

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO
LOCAL Y TERRITORIAL**

**LA CONSERVACIÓN DEL MANGLAR, UN DEBATE POLÍTICO
IRRESUELTO: EL CASO DE LA PROPUESTA DE LEY DEL MANGLAR EN
EL ECUADOR (2008 – 2012)**

MARIUXI PAOLA RENGEL VEGA

QUITO, NOVIEMBRE DE 2013

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO
LOCAL Y TERRITORIAL**

**LA CONSERVACIÓN DEL MANGLAR, UN DEBATE POLÍTICO
IRRESUELTO: EL CASO DE LA PROPUESTA DE LEY DEL MANGLAR EN
EL ECUADOR (2008 - 2012)**

MARIUXI PAOLA RENGEL VEGA

ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE

**LECTORES: MYRIAM PAREDES
JUAN PINEDA**

QUITO, NOVIEMBRE DE 2013

DEDICATORIA

Este logro lo dedico a mi madre Mariana quien siempre ha guiado mi camino para alcanzar mis metas. A mis hermanos Jonathan, William, Jhuleydi, Karen y Rodrigo que me han apoyado en todo momento.

*“Yo aprendí
de las derrotas, caídas y errores;
de las victorias, logros y aciertos;
sin la derrota nunca hubiera disfruta el sabor de la victoria”.*
Anónimo

AGRADECIMIENTOS

Mi especial agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO sede Ecuador, por haberme otorgado una beca de estudios para fortalecer mi formación profesional y permitirme retribuir a la sociedad mi capacidad y esfuerzo en la búsqueda de mejores días.

A los profesores de la FLACSO y en especial a los docentes de la maestría de Desarrollo Local y Territorial quienes compartieron sus valiosos conocimientos con mi persona.

Un agradecimiento especial a mi director de tesis Guillaume Fontaine que orientó con conocimientos e ideas el desarrollo de esta investigación. A los lectores Myriam Paredes y Juan Pineda que dieron sus valiosos aportes para mejorar este trabajo.

A mi familia por cultivar en mí el amor como valor fundamental que guía mi vida, que me permite entender y afrontar cada momento duro de mi caminar y que es la luz de mi camino. Su amor y apoyo incondicional en cada momento me hicieron crecer y ser lo que soy... gracias por creer en las cosas que hago.

A todos los pescadores, concheros y cangrejeros que me dieron la oportunidad para formar parte de sus vidas y comprender su lucha por la defensa de los manglares como su medio de supervivencia.

A Fundación Ecológica Arcoiris por toda la ayuda técnica en la realización de este trabajo; y por brindarme un espacio de aprendizaje e involucramiento con las comunidades ancestrales del manglar que me permitieron vivir su realidad.

A todos mis compañeros de la maestría por darme la oportunidad de aprender y compartir juntos en esta etapa importante de vida.

A mis amigos que me brindaron su ayuda en la elaboración de la tesis y por darme aliento a culminar esta meta.

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	8
Problemática abordada	8
Metodología para la recolección y procesamiento de la información	12
Selección de los actores informantes	16
CAPITULO I	18
MARCO TEÓRICO: GOBERNANZA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	18
La gobernanza: trayectoria y conceptos	18
La gobernanza ambiental	21
Las políticas públicas	23
Las políticas públicas ambientales	26
El asentamiento de la agenda política	31
CAPITULO II	36
EL ECOSISTEMA MANGLAR DESDE EL CONTEXTO AMBIENTAL Y SOCIAL	36
El ecosistema manglar en el Ecuador.....	36
Organizaciones sociopolíticas que intervienen en el manejo del ecosistema manglar en el Ecuador	43
Instituciones del Estado.....	43
Las comunidades y organizaciones de base	45
El Sector Camaronero en el Ecuador: Cámara Nacional de Acuicultura	60
CAPITULO III	63
LA CONSERVACIÓN DEL ECOSISTEMA MANGLAR EN LA AGENDA POLÍTICA	63
Contexto normativo ambiental del ecosistema manglar.....	63
La propuesta de Ley del Ecosistema Manglar en el asentamiento de la agenda política	66
CONCLUSIONES	85
BIBLIOGRAFÍA.....	90
ANEXOS	99
Anexo 1: Lista de las concesiones de manglar entregadas hasta el 2011.....	99
Anexo 2: Descripción de entrevistados	102
Anexo 3: Mapa 1. Conversión de áreas de manglar a zonas de producción camaronera en el Ecuador	103

Anexo 4: Descripción de normativas para la protección de los bosques de manglar desde 1960 hasta el 2012.....	104
Anexo 5: Áreas protegidas de manglar del Ecuador	109
Anexo 6: Planes de Reforestación recibidos por Provincias	110
Anexo 7: Hectáreas a regularizarse y reforestar.....	110
Anexo 8: Estado actual de camaroneras regularizadas ambientalmente	110

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Concesiones de áreas de manglar a los usuarios.....	55
--	----

RESUMEN

El presente estudio analiza los problemas de gobernanza entre los actores que manejan el ecosistema manglar en el Ecuador, para lo cual se define las interacciones entre el Estado, sector camaronero, y comunidades y organizaciones sociales. Se identifica además, la intervención de estos actores en el asentamiento de la política de conservación del ecosistema manglar en la agenda política gubernamental.

En el primer capítulo se identifican los elementos teóricos con enfoques sobre la gobernanza, gobernanza ambiental, políticas públicas ambientales y el asentamiento de la agenda política, elementos principales de este estudio.

En el segundo capítulo se considera la importancia del ecosistema manglar en el contexto ambiental y social; y la participación de las organizaciones sociopolíticas que intervienen en su manejo. Se detalla cómo se ha desarrollado la industria camaronera en el país durante las últimas décadas; utilizando algunas estadísticas ambientales generadas por el Ministerio del Ambiente - MAE, la Subsecretaría de Acuicultura del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca – MAGAP, la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos – DIRNEA del Ministerio de Defensa del Ecuador y el Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos - CLIRSEN. Sumado a esto se identifica los conflictos por la destrucción del manglar, la incidencia política de las organizaciones sociales y la intervención del Estado para resolver estas demandas socio-ambientales.

En el tercer capítulo, se revisa el marco normativo ambiental del manglar y su aplicación para la conservación, se identifican los debates de la propuesta de la Ley del Ecosistema Manglar¹ en el asentamiento de la agenda política, iniciativa promovida por las organizaciones agrupadas en la Corporación Coordinadora Nacional para la Defensa del Ecosistema de Manglar C-CONDEM.

¹ La denominación “Ley del Ecosistema Manglar” se utilizará en todo el documento para mencionar las dos propuestas de ley presentadas en el 2001 y 2011 ante el Congreso Nacional y Asamblea Nacional del Ecuador respectivamente.

INTRODUCCIÓN

Problemática abordada

Las luchas sociales dadas en las últimas décadas buscan respuestas para solucionar los problemas locales. Los conflictos por la pérdida del manglar representan uno de estos casos, donde las organizaciones pretenden participar de forma directa en la gestión para resolver las demandas socio-ambientales. Esto se deriva por la destrucción de estos bosques, lo cual repercute en la calidad de vida de los pescadores artesanales, concheros y cangrejeros, más aun cuando el sustento diario de estos grupos sociales y sus comunidades depende de estos ecosistemas.

Los manglares son ecosistemas característicos de estuarios fluviales y litorales de las zonas costeras ecuatoriales, tropicales y subtropicales adaptados al flujo de las mareas. Se inundan periódicamente formando zonas pantanosas y salobres. Son bosques de ambientes terrestres y acuáticos que desarrollan géneros de especies vegetales como: *Rhizophora*, *Avicennia*, *Combretaceae*, *Ceasalpiniaceae*, *Polliceriaceae*. Junto a ello se encuentran aves residentes y migratorias, reptiles y una diversidad de especies marinas de moluscos, peces y crustáceos entre los principales grupos. Los manglares por tanto son considerados como uno de los ecosistemas más productivos del mundo (C-CONDEM, 2012).

“Estos ecosistema son tierras públicas generalmente en la zona de marea. De ahí que cuando los gobiernos otorgan concesiones para el cultivo de camarón o cuando las tierras de manglar se encuentran ilegalmente ocupadas por actividades camaroneras [...] provoca resistencia social, económica y política de los pobres especialmente” (Martínez-Alier, 2002: 23).

En Ecuador los bosques de manglar registran una destrucción severa durante las últimas cuatro décadas. Aunque existen otras actividades que lo han fragmentado como: los asentamientos humanos y el desarrollo turístico, la principal causa de destrucción en el país corresponde a la industria camaronera (C-CONDEM, 2007).

En efecto, “según el Acuerdo Ministerial N° 238 de 1987 detalla la existencia de 362.802 ha de ecosistema manglar. Esta cifra comparada con el Mapa Forestal del

CLIRSEN del año 2000, establece la remanencia de 108.299 ha de manglar; pérdida que representa el 70% de este ecosistema” (C-CONDEM, 2007: 74). Estas cifras contrastan con las áreas de producción camaronera, las cuales registran un total de 196.265,14 ha aproximadamente (Subsecretaría de Acuicultura, 2012: 2).

Otras fuentes detallan que en diciembre de 1986, según Decreto N° 498, R.O. 591, habían 362.742 ha de manglar como Bosques Protectores en el Ecuador. Sin embargo, en julio de 1987, el Decreto N° 238 modifica el anterior y define un área de 306.802 ha. Esto debido a que las áreas declaradas como Bosques Protectores son superiores a los estimados de cobertura de manglar a la fecha. Este error provocó discrepancias entre las instituciones con competencias respecto al manglar, debido a las inconsistencias de los datos oficiales que declaraban Bosque Protectores a zonas que no estaban cubiertas por manglar (ECOCIENCIA y MCPNC, s/f: 12-13).

“Para la Cámara Nacional de Acuicultura en Ecuador existen 191.331 ha de las cuales el sector camaronero mantiene una ocupación ilegal y en proceso de regulación de 44.642 ha en playas y bahías². Mientras que el resto de hectáreas se encuentran en tierras altas³ con permiso de operación” (CNA, 2012: 7). Esta entidad aduce que según las estadísticas del CLIRSEN - 1969, la pérdida de manglar representa solo 55.465 ha de las 203.695 ha de manglar (CNA, 2012: 10). Ante ello, “el sector camaronero se responsabiliza únicamente del daño a nivel de playas y bahías” (entrevista E1, 2012).

Más allá de la transformación del entorno natural del ecosistema manglar para áreas camaroneras -como se refleja en las cifras estadísticas anteriores- “la ocupación de tierras para la producción de camarón ha implicado el desarraigo de los medios de vida de las personas que viven directamente de los recursos del manglar” (Martínez-Alier, 2002) entre ellos: concheros, cangrejeros y pescadores artesanales.

Esta situación llevó a que en 1989, las organizaciones sociales de las provincias de Esmeraldas y El Oro se organizaran para protestar por la destrucción del manglar. Su

² Playas y bahías hace referencia a las zonas con influencia intermareal: bajamar descenso de mareas y pleamar o creciente de las mareas. Esta definición se establece según el Reglamento a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero de 2002.

³ Las tierras altas se definen como zonas que tienen vocación agrícola y que no son económicamente rentables para la agricultura, según el Art. 69 del Reglamento a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero de 2002.

lucha, viene reclamando el incumplimiento de las normativas legales que establece al ecosistema manglar como Patrimonio Forestal del Estado, Bosques Protectores, Patrimonio Nacional de Áreas, además de ecosistemas frágiles y Bienes Nacionales del Estado los cuales están fuera de comercio. Con ello estas organizaciones demandan políticas para la conservación del manglar alineadas a defender su forma de vida, como las tradiciones ancestrales ligadas al manglar (C-CONDEM, 2007: 94-106).

Frente a la destrucción del ecosistema manglar en 1998 las organizaciones sociales se agruparon en una sola entidad denominada C-CONDEM. Su objetivo fue consolidarse en una institución para promover políticas de conservación del ecosistema manglar, y por ende la protección a sus comunidades. Esto permitió que las comunidades ancestrales y usuarias del ecosistema manglar, lograran que el Estado les otorgara en primera instancia espacios territoriales mediante, *Acuerdos de Uso Sustentable y Custodia del Manglar*.

En Ecuador alrededor de un millón y medio de personas dependen del manglar, quienes se aprovechan de sus recursos de forma directa e indirecta⁴. Sus prácticas de aprovechamiento son realizadas desde tiempos de las culturas Jambelí, Manteña, Valdivia, Puná, Tolita o Coaque (Freire, 2010).

Estas culturas son parte de Cayapas-Mataje, en el Estuario del río Muisne, Estuario del Río Cojimíes, Estuario del Río Chone, Golfo de Guayaquil y Archipiélago de Jambelí (Freire, 2010).

