



04

Modelo de gestión medioambiental que garantice el cumplimiento de las principales normativas jurídicas en la zona costera ecuatoriana

Environmental management model guarantees compliance with the main legal regulations in the ecuadorian coastal zone

MSc. María del Carmen Franco¹

E-mail: mfranco@uesma.edu.ec

Lic. Gabriela Alejandra Aguirre León¹

E-mail: gabichuela@hotmail.com

Dra. C. Greicy de la Caridad Rodríguez Crespo¹

¹Universidad Metropolitana. República del Ecuador.

Cita sugerida (APA, sexta edición)

Franco, M. C., Aguirre León, G. A., & Rodríguez Crespo, G. C. (2017). Modelo de gestión medioambiental que garantice el cumplimiento de las principales normativas jurídicas en la zona costera ecuatoriana. *Revista científica Agroecosistemas*, 5 (1), 34-40. Recuperado de <http://aes.ucf.edu.cu/index.php/aes/index>

RESUMEN

Aplicando métodos teóricos en lo fundamental de investigación documental, análisis legislativo comparado, entre otros y basado en empíricos de diagnóstico previo, permitió cumplir el objetivo fundamental de esta investigación: elaborar un modelo de gestión medioambiental para el cumplimiento de las principales normativas jurídicas en la zona costera, en especial manglares; con desglose de indicadores de gestión entre los que se cuenta la confección de un contrato jurídico legal que respalde la restauración de suelos de mangle abandonados de piscinas camaroneras, dicho modelo fue validado por criterio de expertos con una buena aceptación. Su implementación contribuye sin dudas a la sostenibilidad de tan importante ecosistema que garantiza equilibrio ecológico en la zona costera y seguridad alimentaria de las comunidades que lo habitan, entre otros beneficios estratégicos y económicos.

Palabras clave:

Producción camaronera, ecosistema manglar, modelo de gestión, contrato jurídico.

ABSTRACT

Applying theoretical methods in the fundamental of documentary research, comparative legislative analysis, among others and based on empiric of previous diagnosis, allowed to fulfill the fundamental objective of this investigation: to elaborate an environmental management model for the fulfillment of the main legal regulations in the zone Coastal areas, in particular mangroves; With a breakdown of management indicators, including the preparation of a legal legal agreement to support the restoration of abandoned mangrove soils of shrimp ponds, this model was validated by experts with a good acceptance. Its implementation contributes without doubt to the sustainability of such an important ecosystem that guarantees ecological balance in the coastal zone and food security of the communities that inhabit it, among other strategic and economic benefits.

Keywords:

Shrimp production, mangrove ecosystem, management model, legal contract.

INTRODUCCIÓN

Ecuador es un país rico en legislaciones relacionadas con la protección ambiental en general, que se renuevan constantemente según los requerimientos nacionales e internacionales. Sin embargo, existe un palpable conflicto de intereses relacionados con la protección ambiental costera, en especial los ecosistemas de manglar. Han existido intentos por aplicar las legislaciones, pero se han visto frenados por el desenfrenado afán economicista (Rodríguez Crespo, Aguirre León & Chiriboga Calderón, 2016a). Si bien es cierto que la exportación del camarón constituye un renglón importante para el desarrollo económico a corto plazo del país, es una realidad que los manglares se han destruido para tales fines, sin ser remunerados para su rehabilitación, en el mejor de los casos, porque en el peor, los efectos e impactos negativos desde lo ecológico y social, puede que no admitan ser remunerados, pero lo que no se quiere reconocer, es que debido a ello, se está comprometiendo seriamente el futuro económico, alimentario y ecológico del país.

El estado ecuatoriano debe tomar cartas en el asunto, sin su apoyo y sensibilización en la problemática, nada de lo que se proponga y argumente científicamente, tendrá efecto.

Por otra parte, las legislaciones se comportan aisladamente, no existe un consenso común, aunque la proyección coincida, falta además la integración del marco legislativo para lograr que sea efectivo.

La Ley de Gestión Ambiental constituye el cuerpo legal específico más importante atinente a la protección ambiental en el país. Esta ley está relacionada directamente con la prevención, control y sanción a las actividades contaminantes a los recursos naturales y establece las directrices de política ambiental, así como determina las obligaciones, niveles de participación de los sectores, público y privado en la gestión ambiental y señala los límites permisibles, controles y sanciones dentro de este campo.

La promulgación de dicha Ley en el año de 1999, confirmó que el Ministerio del Ambiente, creado en el año de 1996, es la autoridad nacional ambiental y estableció un Marco general para el desarrollo y aprobación de la normativa ambiental, dentro de los principios de desarrollo sustentable, establecidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y ratificados en la Constitución Política de la República.

