministerio del ambiente de ecuador. 2000. Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador. Quito, Ecuador.

Ministerio del ambiente de ecuador. 2016. Bosques para el Buen Vivir - Plan de Acción REDD+ Ecuador (2016-2025). Quito, Ecuador.

Ministerio del Ambiente del Ecuador- MAE (2015). Manual de Procedimientos de Auditorías Forestales. Quito-Ecuador.

Ministerio del Ambiente del Ecuador- MAE (2015). Manual de Procedimientos de los Puestos Fijos de Control Forestal y Vida Silvestre. Quito-Ecuador.

Ministerio del Ambiente del Ecuador- MAE (2015). Manual de Procedimientos para las Unidades Móviles de Control Forestal y Vida Silvestre. Quito-Ecuador

Ministerio del Ambiente del Ecuador- MAE (2017). Guía de procedimientos administrativos y penales para el control de tráfico ilegal de vida silvestre, elementos constitutivos y muestras biológicas en el Ecuador

Ministerio del Ambiente del Ecuador- MAE (2018) Estadísticas de Patrimonio Natural

Ministerio del Ambiente del Ecuador- Texto Unificado de Legislación Secundaria Libro III

Oficio Nro. SNP-SPN-2021-1335-OF, Dictamen de prioridad y aprobación del "Sistema Nacional de Control Forestal y Vida Silvestre". Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica –MAATE. Emitido desde la Secretaria de Planificación.

Proyecto de reformas fiscales dirigidas a inversión en: Conservación y manejo sostenible de recursos naturales.