Los manglares son ecosistemas productivos, por ejemplo, una hectárea de manglar, abastece alrededor de diez familias de recolectores de moluscos, crustáceos y peces (Freire, 2010), de esta manera estos ecosistemas están fuertemente vinculados a una cultura de supervivencia en las zonas costeras.

Este vínculo entre los usos culturales del manglar fundamenta las demandas lideradas por las organizaciones y comunidades agrupadas en la C-CONDEM frente al Estado, las cuales buscan el establecimiento de una política que responda a la restauración del ecosistema en el cual viven las comunidades ancestrales. Además,

⁴ Las actividades directas las realizan los pescadores artesanales, concheros y cangrejeros. Mientras que las actividades indirectas las desarrollan los comerciantes o intermediarios de los productos del manglar.

pretenden la sanción por los daños y delitos ambientales provocados al ecosistema manglar.

En la actualidad estos requerimientos forman parte de los debates desarrollados en la Comisión de Biodiversidad y Recursos Naturales - CBRN de la Asamblea Nacional del Ecuador - ANE y del pleno de la ANE, en donde se ha analizado en primer debate la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar promovida por la C-CONDEM.

Si bien en Ecuador desde 1960 se establecen normativas ambientales referentes al ecosistema manglar (ver Anexo 4); sin embargo, para las organizaciones sociales agrupadas en la CCONDEM, estas normativas no han sido funcionales hacia una política estatal para evitar la destrucción del manglar, peor aún para responder las demandas socio-ambientales de los usuarios de este ecosistema, situación que ha generado disputas con el sector camaronero y el Estado.

En esta investigación por tanto se buscar encontrar respuesta según las formas de intervención de los actores locales encargados de manejar el manglar, ya sea a nivel público y privado, siendo en principio las interacciones de estos actores las determinantes para argumentar la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo se configura la agenda política para el establecimiento de la política de conservación del ecosistema manglar en el Ecuador, tomando en cuenta las interacciones entre los actores que influyen dentro y cerca del gobierno como: el Ejecutivo, el Legislativo y el sector camaronero?

Esta interrogante induce a plantear la siguiente hipótesis: En Ecuador el asentamiento de la agenda política para la conservación del ecosistema manglar está determinada por las interrelaciones políticas entre actores del gobierno y afines a éste como el sector camaronero; para quienes la destrucción del manglar no es un tema prioritario en la toma de decisiones políticas, más bien se ha centrado en potenciar la actividad camaronera como uno de los principales motores de la economía del país establecidos dentro de la planificación del gobierno, cuyo desarrollo se sobrepone a las demandas de las organizaciones sociales que pretenden recuperar su territorio y conservar el manglar.

Metodología para la recolección y procesamiento de la información

La metodología para realizar el presente estudio, se enfoca en el análisis del asentamiento de la agenda política para establecer la política de conservación del ecosistema manglar.

Primeramente se procedió al levantamiento de información secundaria, conjugando al mismo tiempo el análisis y procesamiento de la información bibliográfica.

En primera instancia se analizó dos tipos de fuentes bibliográficas: El primer tipo está vinculado a estudios que analizan la participación de los actores y los manglares, información que fue recopilada de libros, revistas, prensa, informes técnicos principalmente. Las fuentes consultadas corresponden a estudios hechos por entidades académicas, gubernamentales y no gubernamentales.

El otro tipo de información bibliografía corresponde al marco teórico, cuyos datos fueron extraídos de fuentes académicas. En ambos casos, los estudios fueron tomados de formatos impresos y de webs institucionales.

Como segunda parte está el levantamiento de información secundaria y de campo, la misma que demandó cinco meses de trabajo comprendidos entre marzo, abril, mayo, junio y septiembre de 2012⁵.

De marzo a junio se realizó el trabajo en Quito realizando visitas a la ANE; así como a las Direcciones de Gestión Ambiental de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales – GADs. Además se acudió a las organizaciones de pescadores, concheros y cangrejeros, cuyas sedes se localizan en las ciudades de Machala, Santa Rosa, Huaquillas y El Guabo en la provincia de El Oro⁶.

⁵ Durante este mes se continuó realizando el trabajo de campo debido a la reestructuración de la problemática de la presente investigación.

⁶ Se escogió a esta provincia del sur del Ecuador por ser uno de los principales lugares donde se inició la lucha del manglar, especialmente en el Archipiélago de Jambelí en la Comunidad de Isla Costa Rica; junto a los pobladores de esta comunidad, se unieron organizaciones de pescadores, concheros y cangrejeros de Puerto Bolívar y Puerto Hualtaco. Se seleccionó a esta provincia porque además las luchas generadas en estas localidades son poco conocidas, a diferencia de otros sitios del norte del país como Esmeraldas donde se conoce a mayor detalle el trabajo realizado por las comunidades y organizaciones de base local.

Posteriormente en la ciudad de Guayaquil se hizo el acercamiento con actores de instituciones públicas y privadas para la recopilación de documentos y a la vez mantener conversatorios y entrevistas.

Durante el mes de septiembre se solicitó información a la Subsecretaría de Gestión, Marina y Costera del MAE, Subsecretaría de Acuicultura del MAGAP, DIRNEA y Cámara Nacional de Acuicultura - CNA, para ello se realizó dos visitas a cada una de las instituciones señaladas.

Luego de este mes se hizo el seguimiento respectivo, manteniendo comunicaciones a través de correos electrónicos y llamadas telefónicas. Este tipo de gestión de la información, dependió de la disposición de tiempo del personal técnico de las instituciones públicas para reunir la información solicitada. Cabe indicar que en todos los casos las sedes centrales de las instituciones públicas se encuentran en la ciudad de Guayaquil.

La información solicitada en la fase de campo consistió en recopilar estadísticas y planificaciones, especialmente sobre el ecosistema manglar y camaroneras, siendo necesario seguir trámites formales como la presentación de oficios a la Subsecretaría de Gestión, Marina y Costera, Subsecretaría de Acuicultura y DIRNEA, como principales entidades estatales encargadas del manejo del manglar.

Se hizo el mismo procedimiento en la CNA, organismo que reúne a los empresarios del sector camaronero del Ecuador. La información requerida fue entregada a través de correos electrónicos, esto a pesar de que se solicitó que las fuentes sean certificadas y firmadas por las autoridades de las instituciones visitadas para garantizar credibilidad de las fuentes consultadas.

La información solicitada a las instituciones estatales no fue entregada en su totalidad, puesto que en el caso de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera sede central Guayaquil -Autoridad Ambiental- carece de una base de datos unificada respecto a los permisos de concesión para realizar la actividad camaronera a nivel del Ecuador. Esto según argumentos de los servidores públicos delegados⁷ de esta institución, la

⁷ Xavier Santillan L. – Técnico de la Dirección y Coordinación Marina y Costera de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del MAE, sede central Guayaquil.

información se encuentra en las direcciones regionales del MAE, es decir en cada una de las provincias costeras.

Sin embargo, entre la sede central de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera y las regionales provinciales existe contradicción; puesto que se acudió a la Dirección Regional del Ministerio del Ambiente y a su departamento de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera - sede Machala provincia de El Oro, para pedir dicha información pero no se obtuvo ningún documento. La respuesta recibida fue que la sede central de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del MAE en Guayaquil maneja dicha información (entrevista, E2, 2012)⁸.

Esto evidenció la dificultad para obtener este tipo de datos, a la vez se pudo concluir que hay ausencia de este tipo de información consolidada y unificada entre el MAE y sus regionales provinciales respecto al manejo del ecosistema manglar en el Ecuador.

El trámite en otras direcciones regionales costeras se realizó por intermedio de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera - sede Guayaquil⁹, pero no se consiguió ningún documento al respecto pese a que el trámite se realizó desde septiembre 2012 a febrero 2013. No obstante, luego de cinco meses de seguimiento a la entrega del oficio la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera entregó un informe general de la regularización de la actividad camaronera en el marco del Decreto Ejecutivo N° 1391 expedido el 15 de octubre de 2008, publicado en el Registro Oficial N° 454 del 27 de octubre de 2008¹⁰ y al Acuerdo N° 245 referente a la ficha ambiental y al plan de manejo ambiental para la producción camaronera (ver Anexo 6, 7, 8). Esta información corresponde únicamente a la formalización de la actividad camaronera posterior al 2008. El resto de la información solicitada en el oficio/septiembre 2012, no fue entregada.

⁸ Jaime Rodríguez – Supervisor del proyecto de regularización camaronera y principal encargado del Departamento de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera de la Dirección Provincial del MAE sede Machala – Provincia de El Oro.

⁹ Xavier Santillan L. – Técnico de la Dirección y Coordinación Marina y Costera de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera – MAE, sede central Guayaquil, fue la persona designada para facilitar los datos y encargada de recopilar la información a nivel de las Direcciones Regionales del MAE que manejan el ecosistema manglar.

¹⁰ Decreto que reforma al Reglamento General a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero y al Texto Unificado de Legislación Pesquera.

La información solicitada en el oficio con fecha septiembre 2012 corresponden a un inventario de las personas naturales y jurídicas que desarrollan las actividades camaroneras; el número de hectáreas concesionadas y legalizadas para la producción camaronera; el número de concesiones en proceso de regularizarse; los montos recaudados por el pago de ocupación de las camaroneras; las hectáreas de camaroneras revertidas al Estado; como las hectáreas recuperadas y reforestadas.

Se pidió además el un inventario de los Estudios de Impacto Ambiental – EIAs y planes de manejo ambiental; inventarios de las personas naturales o jurídicas que cuentan con licencias ambientales y las fechas emitidas; el número de sanciones por daños ambientales y las fechas en que fueron procesadas; los montos recaudados por multas de tala y fechas en que se recaudaron; como, documentos relacionados a la consulta previa a las comunidades locales para el desarrollo de la actividad camaronera.

El objeto de este pedido fue confirmar el cumplimiento de las normativas ambientales (ver Anexo 4) aplicadas al desarrollo de la producción camaronera durante las dos últimas décadas de desarrollo de esta actividad; y verificar la aplicación de las mismas normativas en el contexto de la regularización camaronera establecida por el Decreto Ejecutivo N° 1391 de Octubre de 2008.

Este tipo de información se solicitó mediante oficio con fecha septiembre 2012 a la Subsecretaría de Acuicultura, la DIRNEA y la CNA; además de datos preliminares sobre la regularización camaronera del Decreto Ejecutivo N° 1391. En este proceso de recopilación de información, se pudo concluir que los datos manejados por cada institución no coinciden, evidenciando a la vez contradicciones y discrepancias interinstitucionales, situación detallada también en la problemática.

En resumen la metodología contempló un cronograma de visitas a representantes de instituciones públicas y privadas, involucrados en el manejo del ecosistema manglar. Esto permitió construir una base de datos con nombres personales, nombres de las instituciones, números telefónicos de los actores seleccionados con el fin de solicitar la apertura correspondiente, la petición de documentos, como el espacio de tiempo para desarrollar conversatorios y entrevistas.

El trabajo se afianzó con la revisión de las agendas, convocatorias, actas y boletines de prensa de la ANE, especialmente respecto al debate de la Ley del Ecosistema Manglar durante los años 2011 y 2012, siendo las fuentes consultadas los archivos de la CBRN de la ANE y los archivos de la biblioteca general de esta institución. Además, se realizó entrevistas y conversatorios a representantes claves entre ellos la Secretaria Relatora de la CBRN de la ANE.

En todos los casos las entrevistas a los representantes de las instituciones públicas y privadas fueron grabadas y analizadas a detalle, considerando los roles de cada uno de estos actores en el asentamiento de la política de conservación del ecosistema manglar. Estas entrevistas fueron realizadas de 20 a 40 minutos según el tiempo que disponía cada uno de los informantes.

Cabe recalcar que como parte de la información de campo y recopilación de información primaria, en marzo 2012 se participó en uno de los debates de la propuesta de la Ley del Ecosistema Manglar en el Pleno de la ANE. En este evento, se identificó los discursos políticos, las dinámicas de este tipo de debates; contemplando a la vez el papel que desempeña cada actor involucrado dentro del asentamiento de la política de conservación del ecosistema manglar.

Selección de los actores informantes

Las personas entrevistadas fueron seleccionadas considerando su relación con la destrucción del manglar. Además, los actores informantes fueron identificados considerando la pregunta de investigación y la hipótesis, cuyos aspectos refieren a las interacciones sociopolíticas para el establecimiento de la política de conservación del ecosistema manglar.

En base a estos criterios se seleccionó los siguientes informantes: dirigentes y líderes de las comunidades y organizaciones de base del sector pesquero artesanal de los manglares de la provincia de El Oro entre ellos: los presidentes y socios de la Asociación *Costa Rica* y Asociación *9 de Octubre* de la Comunidad de Isla Costa Rica; Asociación de Cangrejeros y Anexos *15 de Enero*; y la Asociación de Recolectores de Productos del Mar *Archipiélago de Jambelí*. Así también están los presidentes y socios

de la *Unión de Organizaciones de Pescadores Provinciales Artesanales de El Oro* – UOPPAO y la *Federación Frontera Sur* de Hualtaco – Huaquillas de El Oro.