No obstante, persisten vacíos especialmente a la hora de aplicarla en el sector camaronero ecuatoriano.

La presente investigación pretende aportar un modelo de gestión que contemple la mitigación de esos vacíos en aras de cerrar filas para dirigir el marco legal hacia el verdadero camino de la protección ambiental costera, que permita enfrentar los inminentes cambios climáticos globales, para lo cual la restauración de la zona costera constituye un factor clave.

De ahí que el problema científico que se deriva de lo expuesto sea el hecho de ¿Cómo conjugar integradamente la legislación sobre protección costera en el Ecuador, en especial los manglares, que garantice la armonía entre uso y restauración de ecosistemas y el desarrollo local de comunidades? Siendo el objetivo general para lograr su solución: diseñar un modelo de gestión integral medioambiental que garantice el cumplimiento de normativas jurídicas en la zona costera, en pos de la restauración de ecosistemas de manglar y a favor del desarrollo local de comunidades.

MATERIALES Y MÉTODOS

En la investigación se emplearon tanto métodos empíricos como teóricos, entre ellos: Análisis Histórico, para profundizar en la búsqueda o conformación de las instituciones, conceptos o principios jurídicos a tratar, así como en el estudio de evolución de las mismas, teniendo en cuenta la doctrina general y especializada, disposiciones vigentes y los sistemas de derecho.

Método Jurídico Comparado: mediante el cual se estudian las instituciones, principios, reglas en varios sistemas de derecho, con el objetivo de determinar singularidades y generalidades en su regulación y/o aplicación, detectando a su vez la pertinencia en uno u otros sistemas de derecho, las influencias entre ellos, la inconveniencia o conveniencia de uno u otros atendiendo a las condiciones socioeconómicas, políticas y de tradición jurídica.

Método sociológico o empírico: comprende la observación, la revisión de documentos, el diagnóstico previo como base, el cuestionario y entrevistas aplicadas, con el objetivo de comprobar la correspondencia existente entre el derecho y las relaciones socioeconómicas donde se erige y tutela. Logísticos y de sistema para la conformación del modelo y consulta a expertos como técnica de validación.

Esquema metodológico



tomar como antecedentes importantes. El Estudio jurídico e institucional sobre la problemática del ecosistema del manglar del Proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión Tabla

Ambiental (PATRA, 1999) y la propuesta de política costera de Ecuador del Programa de Manejo de Recursos Costeros (PMRC, 2008).

En el proyecto PATRA (1999), se establece que:

“Bosque protector del manglar: la zona limitada del Estero Salado, se diferencia por su cabida de la extensa área protegida por la declaratoria de bosques protectores los existentes en un área total de 362.742 hectáreas, ubicados en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Guayas y El Oro. La asignación de interés público de la conservación, protección y reposición de los bosques de manglar existentes en el país, determinada en 1985 por Decreto Ejecutivo, dispone la declaratoria como bosques protectores a los manglares existentes en las provincias continentales costeras ecuatorianas”.

Continúa expresándose en dicho proyecto la normativa de la construcción de piscinas y la cría y cultivo camaroneo en su relación con el manglar, así como los antecedentes sobre cría y cultivo de camarones, destacándose que *“la cría y cultivo de especies bioacuáticas, se lleva a cabo en la zona de playa, tal como definida en el Código Civil o en la llamada “zona alta”, es decir en tierras que se encuentran fuera de línea de playa. La reforma de la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero prohíbe expresamente*

la tala de manglar para la construcción de piscinas camaroneras” (PATRA, 1999)

Aunque los usos y aprovechamientos de cualquier naturaleza en zonas de playa y bahía están sujetos a las disposiciones generales del Código de Policía Marítima y del Reglamento a la Actividad Marítima; el Reglamento para la Cría y Cultivo de Especies Bioacuáticas trata prácticamente en su integridad del mismo asunto: el trámite de la “concesión” que hace el Estado a los particulares de las zonas de playa y bahía por períodos de diez años renovables, este vacío ha provocado que la gran mayoría de las piscinas camaroneras en Ecuador se encuentran en las playas y zonas de bahía.

Existen además otros vacíos en cuanto a dominio de las tierras donde se asientan piscinas camaroneras, con ligeros conflictos entre el INEFAN (patrimonios forestal y de áreas naturales, tierras silvestres y marginales) y el INDA (Instituto Nacional de Desarrollo Agrario).