Se consideró a los dirigentes y empresarios camaroneros de la CNA del Ecuador; a los asambleístas, asesores legales, asistentes y secretarios relatores de la ANE especialmente, quienes dirigen la CBRN de la ANE.

Entre otros informantes se escogió a los presidentes, directores y técnicos de las entidades estatales que mantienen competencias para regular y controlar las actividades dentro del ecosistema manglar entre ellas: La Subsecretaría de Gestión Marina y Costera, la DIRNEA; y, la Subsecretaría de Acuicultura.

Con respecto al marco teórico, este estudio contempla a la teoría de la gobernanza, la misma que es entendida como las acciones mutuas entre tres actores pertenecientes al Estado (instituciones públicas), la sociedad civil (organizaciones sociales y comunidades del manglar) y el mercado (sector camaronero).

Mediante las relaciones entre estos tres actores se identifica las decisiones políticas que se han dado dentro del sistema político institucional en el Ecuador, tomando en cuenta la participación de los agentes políticos, sociales y del mercado. Esta forma de gobernanza será analizada desde el asentamiento de la agenda política identificando la corriente de problemas, la corriente de las políticas y la corriente política).

En resumen, el análisis de toda la información primaria y secundaria permitirá comprender cómo se da el asentamiento de la agenda política para la conservación del ecosistema manglar en el Ecuador.

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO: GOBERNANZA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El presente estudio identifica algunos elementos teóricos que ayudan a entender las relaciones sociales. Para ello se detallará de forma general el estudio de la gobernanza enfoque central de las interrelaciones entre los actores del Estado, la sociedad civil y el mercado. Posteriormente se identificará argumentos teóricos referentes a la gobernanza ambiental y al surgimiento de las políticas ambientales a nivel local e internacional. Finalmente se pone la atención al sistema político interinstitucional para el asentamiento de la agenda política. Sobre esta base teórica se analizará cómo se da la configuración de la política de conservación del manglar en el Ecuador.

La gobernanza: trayectoria y conceptos

Uno de los principales conceptos que se asocia a esta investigación es la gobernanza (*governance* en inglés), término por el cual se despliegan varias definiciones. De esta forma, la gobernanza es materia de análisis de largo acontecer, como se verá a continuación. Sin embargo, durante las últimas décadas, uno de los enfoques de este concepto ha sido buscar respuestas a los problemas públicos, cuyo núcleo de discusión se centra en las relaciones sociales.

La bibliografía relacionada al estudio de la gobernanza detalla que este concepto tiene su “origen en el antiguo griego; y, su vocabulario corresponde a la navegación y la conducción de una nave” (Fontaine y Velasco, 2011: 27; Fontaine, 2010: 87).

Por otro lado Aguilar puntualiza que “la gobernanza pueden tener raíces en el siglo XVII o XVIII en la lengua española, inglesa y francesa,” (Aguilar, 2006: 82). Para otros autores esta expresión “se usaba desde el siglo XIII como sinónimo de *gobierno* en francés, español e inglés”. (Fontaine, 2010: 87). No obstante, es un concepto “popular e impreciso” (Rhodes, 1996: 652) tiene conceptos diversos -confusos- además de orígenes inciertos.

Hoy en día, los nuevos alcances de la gobernanza vienen acordes a los cambios sociales y políticos ocurridos en el último cuarto del siglo XX. En esta época, se buscaba adoptar nuevos sistemas de gobierno para enfrentar la ingobernabilidad de los

países de occidente (Aguilar, 2006). Así “1975 con la oportunidad de la entrega del informe sobre la crisis de la democracia a la Comisión Trilateral, cuando los regímenes democráticos de Europa, Estados Unidos y Japón, permanecían en un desfase entre el nivel de demandas de la sociedad y la limitada capacidad de respuesta de los gobiernos” (Fontaine, 2006: 89). A nivel de América Latina las condiciones para incorporar los mecanismos de la gobernanza se dan “desde los años 1980 y 1990, como respuesta a los regímenes dictatoriales” (Bassols Mario, 2011:9).

Se entiende a la gobernanza “como un nuevo paradigma, preocupado por encontrar nuevas formas de gobernar [...]” (Feldman, 2001; Mayntz, 2002 en Fontaine, 2004: 5). Esta se fundamenta en una “versión globalizada, contraria al poder fáctico tradicional; pues no solo el Estado, sino también una persona o institución, puede asumir responsabilidades de gobierno” (Lechado, 2003:3).

Esta nueva forma de gobernar, buscaría sobre todo integrar a nuevos actores sociales en la toma de decisiones públicas, esto debido a que “la gobernanza significa el (re)nacimiento de la confianza de la sociedad en sus propias capacidades, la toma de conciencia de su corresponsabilidad del destino social y de su aporte a la solución de los problemas” (Aguilar, 2006: 85).

Desde 1990, gran parte del análisis de la gobernanza lo desarrollan los organismos internacionales. Entre las principales entidades están: el Banco Mundial (BM), la Comisión de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Europea (Aguilar, 2006: 82-83). El “Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, mediante su influencia en las reformas neoliberales, la desregulación y la apertura de mercado impulsadas por los gobiernos de turno, instrumentalizó el concepto de gobernanza y de buena gobernanza (*good governance*)” (Fontaine y Velasco, 2011. 28). Su enfoque se basó en incluir “principios como: la transparencia, participación, rendición de cuentas –*accountability*-, eficacia y coherencia” (Del Campo, 2012); estos criterios se han aplicado para el buen desempeño de las entidades públicas y privadas.

En “los nuevos aportes de la gobernanza, se generó cierta confusión al interpretarla y definirla” (Fontaine, 2004). Por ejemplo, “los estudios realizados por la cooperación para el desarrollo como por la literatura anglosajona el término *governance* sustituyó al de *governability*. En tanto que, en la literatura hispanohablante, la palabra *governabilidad* predomina aunque a veces se usa como sinónimo de gobernanza” (Comou, 2003: 23 en Fontaine, 2004: 5).

En este sentido, ambos términos –*governance* y *governability*- tienen concepciones distintas: Por una parte “la gobernanza refiere a un sistema institucional que enmarca las acciones sociales de los actores y la acción de gobernar y que incluye: la política, las políticas públicas y la administración pública” (Prats, 2003: 244 en Fontaine, 2004: 9). Por otra parte, está la gobernabilidad entendida “como procesos que resuelven problemas desde: el marco institucional al que se ejerce el poder político (las reglas de juego), el marco estatal en el que se elaboran las políticas públicas, los actores del juego político (elites político-administrativas), su manera de jugar, y finalmente, los problemas a los que responder [...] (Fontaine, 2003: 109 en Fontaine: 2004: 9).

En el sistema institucional de la gobernanza, entran en juego un conjunto de actores que se desenvuelven por un conjunto de redes interorganizacionales y autoorganizadas conformadas por el sector público y privado, quienes comparten: información, experiencia; y recursos estratégicos para alcanzar sus objetivos y maximizar los resultados (Rhodes, 1996). Este conjunto de redes se pueden conjugar con los usos que se da a la gobernanza entre estos: la gobernanza para el *estado mínimo*, la *gobernanza corporativa*, la *buena gobernanza*, la *gobernanza de un sistema sociocibernético*, la *gobernanza en redes autoorganizadas*, y la *gobernanza para la nueva gestión pública* (Rhodes, 1996).

Kooiman (2003) “destaca a la gobernanza interactiva definida también como interdependencia de actores donde ningún actor posee todos los recursos necesarios para resolver los problemas, por lo que es necesario contemplar intercambios a nivel sociopolítico” (Kooiman, 2003 en Aguilar, 2006: 109). Mediante las interacciones los actores entran en el “juego político”¹¹ (Lindblom, 1991: 57) para el fomento de las políticas; siendo los actores políticos los que interfieren directamente sobre un problema

¹¹ Interacciones complejas y estrechas por medio de las cuales se controla a los demás.

a resolver. Estas interacciones para Kooiman (2000), se realizan de acuerdo a los *modos de gobierno*, o gobernanza, siendo el más cercano a este estudio el análisis del gobierno *jerárquico*, pues representa un modelo de interacción clásico entre los actores sociales, públicos y privados (Kooiman 2000 en Aguilar, 2006: 113). En este estudio lo que entra en discusión son factores del sistema institucional del Estado y las interacciones entre los actores sociales que han contribuido a la solución de los problemas que demanda la sociedad.

La gobernanza ambiental

Una de las concepciones de la gobernanza es: *la gobernanza ambiental*, entendida como el medio para buscar soluciones a los problemas que afectan las relaciones: ser humano - naturaleza. Ante ello, varias han sido las iniciativas para promoverla siendo las principales las Conferencias de las Naciones Unidas realizadas en Estocolmo en 1972; y, en Rio de Janeiro en 1992.

En la actualidad, esta forma de gobernanza se establece en documentos legales, institucionales y políticos como “la Agenda 21, que hace referencia a las políticas ambientales promovidas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo CNUMAD de Rio 1992” (Salvador, 2011: 53). Este documento se ha convertido en un referente mundial, pues fomenta la participación social en la solución de los problemas socio-ambientales. Con ello, se intenta responder a “nuevos actores no estatales como organizaciones no gubernamentales o movimientos políticos; como, a las demandas globales para la protección de áreas naturales, la conservación de los recursos naturales, y el debate del cambio climático” (Fontaine y Velasco, 2011: 23).

El fundamento de la gobernanza ambiental es que las decisiones políticas sobre los recursos naturales sean consensuadas por una multiplicidad de actores afectados, destacando en este ámbito las interacciones. Se busca que las acciones ambientales alcancen una “gestión integrada mediante las premisas de la *buena gobernanza* es decir: participación, negociación, implicación de actores, transversalidad horizontal y vertical político-administrativa, transparencia entre los principales” (Fernández, 175: 2011).

Hoy en día los conceptos de la gobernanza ambiental tienen enfoques específicos. Para algunos autores, ésta es entendida como “los medios y capacidades de

acción colectiva, mediante los cuales una sociedad define sus metas y prioridades, promoviendo la cooperación alrededor de ellas. Estos medios incluyen leyes, [...] normas que son parte de los arreglos institucionales para la búsqueda del bienestar común” (UICN s/f, en Andrade, 2011: 42). Se trata entonces de establecer “reglas formales e informales” (Prats, 2006: 22 - 222), que se configuran en un marco institucional, sobre el cual los diversos actores sociales tienen que operar (IIGC, 2002: 12-24), manteniendo [...] una función principal, y la repartición de responsabilidades en base a sus valores e intereses (Natera, 2004: 15-16).

Para la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza – UICN, la gobernanza conlleva a “interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo el poder y la responsabilidad son ejercidas, cómo las decisiones son tomadas y cómo los ciudadanos y otros actores se manifiestan” (UICN, 2006 en Cisneros, 2007: 39). Las *estructuras*, se asocian a las instituciones políticas donde interviene el “juego de poder”, crucial en la definición de las políticas públicas. Y los *procesos y tradiciones* corresponden a los diferentes procedimientos de negociación entre los actores. Esto se da entre grupos sociales con quienes se exponen propuestas sobre las cuales se toman las decisiones ambientales.

La gobernanza “no está arraigada en una teoría, ni *a fortiori* de una teoría; más bien ayuda a entender los cambios que se producen” (Le Galés, 2007: 38) y que transforman a la humanidad. Uno de estos cambios se muestra en el entorno natural y social, el mismo que ocurre por la explotación de recursos naturales para satisfacer las demandas de una sociedad moderna.

Frente a estas dinámicas de cambio y fragmentación socio-ambiental, se requiere “definir, regular e implementar las reglas para el control, acceso y uso de los recursos naturales” (Bebbington. s/f: 12); siendo este el medio para establecer políticas públicas. Las políticas entonces implican “la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas” (Roth, 2007: 26). Es decir, son estrategias que la administración pública promueve, para regular el uso de los recursos naturales y de los territorios en disputa siendo este el caso del ecosistema manglar.

Sin llegar a realizar un análisis exhaustivo de las políticas, pero sí funcional a la presente investigación; a continuación se detalla el contexto en el que surgen las políticas públicas y los problemas socio-ambientales que contemplan.

Las políticas públicas

Nelson (2001) asevera que “las políticas públicas nacen en Estados Unidos” (Nelson, 2001: 748 en Valencia y Álvarez, 2008: 97). Esto debido a que “en la segunda mitad del siglo XX se dan una serie de situaciones particulares en lo intelectual, económico, social y político [...]” Se destaca en su desarrollo “la creación de agencias de investigación y asesoramiento independientes” (Valencia y Álvarez, 2008: 97) quienes estuvieron a cargo de la producción académica y científica en el tema político. Así, el surgimiento de las políticas lo anteceden una serie de eventos entre estos: La segunda Guerra Mundial; el programa social y de lucha contra la pobreza promovido por el presidente norteamericano Lyndon Johnson en 1960; el involucramiento de América en la guerra de Vietnam; el escándalo político del presidente Richard Nixon; y, la crisis energética de 1970 (DeLeon, 1988 en Peters y Pierre, 2006: 34).

En sus inicios “las contribuciones estuvieron alejadas de la ciencia política real; de la actuación del gobierno; y, de la solución de los problemas sociales; debido a que la ciencia en estudio fue concebida como una empresa académica” (Aguilar, 1993: 7-8), esto “influenciado por la epistemología positivista y tecnocrática” (Roth, 2010: 27).

Esto condujo a plantearse nuevos debates científicos, estableciendo que el aporte académico no había contribuido a resolver los problemas sociales de fondo; por lo que la ciencia de las políticas, se había convertido en:

[...] una *Policy Vacuum* y *Government Vacuum* en lo que se refiere al proceso de decisión y operación del gobierno como: *policy macking* y a la *governence*. Así Agustín Ranney, [...] recapitula el clima intelectual diciendo que era hora de prestar atención al "proceso" a través del cual se toman las decisiones y de concentrarse en el "contenido" de las decisiones. En las discusiones, se afirmó que había sido excesiva la atención dada al *input de la política*, a los estudios sobre las formas, mecanismos y agentes de la representación y agregación de intereses, de la configuración del interés público. Pero poca atención se había presentado al *output de la política*, a la manera como se elaboran las decisiones a las políticas que pretenden

satisfacer el interés público y responder a los consensos (Aguilar, 1993: 9).

“Las primeras ideas sobre las políticas públicas, las otorga Harold Lasswell. Él admite un enfoque autónomo disciplinario respecto de la ciencia política” (Valencia y Álvarez, 2008: 95-98). Aunque Lasswell es considerado el propulsor de esta ciencia- fue a partir “de la década de 1960 [...] que los presidentes de Norteamérica, en especial John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, dan un impulso definitivo al estudio de las políticas, en especial por la promoción de programas sociales 1996” (Valencia y Álvarez, 2008: 98).

A partir de “los años de 1980 el estudio de las políticas públicas se constituye en una subdisciplina de la ciencia política. Su objetivo entonces se centra en estudiar las políticas y su relación con la política. Es decir estudia al *Estado en acción y su intervención*” (Valencia y Álvarez, 2008: 96 - 108), o “aún mejor, de la gobernanza en acción” (Roth, 2010: 23). Sobre el contexto del *Estado en acción y su intervención*, se analizará las iniciativas políticas direccionadas para corregir los problemas socio-ambientales.

Dentro de los nuevos enfoques en las políticas públicas, se “intenta plasmar una perspectiva renovadora a la perspectiva tradicional” (Roth, 2010: 31) y dominante por su modelo jerárquico de arriba a abajo - *top down*. Estos detallan varios modelos para el estudio político, de tipo integracionista. Estos enfoques, incluyen a nuevos actores de la sociedad civil quienes asumen un rol dentro de la política.

El neo-institucionalismo abarca no solo a las instituciones del Estado ya sea: el parlamento o al ejecutivo, sino también, incluye la interdependencia de las instituciones sociales y a sus reglas de procedimiento, los dispositivos de toma de decisiones, la forma de organización, el tratamiento de la información, las creencias, paradigmas, saberes que contradicen y elaboran reglas y rutinas. Es decir se incluye a las instituciones sociales y sus procedimientos, puesto que el Estado se encuentran debilitado ante un conjunto de ciudadanos (as) mejor informados. (Roth, 2010: 32-38)

Por su lado, el enfoque de redes y comunidades pretende intercambiar información y recursos, siendo el núcleo de desarrollo la organización social y la gobernanza; ha pasado de una relación triangular entre Estado, la administración y grupos de interés, a una relación propuesta por Hecló, (1978): *issue network* para asumir

los nuevos problemas de la sociedad. Ahora este enfoque lleva a formar relaciones más informales, descentralizadas y horizontales y trascender entre la visión socio-céntrica y Estado-céntrica (Roth, 2010: 39-40); a un conjunto de “redes que se dan por mecanismos de auto-organización y auto-regulación para satisfacer asuntos sociales comunes” (Natera, 2004: 11). Entonces se trata, de llevar a cabo la *nueva forma de gobernar* encaminada a la toma decisiones conjuntas, para dirigir políticas públicas estables que respondan a aquellas demandas irresueltas producto de un sistema centralista (Le Galés, 2007: 37)

Por otro lado, otra alternativa de estudio de las políticas son las coaliciones de causa *Advocacy coalition framework*, enfoque propuesto por Paul Sabatier, como opción al modelo dominante *top down de arriba abajo*. Este modelo enfoca el cambio de la política y el papel que desempeña el aprendizaje sobre éste. Su campo de estudio es no menor a diez años. Sobre este tiempo se identifica cómo la política pública evoluciona y genera cambios sobre una localidad. Analiza, una *dimensión espacial, su diversidad y un subsistema* que requiere de un conjunto de actores que intervienen en el problema de política pública en un área determinada. Está formado por un *sistema de creencia*, que incluyen un conjunto de valores fundamentales y de percepciones de cada actor. A través de las coaliciones de causa, se llega a comprender que el cambio de la política puede darse por variables exógenas, sean estos: bienes, recursos naturales, valores socioculturales, estructura social y normas constitucionales. En aquellos eventos externos está el cambio en la opinión pública, las condiciones socioeconómicas, las coaliciones del sistema de gobierno, y las decisiones e impactos de política pública de otros subsistemas (Rubio y Rosero, 2010: 183-211).

Las política pública desde el inicio de su estudio lo que busca es resolver los problemas sociales. El análisis ha ido evolucionando desde modelos jerárquicos hasta modelos horizontales. Por lo tanto, su evolución ha buscado la participación de la sociedad, para alcanzar resultados frente a sus demandas, entre ellas las de tipo socio-ambiental.

Las políticas públicas ambientales

A nivel de América Latina y el Caribe, las políticas públicas ambientales se han implementado para promover el desarrollo sostenible de los recursos naturales. Estas políticas formarían parte de las directrices para regular el sistema de relaciones entre los seres humanos, y el acceso y uso de los recursos naturales. Estas han sido parte de la construcción social que surge de una trayectoria ambientalista global. Las mismas provienen de corrientes europeas y americanas para finalmente desde la décadas de 1980 y 1990 formar parte de la realidad de los países de América Latina y el Caribe.

La trayectoria ambientalista, inicia en base a las “ideas ecológicas que se remontan al siglo XIX, o aún antes, y más aún, en el ambientalismo que comienza a aparecer en el significativo contexto de la segunda posguerra, básicamente en los años de 1950 y 1960 (McCormick, 1992 en Leis y D’Amato, 2005: 3-4). Los principales idearios fueron “la academia y las ONG, para posteriormente involucrarse actores políticos y gobiernos. Finalmente son los actores del sistema económico global, quienes incorporan a las prácticas del desarrollo sostenible establecido por la comisión Brundtland en el informe *Nuestro Futuro Común* en 1987” (Leis y D’Amato, 2005).

Sobre esta base aparecen dos grandes hitos para promover las políticas ambientales y transversales al modelo de desarrollo, que han modificado la estructura institucional ambiental en América latina y el Caribe. Entre ellas tenemos: la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano CNUMAH realizada en 1972 en Estocolmo; y, la CNUMAD realizada en 1992 en Rio de Janeiro (PNUMA, 2000: 11). Estos dos grandes eventos internacionales promoverían a nivel global la adopción de políticas ambientales para atender la importancia socio-ambiental.

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo 1972, constituyó la principal acción de cambio para incorporar la dimensión ambiental (Leis y D’Amato, 2005) en las gestiones estatales. Ello comprometía a que “los gobiernos de todos los países participantes, incorporaran el tema ambiental” en las agendas políticas (CEPAL: s/f: 159).

Este sería la partida para que la Conferencia de Rio en 1992, abarque contextos mucho más integrales a nivel de políticas públicas especialmente sobre bosques, cambio

climático, biodiversidad, áreas costeras entre otros (CEPAL, s/f: 168). Es así que en Río 1992, se establecen cinco instrumentos internacionales que contribuyeron a direccionar políticas ambientales en la región. Entre ellos están: El Convenio Marco sobre Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Agenda 21 para el Desarrollo y la Declaración de Río (Alban *et al*, 2011:18). Sobre este contexto la Agenda 21 “rige las acciones para el período posterior a 1992 y el siglo XXI [...]” (PNUMA, 2003: 23).

A lo largo de estas cuatro décadas estos “instrumentos de gobernanza ambiental obedecen al régimen de derecho internacional” (Fontaine, *et al*, 2007: 14), siendo adoptados y ratificados por los países de América Latina y El Caribe desde realidades multidisciplinares y sectoriales de los territorios. Esto da paso “a fortalecer las políticas ambientales en Brasil, Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador, quienes incluyeron constitucionalmente el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación (PNUMA, 2000: 11).

Dentro de las acciones implementadas está la creación de los ministerios de ambiente como principal autoridad ambiental (CEPAL, s/f: 160). Esta nueva institucionalidad permitió que la gestión ambiental sea aplicada desde un organismo especializado, en los temas vinculantes de carácter medioambiental.

Sin embargo, aunque en la región se adaptaron estas políticas ambientales a nivel institucional y normativo, en América Latina no se consolida una estructura política, legal o institucional para desarrollar una buena gestión ambiental de las políticas públicas adoptadas. Esto responde a que los recursos naturales renovables y no renovables han estado integrados a la economía internacional, dinamizados aún más por la actual globalización que favorece monocultivos agrícolas altamente capitalizados; factor común que se repite en la región Latinoamérica por las políticas de ajuste estructural que tienden a la liberalización del mercado y a la reducción del papel de los Estados (Vargas y Pasquis, 2007: 108 en Fontaine *et al*, 2007).

Actualmente en la región latinoamericana hay limitaciones en cuanto a estrategias individuales y nacionales para contribuir a un desarrollo sustentable (Gomes y Gomes, 2005: 429). Sobre ello se destacan algunos avances con enfoque de políticas públicas para el manejo de recursos naturales, donde se considera algunos instrumentos

de planificación ambiental, participación ciudadana y gobernanza; elementos que son parte del presente estudio de caso.

En Colombia las políticas ambientales se institucionalizan con reglas formales e informales por la presión y la participación de los movimientos sociales sobre todo a partir de Rio 1992. Aquí la sociedad civil ha cumplido un rol crucial, en la gestión ambiental de las áreas naturales protegidas con instrumentos de democracia participativa y gobernabilidad (Acuna y Estrada: 2007: 279 – 302 en Fontaine et al 2007).

México ha tenido algunos avances relevantes en esta materia. En este caso las políticas públicas sobre áreas naturales se promueven bajo el esquema de una cooperación público-privado. La conservación de la biodiversidad es definida como un "bien público", a través del Fondo Mexicano para la Conservación Natural – FMCN implementado desde 1994. A través de este fondo participan un conjunto con actores heterogéneos ya sean ONGs internacionales y nacionales, profesionales especialistas, Universidades y el Estado. Este proceso gubernamental, retoma un papel central como financiador y creador del marco normativo, ilustrándose a la vez una administración pública eficiente y transparente. No así esta iniciativa ha generado conflictos, entre los conservacionistas y las comunidades porque las áreas naturales promovidas sirven a corto plazo para una elite de turismo internacional (Dumoulin, 2007: 58-76 en Fontaine et al 2007).

Brasil por su parte ha desarrollado políticas de descentralización y ordenamiento territorial a nivel federal y de los municipios amazónicos, como parte del Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales - PPG7 y del Programa Nacional del Medio Ambiente - PNMA. Sin embargo, presentan dificultades de ejecución porque no cuentan con las capacidades técnicas financieras para el desarrollo de estas competencias. Por el contrario, en este país se destaca la intervención de la sociedad civil mediante la participación ciudadana para el Plan Amazonia Sostenible – PAS, del Programa de Desarrollo Rural Socio-ambiental de la producción familiar rural en la Amazonia 2003. Este programa articula la gestión intersectorial y multidisciplinaria de la región amazónica a niveles regionales y locales con enfoques de participación ciudadana (Vargas y Pasquis, 2007: 108 en Fontaine et al, 2007).

A pesar de que Brasil tiene este tipo de planificación desde 1999 al 2002, se considera el medio ambiente un impedimento para alcanzar el desarrollo. A esto se añade que la dinámica privada sigue imponiendo sus modelos de producción, que se traduce en la continuidad de las acciones de deforestación y de degradación ambiental que caracterizan a la región amazónica desde casi medio siglo (Weis *et al*, 2007: 42 -45 en Fontaine et al, 2007).