Pero no todo culmina ahí en cuanto a intervención y conflicto de intereses se refiere, también aparecen involucradas otras instituciones como: DIGMER (Dirección General de la Marina Mercante del Litoral), CNRH (Consejo Nacional de Recursos Hidráulicos), CETUR (Corporación Ecuatoriana del Turismo), entre otras muchas, si bien aparece como que se complementan, no es menos cierto que tantas instituciones involucradas en un mismo recurso, con sus estatutos e intereses, llevan finalmente a que no se logre armónicamente el desarrollo de la zona costera, pues el manejo integrado que debía existir, se encuentra disperso.

Analizando el otro antecedente de este trabajo, propuesta de política costera de Ecuador del Programa de Manejo de Recursos Costeros (PMRC, 2008), en el punto 4 inciso b, se manifiesta: “Se fortalecerá la gestión de los manglares se impulsará que al menos el 70 % de los manglares del país, estén administrados por usuarios ancestrales antes del 2020” (PMRC, 2008).

Agregándose además que *“se tomarán medidas para operativizar en la zona costera, las disposiciones de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional y garantizar la seguridad alimentaria a partir de os productos que se generen en la zona costera”* (PMRC, 2008)

Dicho programa se refiere además en su principio 7, inciso f, a un pronunciamiento de que antes del 2015, todos los emprendimientos públicos y privados en la zona costera, cuenten con licencia ambiental y sistemas de gestión ambiental, cuestión que en estos momentos, o sea, mediados del 2017,

deja mucho que desear, ambas quimeras no se han logrado en un alto por ciento.

El manglar se sigue destruyendo sin reponerse verdaderamente, la desarticulación del marco jurídico es evidente, a ello se une el afán economicista a corto plazo que ciega al propio estado ecuatoriano y al Ministerio de Ambiente, al hecho real de que están comprometiendo el futuro de la propia producción camaronera, entre otros muchos impactos ambientales y sociales.

En la Ley de Gestión Ambiental se dispone que el Ministerio del Ambiente, por su parte, debe coordinar con los organismos competentes sistemas de control para la verificación del cumplimiento de las normas de calidad ambiental referentes al aire, agua, suelo, ruido, desechos y agentes contaminantes. Por otro lado, se establece que las obras públicas, privadas o mixtas y los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos ambientales, deben previamente a su ejecución ser calificados, por los organismos descentralizados de control, conforme el Sistema Único de Manejo Ambiental (República del Ecuador. Ministerio del Ambiente, 1999).

En el año 2003 se publica el Texto Unificado de la Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, que unifica la legislación secundaria ambiental, para facilitar a los ciudadanos el acceso a la normativa requerida. Constituye un texto reglamentario bastante amplio de la normativa ecuatoriana vigente en la Ley de Gestión Ambiental y con lo que queda en vigor de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental. Se trata, pues, de una herramienta legal de desarrollo detallado, en el nivel reglamentario de la legislación relacionada al tema ambiental en general, a los impactos ambientales, al régimen forestal y afines, entre otros.

El Texto Unificado de la Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente fue aprobado inicialmente por el Decreto Ejecutivo N° 3.399 del 28 de noviembre del 2002, fue publicado en el Registro Oficial No. 725 de 16 de diciembre de 2002 donde se establece en su Art. 2 de la derogatoria de varias normas secundarias entre las cuales el decreto Ejecutivo No. 1802 publicado en el Registro Oficial No. 456 del 7 de junio de 1994, que contenía las Políticas Básicas Ambientales del Ecuador (Decreto N° 1.802 - Políticas básicas ambientales). En vista que el Texto Unificado no se publicó en su totalidad, se expidió el Decreto Ejecutivo N° 3.516 del 27 de diciembre de 2002, que decretó la publicación inmediata del texto completo de la legislación ambiental en el Registro Oficial y su vigencia, así como aplicación a partir del

16 de diciembre del 2002, fecha de la publicación del Decreto Ejecutivo N 3.399 en el Registro Oficial. Por lo cual, el Texto Unificado de la Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente, Decreto N° 3.516, se publicó en la Edición Especial No. 2 del Registro Oficial, con fecha 31 de marzo del 2003, ratificando su plena vigencia y aplicabilidad en todo el territorio nacional (República del Ecuador. Ministerio del Ambiente, 2011).

Entonces, es menester poner esto a funcionar en cuanto a protección costera se refiere, en especial, los manglares que se destruyen por la desmedida actividad camaronera.

Combinación de indicadores de gestión eficientes en el manejo integrado legislativo de zonas costeras.