En el caso de Ecuador, después de la Conferencia de Rio en 1992, se promueve el desarrollo sustentable identificando normas generales y de carácter sectorial ya sea calidad ambiental, recursos naturales, biodiversidad (Narváez, 2011: 175-177). Bajo los compromisos adquiridos en Rio 1992, Ecuador implementa el programa de Manejo Integrado Costero – MIC, establecido en la Agenda 21 capítulo 17; con el fin es conservar, restaurar y recuperar los ecosistemas costeros entre ellos el ecosistema manglar (Naciones Unidas, 1992: 168).

Este programa fue oficializado mediante Decreto Ejecutivo en 1989 con el nombre de Programa de Manejo de Recursos Costeros - PMRC, ello a pesar de haber iniciado sus actividades en Ecuador en 1985. Este programa ha sido apoyado en diferentes períodos por USAID (1985-1992), por el Gobierno del Ecuador y por el BID a partir de 1992. Desde agosto de 2003, el PMRC fase II funciona como una entidad adscrita a la Presidencia de la República. El objetivo de esta fase del programa fue mejorar y ampliar el MIC, apoyando la transferencia de competencias para el ordenamiento en la zona costera (MAE, 2010: 252- 254). El 10 de marzo del 2009 se crea la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera, a través del Acuerdo Ministerial No. 024 para lo cual todas las competencias del PMRC se suprimen y pasan a ser ejercidas por esta Subsecretaría que corresponde al MAE (Soria, 2005: 81).

El monto total de financiamiento de este programa fue 26,9 millones de dólares invertidos durante 20 años de ejecución. El primer préstamo fue del BID 913/SF-EC de \$14.6 millones, para la fase 1989-2001. El segundo préstamo fue otorgado por el BID 1531/OC-EC fue de \$12.4 millones), para el periodo 2003-2009. (Soria, 2005: 81).

El PMRC es el único programa en Ecuador que ha implementado el MCI. Logró que 29 municipios entre ellos: el Municipio de Santa Rosa, Huaquillas, Arenillas, El

Guabo y Machala- del Ecuador diseñen una agenda de MCI y creen ordenanzas municipales para su aplicación. Además implementó procesos de capacitación ambiental; fue parte de las Unidades de Conservación y Vigilancia – UCV. Elaboró una propuesta de política costera del Ecuador identificando ocho políticas para el manejo integrado de los ecosistemas marino - costeros donde se desarrollaron iniciativas de conservación, alianzas interinstitucionales, fomento de actividades económicas productivas y sustentables, ordenamiento, saneamiento entre otras. Actualmente esta propuesta está en discusión donde interviene la Secretaria de Planificación Nacional – SENPLADES, autoridad que priorizará temas de ordenamiento territorial y las competencias ambientales (MAE, 2010).

Durante dos décadas de ejecución los avances y experiencias de conservación del PMRC se fundaron en temas de planificación y normativas para establecer ordenanzas y planes de ordenamiento elaborados en conjunto con los gobiernos locales. Sin embargo la inversión de los recursos no refleja avances de recuperación de áreas degradadas del ecosistema manglar, pues según estadísticas su destrucción es del 70% de estos bosques aproximadamente. Si bien para el PMRC los recursos fueron limitados para desarrollar un mayor alcance en las intervenciones; para otros actores, los fondos entregados al PMRC provocaron discrepancias por las denuncias de corrupción e ineficiencia en su manejo, lo cual evitó consolidar niveles de participación interinstitucionales¹².

A nivel de Latinoamérica se ha logrado establecer los medios legales, institucionales para ejecutar las políticas ambientales, pero no han promovido un cambio socio-ambiental a pesar de la trascendencia global que estas han tenido, pues los conflictos sociales persisten por el acceso a recursos y el territorio.

Desde este contexto a continuación se establece las interacciones de las organizaciones sociales que inciden en las políticas ambientales y como el Estado regula sus demandas socio-ambientales en torno a la problemática del ecosistema manglar.

¹² Conversatorio dirigentes de la provincia de El Oro y el Guayas

El asentamiento de la agenda política

El presente estudio investiga cómo la política de conservación del ecosistema manglar se ha insertado dentro de la agenda política gubernamental, para lo cual se realiza el siguiente abordaje teórico que permita entender las ideas, actores y estructuras institucionales que interactúan.

La agenda o el asentamiento de la agenda (en inglés *agenda setting*) corresponden al ciclo de la política pública. “Ésta forma parte de los pasos identificados en la elaboración de la política, entre ellos: la inclusión de la agenda, la elaboración y legitimación de soluciones, la aplicación, la evaluación y la terminación” (Jones, 1970 en Thoening, 1997: 24). Otros autores clasifican a esta serie de etapas mediante la identificación del problema, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación (Lahera, 2004; Subirats, 2008).

En sí, cada uno de estos elementos definidos configura una misma lógica de estudio de la política. Cabe indicar que el ciclo de la política pública fue propuesto por Harold Lasswell; modelo que ha sido criticado por su estructura de estudio *de arriba a abajo* o de tipo *top down*. Sin embargo, como modelo dominante hoy en día sigue ocupando la atención del Estado en acción (Parsons, 2007).

Por ser parte de uno de los primeros pasos en la elaboración de la política pública, la agenda crea la importancia de centrar especial atención en ella, pues de su debate depende que los intereses lleguen o no a cubrir las demandas sociales. Así, esto se dirige hacia “un conjunto de controversias políticas percibidas en un momento dado [...] en el ámbito político” (Dorantes, 2008: 79). Al mismo tiempo representa el “proceso mediante el cual los problemas toman la atención seria del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb, s/f: 115).

Para Kingdon (2003), la agenda corresponde a una “lista de sujetos o problemas sobre los cuales el gobierno y la gente que esta fuera o cerca de él, prestan atención a los mismos”. El autor destaca que los cambios en la agenda se deben a la influencia de factores dinámicos, que hacen que la atención se centre en unos problemas más que en otros” (Kingdon, 2003: 2). En este sentido, la agenda es considerada por “el conjunto de demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como

objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los cuales se ha decidido actuar” (Dorantes, 2008: 79).

En términos generales se despliegan dos tipos de agendas. La *agenda gubernamental* que incluye a los problemas que ocupan la atención de los actores políticos; y, la *agenda de decisión* que contiene los asuntos que tomarán la intervención política desde el ejecutivo o legislativo. (Kingdon, 2003: 4).

En el estudio propuesto por Kingdon (2003): *Agendas, alternativas and public policies*, el autor detalla que en el establecimiento de la agenda participan actores sociales distintos. Por lo cual es preciso indicar quiénes son determinantes para “decidir *hacer o no hacer* la política pública” (Dye 1992: 1 en Valencia y Álvarez, 2008: 109). Los primeros participantes corresponden al gobierno y los otros actores son los que están fuera o cerca a este.

Quienes están dentro del gobierno abarcan al personal de la administración como: el presidente, los asesores y el personal ministerial que trabaja con el ejecutivo. Adicional a ellos están, los servidores públicos y los legisladores, los cuales trabajan en comités especializadas. Por ejemplo en la Asamblea Nacional del Ecuador son los asambleístas que representan a las Comisiones Especializadas Permanentes y en general al Pleno de esta institución. Se destaca entonces la participación del Presidente de la República y de los Legisladores, actores predominantes en las decisiones que modifican la agenda política (Kingdon, 2003).

En el caso de los actores que se encuentran fuera del gobierno, éstos son considerados como los más importantes por su influencia en elevar propuestas en la agenda gubernamental. Estos grupos de interés corresponden al sector de negocios, industrias, gremios profesionales, grupos ambientalistas y lobbyists¹³ o grupos organizados que mantiene influencia política-económica. Su rol predominante es preservar los beneficios que ellos disfrutaban, por lo que buscan bloquear iniciativas que reducirían sus ventajas o intereses. En unos casos los grupos dominantes envían a sus

¹³ En el contexto de la política pública un lobby (según el Diccionario de la Real Academia Española) es un grupo de personas influyentes organizado para presionar en favor de determinados intereses. Estos grupos pueden ser económicos o políticos.

delegaciones, y también estimulan alianzas para ganar la atención del gobierno a sus propuestas (Kingdon, 2003).

Si bien existe una multiplicidad de actores que influyen sobre la agenda política, no todos tienen el mismo poder en las decisiones. Por lo general, su relevancia se debe al “uso de recursos que disponen para impactar con mayor intensidad la agenda. A pesar de esto, aunque los recursos no garantizan el éxito o el logro de los objetivos de los grupos de interés, éstos son útiles para afectar la toma de decisiones de la política pública” (Kingdon, 2003: 51 - 53). Entre los recursos que usa el ejecutivo y el legislativo están: el poder de veto y el poder de legislar¹⁴ respectivamente Kingdon (2003).

El asentamiento de la agenda conlleva a espacios de una acción determinada por la participación de actores, quienes ejercen presión sobre sus intereses; y, por el desarrollo de espacios sociopolíticos en los cuales los problemas y las alternativas son impulsados o rechazados” (Kingdon, 2003: 15). Esto se debe a tres corrientes como: *la corriente de problemas, la corriente de las políticas y la corriente política*. “Cuando estas tres corrientes se unen, generan un impacto fuerte sobre el establecimiento de la agenda. Sin embargo, también se pueden desarrollar de forma independiente, generando cambios en la agenda” Kingdon (2003).

La corriente de problemas ha sido percibida desde un enfoque científico - técnico a una forma social – ideológica contemporánea. Estos cambios se reflejan al ver a los problemas desde un pensamiento positivista objetivo, donde los gobiernos percibían a los problemas como un conjunto de indicadores sociales – económicos, que una sociedad requería para mejorar sus niveles de desarrollo. Contrario a esta posición, surge una alternativa pos-positivista basada en la construcción subjetiva de los problemas, la misma que identifica a las ideas, tradiciones o creencias como formas de interpretar la realidad de la vida social (Howlett, Ramesh, Perl, 2009: 96).

Más allá de estas dos concepciones “los problemas son aquellas situaciones problemáticas sobre las que, los encargados toman decisiones, fijan su atención para

¹⁴ Hacer o establecer leyes respecto a un área de acción social, económica, cultural, ambiental entre otras.

caracterizarlos como temas controversiales y les otorgan un lugar en la agenda formal” (Kingdon, 2003).

Este conjunto de ideas, problemas o propuestas, conducen a la discusión entre “actores y estructuras políticas” (Howlett, Ramesh, Perl, 2009: 108); que emergen en una *corriente de políticas o sopa de políticas* para el debate político. Aquí, unos resultan prominentes porque sobreviven a la selección natural, similar a la selección biológica¹⁵ mientras que los otros son dejados al lado (Kingdon, 2003: 116 - 117). En la corriente política estos problemas “son también identificados como problemas públicos que requieren la atención gubernamental” (Howlett, Ramesh, Perl, 2009: 103).

En esta corriente intervienen las comunidades de política, cuyos actores interactúan convirtiéndose en gestores proponentes o emprendedores. A ellos se suman otros grupos quienes pueden estar dentro o fuera del gobierno, en posiciones electas entre estos están funcionarios, en intereses de grupo u organizaciones de investigación. Este conjunto de actores actúan en un sistema dinámico de debate llamado el *ablandamiento de las ideas*, para aceptar o no las propuestas. (Kingdon, 2003: 117-130). Al final lo que se logra es una *lista corta de ideas* que surgen dentro de esta corriente o *la sopa de las políticas*. Esta lista corta entraría a la agenda política gubernamental.

A este conjunto de interacciones, se complementa *la corriente política* que forma parte de la arena política, espacio para discutir si los problemas serán objetos de acción, o la no, acción política. Estos espacios corresponden al sistema legislativo como al ejecutivo.

Esta corriente se caracteriza por tener un ambiente político dinámico, cuyos cambios tienen impactos sobre la agenda política y sus resultados. En este ambiente político actúan las fuerzas políticas organizadas, que son los grupos de interés en la promoción y los bloqueos de una propuesta, siendo la administración y la legislación gubernamental los determinantes. Estos actores ocupan un nivel alto en la arena de la formulación de la política.

¹⁵ Este proceso político es análogo a la Teoría de Evolución por Selección Natural de Charles Darwin (1859)

Cuando hay un cambio de autoridades, se abre una *ventana de oportunidad* que traen nuevas prioridades en la agenda gubernamental. Por ello, la ventana de oportunidad representa un momento específico en el tiempo, para que los actores proponentes de una idea presionen por una solución (Kingdon, 2003).

Las denominadas ventanas de oportunidad se abren y cierran por un cambio generado en la corriente política. Un ejemplo de esto es: el cambio de la administración, la instalación de nuevos representantes en la legislatura, la presencia de un problema que capta la atención de los actores políticos principalmente (Kingdon, 2003).

Aunque las oportunidades que abren una ventana son impredecibles y ocurren de un momento a otro; esto requiere de una actuación inmediata, puesto que una vez abierta esta no permanece mucho tiempo disponible ante quienes buscan que sus propuestas sean consideradas dentro de la agenda gubernamental.

De tal manera se establece que las ventanas de oportunidad se cierran por múltiples razones siendo estas: el problema en discusión ya se ha solucionado por otras alternativas políticas; se registra un cambio en el cargo de una autoridad quien promovía un tema particular; o, porque simplemente no hay una alternativa disponible a un problema planteado (Kingdon, 2003).

En este contexto se toma en cuenta el cambio de autoridades a nivel de la ANE, elemento que representa una *ventana de oportunidad* para establecer la agenda política ambiental. Esto hizo que los actores sociales agrupados en la C-CONDEM aprovechen este espacio político para reiniciar un nuevo debate de la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar.

CAPITULO II

EL ECOSISTEMA MANGLAR DESDE EL CONTEXTO AMBIENTAL Y SOCIAL

En el presente capítulo se analiza la importancia ambiental y social del ecosistema manglar. Se examina la movilización de las organizaciones sociales para promover un cambio en las iniciativas de conservación de los bosques de manglar. Junto a esto se describe al sistema interinstitucional estatal para el control y regulación de las actividades que se desarrollan en este ecosistema. Finalmente detallamos el funcionamiento del sector camaronero a través de la Cámara Nacional de Acuicultura del Ecuador, su organismo principal.

El ecosistema manglar en el Ecuador

El manglar es un ecosistema costero que alberga vida silvestre y humana. En Ecuador su importancia gira en torno al aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo de actividades socioeconómicas entre ellas: la industria camaronera, la pesca artesanal, la recolección de moluscos y la extracción de crustáceos principalmente.

Estos ecosistemas se encuentran entre los más productivos y diversos del planeta, debido a la influencia “[...] hidrológica, la dinámica de nutrientes, el tipo de sedimentos y la salinidad del suelo” (Lugo *et al.*, 1988 en Zaldivar *et al.*, 2004: 26); cuyas condiciones permiten que el manglar sea una “zona de apareamiento, cría y refugio de especies marino costeras y comerciales: peces, moluscos, crustáceos” (Bravo, 2003:1; Allsopp *et al.*, 2008:8).

Su diversidad biológica está representada por especies como: el mangle rojo (*Rhizophora mangle*), mangle blanco (*Laguncularia racemosa*), mangle negro (*Avicenia germinans*), faique (*Acacia macracantha*), almendro (*Terminalia catappa*), palo santo (*Parkinsonia aculeata*) (Sierra, 1999), entre otras especies. Estas se “[...] encuentran en un conjunto de: pantanos inundados de aguas salobres y semi-dulces, salinas, ríos y vertientes, áreas de transición [...] que influyen en el funcionamiento integral del ecosistema” (Mera, 1999: 48). En estos ambientes diversos se desarrolla una variedad de especies biológicas.

La distribución del ecosistema manglar se da en América, Asia y África (Villalba, s/f: 6). En América Latina y el Caribe “más del 70% se encuentran en las costas del Atlántico y Caribe. Mientras que en el Pacífico, su distribución es más restringida debido al clima, influenciado por la corriente de Humboldt” (Yáñez y Lara, 1999: 9 -11).

En Ecuador los manglares se distribuyen en toda la franja costera desde Esmeraldas hasta la provincia de El Oro (C-CONDEM, 2007). Estos bosques forman parte de “25 zonas diferentes junto a cordones litorales y acantilados [...]; de tal forma se extienden en unos 2860 km entre costas exteriores e interiores siendo el extremo más occidental [...] la Puntilla de Santa Elena [...] y el más oriental la boca del Río Mataje en la provincia de Esmeraldas” (Ayón, 1988 en PMRC, 1989:63).

La presencia de este tipo de ecosistema se da por un “sistema de estuarios, donde la presencia más importante de estos bosques está en la zona norte ubicados entre los Ríos Mataje y Santiago; mientras que en el centro – sur el remanente más representativo es el Golfo de Guayaquil, que incluye al Archipiélago de Jambelí. El Golfo de Guayaquil es el más grande de la costa del Pacífico de América del Sur” (PMRC, 1989:63).

Los manglares son importantes ya que “estabilizan el clima, controlan inundaciones, protegen las costas de tsunamis y huracanes, controlan la erosión en las costas, retienen sedimentos y sustancias tóxicas, depuran aguas contaminadas, entre otros” (C-CONDEM, 2007: 45; Yáñez y Lara, 1999: 12; SSCN, 2011: 8; Mera, 1999: 47; Granda y Guevara, 2009: 205).

Millones de personas dependen de estos bosques por los recursos naturales que brindan; no solo representan un conjunto de vida silvestre; son “el espacio donde se desarrollan pueblos y culturas, para los cuales el manglar simboliza un medio de subsistencia, una forma de vida asociada a la pesca y la recolección de moluscos y crustáceos” (SSCN, 2011: 8). El manglar abastece de peces, conchas y cangrejos a poblaciones de pescadores y recolectores artesanales y ancestrales, constituyéndose en la principal fuente de proteínas para las comunidades locales, que se benefician de su

comercialización (C-CONDEM, 2007: 45). “Estos usos se dan en espacios comunales característicos en sitios costeros” (Martínez-Alier, 2002: 23).

Su destrucción no solo representa un daño ecológico, este implica un daño social (Martínez-Alier, 2001: 2) por la interacción cultural y ancestral que los usuarios mantienen hacia los bosques del manglar. De aquí se deriva la resistencia de las organizaciones locales afectadas por la expansión de la industria camaronera, las mismas que han sido despojadas de sus territorios ancestrales de manglar, obligadas a migrar a áreas urbanas y rurales, para desarrollar actividades ajenas a su cultura.

Algunos datos estadísticos

La deforestación de los manglares es uno de los principales problemas ambientales que afectan a este ecosistema y sus comunidades ancestrales. “A nivel de América Latina y el Caribe [...] se reconoce que entre el 25% y 100% de la cobertura de manglar se ha perdido en los últimos 25 años” (Yáñez y Lara, 1999: 13).

En Ecuador no existen datos estadísticos unificados respecto a la deforestación de los bosques de manglar entre las instituciones estatales que tienen competencias respecto al manglar. La información oficial generada difiere entre la Subsecretaría de Acuicultura, la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera y la DIRNEA (ECOCIENCIA y MCPNC, 2012: 13) instituciones que mantienen el manejo de este ecosistema. Sin embargo, se resaltan las estadísticas de los estudios del Centro de Levantamientos Integrados de Recursos por Sensores Remotos - CLIRSEN, empleados principalmente por la autoridad ambiental.

Según Acuerdo Ministerial N° 238 del Ministerio de Agricultura y Ganadería del año 1987, se reconoce una extensión de 362.802 ha de ecosistema manglar. Para el año 2001 según el Mapa Nacional Forestal del CLIRSEN, el ecosistema manglar presenta una cobertura de 108.299 ha, lo que significa que se han destruido 254.503 ha, las cuales en su mayoría están ocupadas ilegalmente por la industria camaronera (C-CONDEM, 2007). Otros análisis estadísticos coinciden en afirmar que antes del inicio del auge de la industria del camarón, en el país existían 203.695 ha de manglar. Con el funcionamiento de esta actividad, se calcula de manera conservadora que se han perdido 54.039 ha de manglar (Bravo, 2003; y MAE, 2006: 34).

Tomando los datos del Acuerdo Ministerial N° 238, se demuestra que en Ecuador la situación de los manglares es crítica por ser uno de los ecosistemas cuya cobertura vegetal se redujo por más del 70% (Yáñez y Lara, 1999: 13) aproximadamente.

Aunque uno de los factores de la pérdida del manglar se debe al asentamiento de los centros poblados¹⁶, según las estadísticas es la industria camaronera la principal actividad que ha provocado su destrucción, cuya actividad tuvo sus “inicios en los años 60 en la provincia de El Oro [...]” (Granda y Guevara, 2009: 216) y que posteriormente desde 1977 se da su expansión al resto del país [...] (SSCN, 2011; C-CONDEM, 2007).

La pérdida de los bosques de manglar contrasta con el incremento en la producción de esta industria; en donde Ecuador fue el segundo líder luego de Brasil en exportación de camarón en el hemisferio occidental. Su producción aumentó a 160.000 toneladas en 1998 (Wurmann *et al*, 2004: 124). Para “este mismo año sus ganancias representarían 875 millones de dólares” (C-CONDEM, 2007).

“En 1999 debido al virus de la mancha blanca (WSSV) la producción de Ecuador tuvo un descenso” (Granda y Guevara, 2009: 214). Sin embargo, a pesar de las pérdidas económicas que esta representó para el país, se ha mantenido como uno de los principales productores a nivel de América Latina y el Caribe desde 1960 y solo en el 2002 su producción ha sido equiparada con la de Brasil (Wurmann *et al*, 2004: 122).

Luego de la mancha blanca la industria camaronera se restableció según estadísticas de la CNA, es decir que para el año 2008 la producción alcanzaría 172.120 toneladas (CNA, 2012). De esta manera a nivel del Ecuador, la industria del camarón llegó a ubicarse en el segundo lugar de exportaciones nacionales después del petróleo. Para mantener esta producción el gobierno incentivó la producción y exportación de camarón, entregando concesiones de los terrenos con el objetivo de incrementar las divisas para el país (Granda y Guevara, 2009: 214).

¹⁶ José Camposano – Presidente Ejecutivo de la CNA; Rolando Panchana –Asambleísta de Movimiento PAIS (Patria Altiva I Soberana) y Presidente de la Comisión de Biodiversidad y Recursos Naturales CBRN de la ANE periodo 2009-2013; y Yuri Iturralde – Asesor Legal de la CBRN de la ANE periodo 2009-2013, detallan que esta problemática ha provocado la destrucción de los manglares y no solo el desarrollo de la actividad camaronera.

Según los datos estadísticos -y al igual que las estadísticas de deforestación del manglar- hay imprecisión en la información respecto al espacio ocupado para la producción camaronesa. Esta información no coincide entre las instituciones que mantienen competencias sobre el manejo del manglar como: Subsecretaría de Acuicultura¹⁷, DIRNEA¹⁸ o Subsecretaría de Gestión Marina y Costera¹⁹. Una de las razones sería el establecimiento de esta actividad de manera desordenada y sin ningún control legal y técnico por parte de las instituciones competentes (entrevista, E1, 2012; entrevista, E3, 2012 y entrevista, E4, 2012)²⁰.

De tal manera, la regularización propuesta por el sector camarónero fue acogida por el ejecutivo (entrevista, E1, 2012) para regularizar aproximadamente 44.642 ha de camaróneras en áreas que han sido explotadas ilegalmente desde 1990 en playa y bahía sin los respectivos acuerdos de concesión según lo establece el Decreto Ejecutivo N° 1391.

Sin embargo, este número de áreas no legalizadas en playas y bahías sería erróneo, puesto que según la Subsecretaría de Acuicultura corresponden a 34.589,6 ha de las cuales 22.295 ha están en trámite de regularizarse (Subsecretaría de Acuicultura, 2012). Mientras que para la DIRNEA, las cifras totales llegarían a 80.000 ha de playas y bahías (entrevista, E3, 2012).

Otras de las cifras que no coinciden son las áreas totales ocupadas en playas y bahías. Según la Subsecretaría de Acuicultura al 2012 existen un total de 62.750,41 ha de camaróneras en zonas de playas y bahías, con acuerdo interministerial de concesión (Subsecretaría de Acuicultura, 2012: 1-2). Mientras que para la CNA en playas y bahías ocupan un área total de 68.480 ha de las cuales el 81% corresponden a pequeños y

¹⁷ Otorga permisos de concesión para el desarrollo de la actividad camarónera en tierras altas.

¹⁸ Otorga permisos de concesión para el desarrollo de la actividad camarónera en playas y bahías

¹⁹ Controla la actividad camarónera sobre áreas protegidas y aprueba planes de reforestación según el Decreto de Regularización Camarónera N° 1391.

²⁰ Los actores entrevistados declaran que la actividad se ha desarrollado sin control por ello no hay registros de cuanto territorio se ha entregado y se está ocupando en la actualidad para desarrollar la actividad camarónera. Detallan que ha habido informalidad en la ocupación del territorio irrespetando las normativas legales y ambientales. Asimismo, manifiestan que para corregir estos errores se está realizando el Censo Camarónero para determinar las hectáreas destinadas a la actividad camarónera esto como parte complementaria a la regularización camarónera según el Decreto Ejecutivo N° 1391. Los actores entrevistados que declaran estos problemas son: José Camposano – CNA, Ricardo Rendón - DIRNEA y Víctor Vargas - Subsecretaría de Acuicultura del MAGAP.

medianos productores²¹, quienes en la actualidad están en trámites de regularización (CNA, 2012: 7; entrevista, E1, 2012), es decir áreas en producción que no tienen el acuerdo interministerial que otorga la Subsecretaría de Acuicultura y la DIRNEA.