Para ello, el estudio se basó en un diagnóstico previo realizado por Rodríguez, et al. (2016a), en el que se emplearon técnicas de entrevistas y encuestas a dirigentes y trabajadores de camaroneras ecuatorianas ubicadas en la provincia de "El Oro". Dicho diagnóstico arrojó desconocimiento tanto del marco legislativo como de la importancia de la presencia de manglares para la producción camaronera, equilibrio ecológico y desarrollo local de comunidades costeras, así como beneficios económicos y estratégicos militares.

- Conocimiento marco legislativo: No se protege lo que no se conoce, la ley más que para castigar, es para prevenir, pero hay que dominarla, conocer sus especificaciones, argumentos y contravenciones. Ecuador es un país rico en legislaciones, más a partir del movimiento en pos del mejoramiento ambiental que tuvo su clímax en la cumbre de Río'92 y la creación de las agendas 21 en cada país, así como el enriquecimiento de sus legislaciones ambientales, pero de poco sirve tener, si no se aplica en toda su dimensión y tampoco, si no se da a conocer y se socializa, sobre todo en aquellas personas jurídicas o no, que se relacionen directa o indirectamente con la cuestión.

La protección ambiental debe ser centro de las actividades económicas que se realicen en cualquier ecosistema. En Ecuador en 1999 fue aprobada la Ley de Gestión Ambiental (establece los principios y directrices de política ambiental, determina obligaciones y responsabilidades de los sectores público y privado en gestión ambiental), R.O. No. 245 de 30 de julio de 1999. La Ley de Gestión Ambiental y la política de descentralización, definen que es responsabilidad de los gobiernos locales y municipios, realizar la vigilancia y control ambiental en lo que a la prevención y protección de los recursos naturales se refiere.

Cabe destacar entonces que el modelo a que se aspira, debe contener programas de capacitación sobre legislaciones ambientales en zonas costeras, así como la importancia de las mismas y en especial los manglares.

En el año 2002 fue desarrollada la “Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador”, para ser aplicada por el Ministerio de Ambiente (MAE).

- Aplicación marco legislativo. Integración de intereses. Como se mencionó anteriormente al abordar la problemática, la desarticulación del marco legal repartido en varias instituciones, entorpece el proceso de aplicación efectiva, de ahí que corresponde al Estado ecuatoriano en coordinación con los diferentes organismos, definir quién regirá la política legislativa relativa al marco legal de los ecosistemas costeros, siendo de preferencia el Ministerio de Ambiente (MAE) como la autoridad nacional ambiental, rectora y coordinadora de las políticas, estrategias y normativa en todo el territorio ecuatoriano, encargada de propiciar la participación del sector público y privado en la gestión.

Relativo a la protección de manglares en la desmedida producción camaronera, este organismo deberá comprometer a sectores privados y públicos bajo un contrato legal, en el que se comprometan a restaurar adecuadamente los suelos de manglares devastados para construir piscinas, una vez que se conviertan en improductivas para la actividad camaronera, para ello deben regirse por la propuesta de Rodríguez, et al. (2016a), para la restauración de suelos de manglares afectados por camaroneras en la zona costera. Se subraya la palabra adecuadamente porque en la actualidad existe el decreto ejecutivo No. 1391, establece que toda camaronera que se encuentre ubicada en Zona de Playa y bahía, según Carta (CLIRSEN), deberá acogerse a realizar un plan de reforestación de acuerdo a la cantidad de hectáreas que la persona o empresa posea, siendo uno de los dos el caso para realizar la siembra si fuere este dentro de la camaronera y si es menos de 10 hectáreas, sería un 10%, con más de 10 hectáreas, un 20%, salvo el caso que por las condiciones inapropiadas de las piscinas o áreas dentro de dichas camaroneras no sean las adecuadas, estos deberán presentar las debidas justificaciones para realizar dichas reforestaciones fuera, pero, si es aprobada la realización de reforestar fuera de la camaronera, se deberá aplicar una multa del 100% del inicial 10 o 20%, de acuerdo a las hectáreas que esta posea. No obstante, científicamente, esto no se justifica porque la reforestación que se realice en un suelo degradado jamás se establecerá,

así que si se hace, significaría una pérdida económica (Rodríguez Crespo, Aguirre León & Chiriboga Calderón, 2016b).

- Compromiso estatal y gubernamental

La elaboración del contrato que se propone, debe preceder de un convencimiento consciente de quien esté a cargo, con clara visión de la necesidad de su ejecución.

La creación del contrato legal, debe quedar amparado jurídicamente conformado según especificaciones del Ministerio de Justicia ecuatoriano, este no solo debe exigir el cumplimiento de la restauración de suelos de manglar degradados para su efectiva reforestación, sino, que deben quedar explícitas las observancias del no cumplimiento del mismo.