Con respecto a las áreas totales ocupadas en el país por camaroneras existen también datos diferentes. Para la Subsecretaría de Acuicultura “en el litoral ecuatoriano se asienta un total de 196.265,14 ha, destinadas al cultivo de camarón. De esta cifra 133.514,73 ha, corresponden a camaroneras ubicadas en tierras altas con Acuerdos Ministeriales” (Subsecretaría de Acuicultura, 2011).

Por su parte para la CNA, “el área total de camaroneras en el Ecuador es de 191.331 ha de las cuales 122.851 ha se encuentran en tierras altas legales y con permiso de operación” (CNA, 2012: 7). Sin embargo, a estas cifras habría que sumarles las 24.740,83 ha de tierras altas que no tienen documentación que sumando finalmente al total llegarían a más de las 200.000 ha (Subsecretaría de Acuicultura, 2011: 2).

Los datos del CLIRSEN, PMRC y MAE al 2006 no coinciden pues se establece que para este año existe un total de 175.748 ha de camaroneras de las cuales 112.479,1 ha están en tierras altas y 63.269,478 ha se encuentran en playas y bahías (MAE, PMRC, CLIRSEN, 2007: 4). Estos datos son tomados por la CNA para establecer declaraciones de su respectiva ocupación (entrevista, E1, 2012).

Como acción complementaria al Decreto Ejecutivo N° 1391 de 2008, la DIRNEA en la actualidad está desarrollando el censo camaronero para determinar territorialmente las cifras exactas de la producción camaronera del país ya que al momento se desconoce el territorio ocupado por esta actividad (entrevista, E1, 2012). El objetivo de este censo es “levantar una línea base de las infraestructuras camaroneras que se encuentran ubicadas en el país, actualizar el Sistema de Catastro Camaronero de la Autoridad de Policía Marítima Nacional; y, determinar el estatus y situación legal de las camaroneras” (DIRNEA, 2012).

Este proyecto censará a todas las camaroneras ubicadas en la línea de la costa de las provincias de Esmeraldas, Manabí, Guayas, Santa Elena y El Oro, está dirigido a determinar por lo tanto el uso del suelo de las áreas que le pertenecen al Estado, sumado

²¹ Corresponde a propietarios con un promedio por predio o áreas concesionadas menor a 50 ha.

a la regularización de camaroneras dispuesta en el Decreto Ejecutivo N° 1391 (DIRNEA, 2012).

Estadísticas sociales

El incremento de la actividad camaronera y sus ganancias económicas contrasta con los niveles de pobreza que registra la costa ecuatoriana. El Archipiélago de Jambelí tiene una población de 1718 personas, donde se registra un 92.9% como promedio de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI (Censo, 2010). Otros indicadores muestran deficiencias en infraestructura pública, siendo el caso de la educación, y número de establecimientos a nivel de instrucción educativa básica, el que corresponde a cinco unidades para toda esta parroquia.

Existen únicamente dos puestos de salud, no hay alcantarillado o sistemas de tratamiento de aguas servidas; mientras que el servicio de agua lo reciben por un sistema de red entubada sobre el cual el 41% de las viviendas no cuentan con acceso directo. El sistema de saneamiento ambiental es escaso, con ello el 68% de los desechos sólidos es incinerado, arrojado en los alrededores o canales del lugar (Censo, 2010).

Estos datos son similares con otras parroquias y cantones que dependen de los productos del manglar. En el norte en la provincia de Esmeraldas, en el cantón Muisne, el índice de NBI es de 98.3% según Censo 2010.

Estas condiciones sociales críticas se integran a la falta de oportunidades laborales; poblaciones locales que dependen directamente de los recursos del manglar, en donde las especies marinas que recolectan para consumo y comercialización están disminuyendo respecto a la abundancia productiva de estos moluscos. En el caso de las conchas (*Anadara tuberculosa*, *A. similes*) en la actualidad las estadísticas de estas dos especies determinan que se registra un promedio de menos de una concha –individuo– por metro cuadrado, cuando el número óptimo es de 7 conchas por metro cuadrado (C-CONDEM, 2008).

Esta problemática la enfrentan las comunidades quienes afirman la pérdida productiva de este molusco, pues según sus declaraciones hace dos décadas una persona

recolectaba alrededor de 1000 a 1500 individuos por cada faena de trabajo²². Actualmente una persona recoge alrededor de 40 a 100 unidades lo que implica un aumento en las horas de trabajo (Granda y Guevara, 2009: 230; entrevista, E5, 2012).²³

Organizaciones sociopolíticas que intervienen en el manejo del ecosistema manglar en el Ecuador

Instituciones del Estado

Para describir el rol de las instituciones del Estado primero se contextualiza a la gobernanza cuyo concepto establece las relaciones dentro del “sistema institucional, que enmarca la acción de los actores sociales y la acción de gobernar [...]” (Prats, 2003: 244 en Cisneros, 2008: 240). Esto implica comprender la estructura de las instituciones respecto al manejo del manglar.

En el caso de Ecuador el sistema institucional para la conservación ambiental surge por la influencia ambientalista internacional preocupada por el cuidado de la naturaleza. Según Narváez, después de la Conferencia de Río en 1992²⁴, toma mayor fuerza la legislación para regular las actividades productivas y extractivas, promocionando el desarrollo sustentable como el eje rector de las mismas (Narváez, 2011: 175-178).

Así se crean instituciones para el manejo ambiental entre ellas: el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre - INEFAN en 1992 y la Comisión Asesora Ambiental - CAAM en 1993. Su finalidad fue centrar en un solo organismo las funciones, administración y de gestión ambiental que estaban dispersas (Narváez, 2011: 175-178, PLASA, 2007: 12).

Con la creación del INEFAN adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería - MAG, se reforzó en el país el manejo de los recursos forestales, la flora y fauna silvestres, Áreas Naturales y de Vida Silvestre (MAE, 2006: 17-18). Posteriormente,

²² La recolección de conchas solo se la realiza cuando la marea está totalmente baja por eso la faena de un conchero dura alrededor de 3 a 4 horas.

²³ Pescador artesanal y conchero nativo de la Comunidad de Isla Costa Rica

²⁴ La corriente ambientalista tiene sus inicios desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo – Suecia en 1992; sin embargo, la creación de las instituciones se fortalece desde la Conferencia de Río en 1992.

para mejorar la eficiencia en la gestión y planificación ambiental, en 1996 se crea el Ministerio del Ambiente como Autoridad Ambiental para diseñar las políticas ambientales y de gestión de la biodiversidad, recursos naturales y calidad ambiental. Ello condujo a elaborar mecanismos para mejorar la institucionalidad técnica y jurídica a través de la planificación de políticas públicas para la conservación ambiental (MAE, 2012).

El MAE despliega un conjunto de normativas con el fin de responder a las demandas socio-ambientales, las mismas que en la actualidad forman parte del sistema institucional de gobernanza ambiental. Dentro de este sistema están la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del MAE quien tiene la facultad de coordinar conjuntamente con otras entidades e instituciones la conservación, restauración, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos y la biodiversidad marina y costera entre ellos el ecosistema manglar (MAE, 2012).

Otra de las instituciones con competencias sobre el manejo del manglar es la DIRNEA organismo que pertenece al Ministerio de Defensa Nacional, cuya entidad posee atribuciones y competencias para el control de las naves, personal mercante y las zonas de playas y bahías (DIRNEA, 2012).

También está la Subsecretaría de Acuicultura del MAGAP, que mantiene atribuciones para administrar, controlar, desarrollar y difundir la actividad de la acuicultura en todas sus fases, mediante la investigación básica y aplicada; la innovación tecnológica; la formación de recursos humanos altamente calificados; la promoción de los productos en los mercados internos y externos, para la preservación y manejo sustentable de los recursos acuáticos en todo el territorio nacional (Subsecretaría de Acuicultura, 2012).

Dentro del sistema institucional para el manejo del manglar está también el Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural - MCPNC, cuya visión está orientada a que el patrimonio natural y cultural sea parte de la identidad y del buen vivir; sea reconocido, protegido y conservado para su uso social con participación, inclusión, equidad e interculturalidad. Bajo el control y regulación de las actividades camaroneras que se desarrollan dentro del ecosistema manglar éste ministerio preside la

comisión interministerial entre el Ministerio de Defensa, MAE y MAGAP para el seguimiento y monitoreo periódico del cumplimiento del Decreto N° 1391 (MCPNC, 2012 y Decreto N° 1391, 2008).

Considerando las competencias de cada autoridad en el sistema institucional, se puede detallar que los trabajos vinculados al manejo de los bosques del manglar, se desarrollan de manera separada con una limitada coordinación interinstitucional.

Por una parte no hay iniciativas conjuntas para disminuir los impactos o remediar los daños ambientales²⁵. En la actualidad, se está coordinando temas técnicos para regular únicamente la actividad camaronera con el Decreto Ejecutivo N° 1391 de 2008; según las atribuciones y competencias que cada institución tiene.

En este sentido, la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del MAE, regula las actividades camaroneras en áreas protegidas; la DIRNEA en playas y bahías; y, la Subsecretaría de Acuicultura en tierras altas. En la regularización, las tres instituciones carecen de datos estadísticos unificados referentes al número de hectáreas reguladas, en proceso de regularse o áreas reforestadas; como el porcentaje total de áreas en producción en tierras altas, playas y bahías, y en áreas protegidas. Asimismo, no hay un registro de las personas naturales y jurídicas que hayan cumplido con la normativa ambiental y que cuenten con EIAs y planes de manejo (entrevista, E6, 2012)²⁶ documentos establecidos por la Ley de Gestión Ambiental.

Las comunidades y organizaciones de base

El crecimiento de la industria camaronera generó discrepancias entre los actores que intervienen en el manejo del manglar, entre ellas las organizaciones sociales. Mientras la actividad industrial se expande, paralelo a ello se desarrollan los conflictos con las comunidades locales; quienes reclaman el respeto a sus propiedades ancestrales y a la vez demandan al Estado la aplicación y respeto de las leyes ambientales.

Para algunos autores, estos conflictos socio-ambientales del manglar están relacionados a la incapacidad del Estado para aplicar y regular políticas ambientales sostenibles a corto y largo plazo. Esto se atribuye a que durante las últimas cuatro

²⁵ Entrevistas a técnicos y directivos de estas instituciones

²⁶ Entrevistas y consultas al personal técnico Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del MAE

décadas, el Ecuador ha enfrentado momentos de crisis económicas “lo que ha obligado a los gobiernos a priorizar el tema económico antes que lo ambiental y social” (Narváez, 2011: 176). Como respuesta a la crisis, desde 1981 el Estado ha impulsado políticas de estabilización y ajuste estructural y ha promovido estrategias de promoción y diversificación de exportaciones industriales (Larrea, 2006: 105).

De esta manera la acuicultura de camarón fue fuertemente subsidiada por el Banco Mundial hasta mediados de 1990, con el objeto de que las divisas generadas por las exportaciones contribuyan al pago de la deuda externa del país (Martínez-Alier, 2001: 2).

A pesar de que Ecuador tiene una amplia normativa ambiental (ver Anexo 4) para proteger los manglares y sus comunidades; “la aplicación no ha tenido regularidad por la debilidad de las instituciones que forman parte del sistema institucional ambiental” (Narváez, 2011: 176).

Ante esta debilidad estatal de regular las demandas socio-ambientales, las organizaciones locales inician la defensa del manglar para incidir políticamente a nivel del Estado. A fines de la década de 1980 las primeras reacciones son los conflictos socio-ambientales generados por las actividades industriales camaroneras en las zonas de Esmeraldas y El Oro.

Uno de los actores que promueven medidas relevantes en esta lucha son “las organizaciones no gubernamentales ambientalistas que surgen a fines de la década de 1970 y 1980” (Fontaine, 2007: 234), siendo los intermediarios en la resistencia e incidencia política para la defensa del manglar. El fin fue promover acciones más justas y equitativas que garanticen la supervivencia de los pueblos que dependen del manglar.

Con ello, en 1989 las movilizaciones para defender el manglar son lideradas por las organizaciones sociales de las provincias de Esmeraldas y El Oro en el norte y sur del Ecuador respectivamente. En estas dos provincias la lucha se da en contextos organizativos similares y liderados en un inicio de forma separada.

“En Esmeraldas la lucha se fomentó por el proceso de Educación Popular bajo los postulados de la Teología de la Liberación, dirigida a jóvenes de la zona” (Latorre,

2009). Esto llevó a realizar un programa de concientización a varias comunidades, siendo las mujeres quienes asumieron el liderazgo para consolidar la defensa del manglar. Las primeras organizaciones locales estuvieron conformadas por concheras del sur de Esmeraldas, siendo pionera la Organización de Defensa y Desarrollo de Bunche (Maldonado, 1997 en Varea, 1997).