- Modelo de gestión integral medioambiental que garantice el cumplimiento de normativas jurídicas en la zona costera

A continuación el esquema metodológico del Modelo de Gestión que se propone (Figura 2).



Figura 2. Modelo de Gestión medioambiental para el cumplimiento de normativas jurídicas en la zona costera relacionadas con la protección de los manglares.

Validación del modelo propuesto mediante consulta a expertos.

Selección de expertos.

Los expertos seleccionados provienen de las siguientes fuentes profesionales:

Expertos FAO, Doctores en Ciencias Forestales, Doctores en ciencias ambientales, Doctores en derecho y jurisprudencia. La cifra total fue de 30 expertos.

Para la aceptación de los potenciales a participar se les envió la solicitud de datos importantes en el ámbito profesional. La vía utilizada fue el correo electrónico por las ventajas que ofrece en estos momentos. Posteriormente a los 30 potenciales

que respondieron el cuestionario inicial, se les envía un nuevo cuestionario con el objetivo de que expresaran su autoevaluación en dos direcciones: el grado de argumentación y grado de conocimiento en la temática y así determinar el coeficiente de competencia.

Los resultados que se obtuvieron en relación a la determinación del K (coeficiente de competencia) fueron los siguientes:

Se determinó que de los treinta (30) potenciados, veinticinco (25) obtuvieron una alta puntuación para un 83,3 por cien y cinco (5) obtuvieron una puntuación media para un 16,6 por ciento; ninguno fue autoevaluado de bajo, ni de nulo.

El análisis de la autoevaluación arrojó que los potenciados reúnen los requisitos para ser expertos por tener experiencia en esta área de su desempeño.

No obstante, a los 25 potenciados de mayor calificación, se les envió el Modelo a valorar, ofreciendo en resumen los siguientes resultados:

De los 25 expertos, 23 validan el Modelo tal como aparece y 2 de ellos ofrecen recomendaciones tales como:

- Ofrecer el esquema de cómo quedará el documento de contrato jurídico.
- Definir la máxima autoridad jurídica encargada de legalizarlo.
- ¿Quién o quienes darán la aprobación final?

Siendo válidas las sugerencias, se sugiere que el esquema del contrato se rija por los requerimientos legales del estado ecuatoriano; la máxima autoridad jurídica en cargada de su legalización debe ser el Ministerio de Justicia Ecuatoriano o un organismo representante, por último, deben aprobarlo finalmente en la Asamblea Nacional, donde se presentará el mismo y se argumentará la propuesta.

CONCLUSIONES

Dada la integralidad jurídica y medioambiental del modelo diseñado, se logrará la gestión de su implementación en la solución de conflictos de la zona costera ecuatoriana.

Se validó el Modelo mediante consulta a expertos, dicha validación positiva según criterio de los expertos evaluados, es prueba de ello.

El Ministerio de Ambiente del Ecuador (MAE), debe ser el máximo responsable de la confección, aprobación y generalización del contrato para la eficaz restauración de suelos de manglares degradados

por piscinas camaroneras, contando con el apoyo jurídico y gubernamental.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Organización de Naciones Unidas. (1972). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo: ONU.
- República del Ecuador. Ministerio del Ambiente. (1999). Ley de Gestión Ambiental Ecuatoriana. Quito: Ministerio del Ambiente.
- República del Ecuador. Ministerio del Ambiente. (2002). Estrategia Ambiental para el desarrollo sustentable del Ecuador. Ministerio de Ambiente. Quito: Ministerio del Ambiente.
- República del Ecuador. Ministerio del Ambiente. (2011). Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente. Decreto Nº 3.516. Quito: Ministerio de Ambiente del Ecuador. Recuperado de: http://gestionambientaleda.blogspot.com/2011/04/legislacion-ambiental-en-ecuator_09.html
- República del Ecuador. Proyecto PATRA. (1999). Estudio jurídico e institucional sobre la problemática del ecosistema del manglar. Quito: Ministerio del Ambiente.
- Rodríguez Crespo, G. C., Aguirre León, G. A., & Chiriboga Calderón, F. G. (2016). Las camaroneras ecuatorianas: una polémica medioambiental. Universidad y Sociedad, 8(3), 151-156. Recuperado de <http://rus.ucf.edu.cu/>
- Rodríguez Crespo, G. C., Aguirre León, G. A., & Chiriboga Calderón, F. G. (2016). La gestión Ambiental empresarial, su función frente a los cambios climáticos globales. Caso: camaroneras de Ecuador. Universidad y Sociedad, 8(3), 43-50. Recuperado de <http://rus.ucf.edu.cu/>