Su trabajo se centró en defender el ecosistema manglar ya que fueron víctimas del desplazamiento, agresiones físicas y amenazas de muerte por parte del sector camaronero. Su ejemplo motivó a que otros sectores se unan a la lucha, entre ellas las comunas de Muisne. Provocó además la creación de nuevas organizaciones locales. El trabajo de las concheras se concentró actividades de reforestación y vigilancia, para evitar la tala de manglar. Trabajaron en conjunto con otras entidades locales incentivando la defensa del manglar (Maldonado, 1997 en Varea, 1997).

Las principales movilizaciones frente a la tala del manglar fueron actos de protesta ante el Instituto Nacional Ecuatoriano Forestal – INEFAN – hoy Ministerio del Ambiente; como denuncias ante la autoridad pública competente entre ellas: la Capitanía de Puerto adscrita en ese entonces a la Dirección de Marina Mercante – DIGMER, ahora DIRNEA. La Marina Mercante era la autoridad competente para el control y regulación de las áreas de manglar y contradictoriamente fue la institución que otorgó concesiones de las tierras ribereñas a los camaroneros. Las denuncias realizadas no tuvieron respuestas, provocando que las comunidades se organizaran con el objetivo de generar mayor presión. Así se crea el Comité de Defensa del Manglar del Estuario del Rio Chone que en 1992 agrupa a las comunidades de San Vicente, Bahía, San Agustín, Salinas de Verdún, Portovelo y Puerto Ébano. Las estrategias de estas comunidades fue buscar nuevos aliados con poder de decisión política entre estos están: el PMRC, la Corporación Ecuatoriana de Turismo y la Unidad de Conservación y Vigilancia – UCV de la DIGMER (Maldonado, 1997: 166-169 en Varea, 1997).

Por otra parte, la organización de jóvenes de turismo cumplió un rol importante en la defensa del ecosistema manglar. Entre sus actividades estuvieron el desarrollo de capacitaciones para generar conciencia en las comunidades. Además, impulsaron a la actividad turística para resaltar los valores del manglar, al mismo tiempo que generaban fuentes de trabajo en Muine, Sua y Atacames (Maldonado, 1997 en Varea, 1997).

Cuando el conflicto se intensifica en agosto de 1991, las comunidades deciden legalizarse. Posteriormente en 1992 se constituye también la Fundación en Defensa Ecológica – FUNDECOL, institución creada y conformada por las mismas comunidades que iniciaron la lucha en Muisne. Esto provocó que las acciones tomaran mayor empoderamiento local frente a la destrucción del ecosistema manglar. Ante ello, los objetivos de acción incluyen una gran movilización para alcanzar espacios de coordinación nacional e internacional; campañas para denunciar la destrucción del manglar, la declaratoria de la Reserva Cayapas Mataje y proyectos productivos para las comunidades en agroecología y turismo, entre otros (Maldonado, 1997 en Varea, 1997).

FUNDECOL contó con la cooperación de las comunidades y las organizaciones locales y nacionales del Ecuador, quien fortaleció alianzas con ONGs como: Acción Ecológica, ECOCIENCIA, Fundación Natura, Corporación Ecuatoriana para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente - CEDENMA y organizaciones locales nacionales, quienes se sumaron en la década de 1990 para apoyar las iniciativas locales, las campañas²⁷ y negociaciones internacionales en protesta y rechazo a la tala de manglar. FUNDECOL mantuvo la línea de acción que inicialmente desarrollaron las comunidades en temas de difusión, capacitación, reforestación, protestas, campañas nacionales y locales, y denuncias ante las autoridades (Maldonado, 1997 en Varea, 1997).

Entre los logros de este trabajo están la declaratoria de la Reserva Cayapas Mataje sin presencia de actividades camaroneras en 1995. En las movilizaciones de las comunidades el apoyo de Acción Ecológica, Fundación de Capacitación e Investigación para el Desarrollo Socio-ambiental y CEDENMA, cumplieron un rol importante para los estudios y asesoría para los debates con las instancias gubernamentales y el sector camaronero, los mismos que presionaban por mantener propiedades camaroneras dentro de esta área protegida (Maldonado, 1997: 215-219 en Varea, 1997). El trabajo conjunto de las comunidades y ONGs a través de las campañas y denuncias, dio a conocer el problema de los manglares y sus comunidades a nivel local, nacional e internacional, llevando este tema a la opinión pública.

²⁷ Campaña Nacional por la Defensa del Manglar – Muisne, 1993

Bajo este nivel de coordinación interno entre organizaciones de base y ONGs se lideró la campaña: *Salvar el Manglar 1993* y *Boicot del Camarón 1995* como otro de los resultados de sus demandas. Estas dos campañas generaron reacción a nivel del país y del mundo; lo cual permitió afianzar la lucha sobre la destrucción del manglar en Ecuador y fortalecer las alianzas con otros países con problemáticas ambientales similares (Maldonado, 1997: 176 en Varea, 1997). En estas campañas Acción Ecológica fue una de las organizaciones que cumplió un rol crucial por la asesoría y difusión local e internacional.

En tanto, en el sur del Ecuador especialmente en el Archipiélago de Jambelí provincia de El Oro, las organizaciones sociales que inician la defensa del manglar surgen a mediados de los años de 1980. Estas experiencias de trabajo se convirtieron en un referente de aprendizaje para las entidades sociales a nivel local.

Aunque la defensa del manglar realizada en El Oro mantiene contextos similares a los del norte del país en la provincia de Esmeraldas, en esta localidad resaltan algunos hechos importantes que trascendieron a nivel regional y nacional.

En El Oro el proceso de defensa del ecosistema manglar se da cuando los pobladores ancestrales de la comunidad de Isla Costa Rica -específicamente los representantes de la Asociación de Pescadores, Mariscadores y Afines *Costa Rica*- se organizan para defender su territorio. En primera instancia en 1985 esta entidad se crea bajo la figura de pre-asociación²⁸, para que el 12 Agosto de 1999 se constituyera legalmente en una Asociación mediante Decreto N° 1102. Ellos lideraron el trabajo en el sur, identificando como objetivo central la búsqueda de soluciones a los problemas que los afectaban entre ellos: detener la expansión de la industria camaronera. Estos actores buscaban garantizar la supervivencia de su gente, mantener sus propias fuentes de trabajo y mantener el derecho de ocupación territorial de sus propias tierras para evitar la emigración a otros lugares.

Sentimos la necesidad de organizarnos cuando empezamos a tener dificultades para ir a trabajar en los alrededores de nuestra comunidad. A pesar de que la Ley de Pesca establecía el libre ingreso y salida a los esteros, esto no se cumplió, ya que donde salíamos a conchar, cangrejar o pescar, ellos, los camaroneros empezaron a prohibirnos el

²⁸ Organización que no cuenta con la legalización correspondiente, es decir no tiene acuerdo ministerial.

ingreso. Los camaroneros ponían alambres de púas, nos soltaban los perros bravos, y tenían guardias armados... entonces los compañeros dijeron, si dejamos avanzar esta situación de qué vamos a vivir... Al inicio no estábamos organizados pero poco a poco íbamos viendo la necesidad de actuar por estos problemas que a la vez nos ayudaron a ver la importancia del manglar. Pero esto no entendían los camaroneros... es decir... *no entendían que para nosotros el manglar representaba una fuente de trabajo* (entrevista, E7, 2012).

Para los comuneros que lideraron esta lucha²⁹ esto implicó lograr primero una concientización hacia su propia gente sobre la importancia de organizarse a nivel interno, lo cual lograron poco a poco. Buscaron alianzas con otros pobladores del Archipiélago de Jambelí y sus alrededores entre estas están: Las Huacas, Bellavista, Puerto Bolívar, Hualtaco y Huaquillas, lugares en donde no había organizaciones sociales pero que consecutivamente empezaron a organizarse e interesarse por el posicionamiento que fue adquiriendo la comunidad de Isla Costa Rica³⁰ a nivel local. En 1990 en Hualtaco - Huaquillas se creó una pre-asociación³¹ de concheros y cangrejeros para dar paso a las primeras asociaciones legalmente constituidas como la 10 de Agosto, Huaquimar y 15 de Enero (entrevista, E8, 2012).

Las alianzas trascendieron a nivel nacional en Guayas, Santa Elena, Manabí y Esmeraldas, para finalmente llegar a ser parte de la C-CONDEM. En cierto momento también llegaron a trabajar con organizaciones del Perú a través de la ejecución del proyecto Binacional Perú-Ecuador durante el 2000-2004 en áreas del Santuario Nacional de los Manglares de Tumbes y el Archipiélago de Jambelí. Este proyecto fue ejecutado en conjunto con 6 organizaciones de pescadores, concheros y cangrejeros artesanales, entre ellos: ASEPROHI y la Comunidad El Bendito para el Perú y las Asociaciones de Costa Rica, 9 de Octubre, 15 de Enero y Cooperativa Huaquimar para el Ecuador (Fundación Arcoiris, s/f: 1).

²⁹ La lucha fue emprendida por 33 personas entre ellas hombres y mujeres nativos de la comunidad de Isla Costa Rica entre ellos: Washington Cruz, Juan Potes, Desiderio Cruz, Pedro Cruz, Rosa Vera, Miguel Cruz, Melecio Cruz entre otros. Se destaca la participación de otros líderes como: Tomás Cruz, Lorenzo Urbina, Lucio Cacao y Luis Peso.

³⁰ En 1998 los comuneros de Isla Costa Rica ganaron uno de los juicios seguidos a los camaroneros por invasión de su territorio, en virtud de ello se realizó el derribo de muros de las piscinas camaroneras, para lo cual Greenpeace viajó hasta el Archipiélago de Jambelí – Puerto Bolívar provincia de El Oro, para acompañar a los líderes en este trabajo. Este derribo de los muros se realizó específicamente en el sitio Boca de Chupadores. La llegada de Greenpeace fue sinónimo de protesta por la destrucción del manglar.

³¹ Entre los dirigentes que iniciaron la lucha en Hualtaco - Huaquillas están: Francisco Rojas, Vidal Peso y Pedro Ordinola, entre los principales.

En la lucha y organización en defensa del manglar la comunidad de Isla Costa Rica lideró la primera experiencia del Ecuador sobre el manejo de la concha a través de corrales de crianza y engorde de la concha negra (*Anadara tuberculosa*) y la concha macho (*Anadara similis*); práctica que sirvió de enseñanza para otras comunidades siendo los pobladores de Muisne en la provincia de Esmeraldas (entrevista, E7, 2012) quienes replicaron estos conocimientos. La crianza y engorde de estas especies de conchas, fue desarrollada en un inicio por el proyecto Binacional Ecuador-Perú ejecutado por Fundación Ecológica Arcoiris de Ecuador y ProNaturaleza del Perú.

Para dar continuidad a esta experiencia, la Comunidad de Isla Costa Rica una de las localidades de mayor producción de concha en el Ecuador, se organizó para dar seguimiento a esta iniciativa local. Posteriormente en el 2009 consiguieron el financiamiento de la Cooperación Técnica Belga para fortalecer a nivel comunitario la producción y la comercialización de estas dos especies de conchas. Este proyecto fue desarrollado por la Asociación de Pescadores 9 de Octubre³² de la Comunidad de Isla Costa Rica, el mismo que contó con la asesoría técnica de Fundación Ecología Arcoiris (Fundación Arcoiris, 2009).

Entre otros logros está el desarrollo de proyectos del Programa de Pequeñas Donaciones – PPD/ONU, para realizar actividades de reforestación, microcréditos y ecoturismo y de educación ambiental.

El trabajo conjunto desarrollado por la gente de la Comunidad de Isla Costa Rica le permitió convertirse en una de las primeras organizaciones en la provincia de El Oro en obtener un área de custodia de 519.79 ha. entregada por el MAE el 16 de agosto de 2000. Su liderazgo y nivel organizativo le permitió desarrollar un buen manejo del área a diferencia de otras experiencias comunitarias y asociativas en esta provincia. Para el manejo de esta área de custodia se firmó un convenio de cooperación con la Universidad Técnica del Machala - UTM³³, quien hasta la actualidad da el

32 Esta organización también pertenece a la Comunidad de Isla Costa Rica. Fue fundada el 21 de Abril del 2002 mediante Acuerdo Ministerial N° 0232. Su trabajo se alinea a la defensa del manglar. Es parte de la C-CONDEM.

33 Firma de convenio interinstitucional con la UTM, con quien realizaron proyectos de recuperación de especies como: concha (*Anadara tuberculosa* y *A. similis*) y cangrejo rojo (*Ucides occidentalis*). Además de realizar reforestación en áreas específicas y con potencial para recuperar el manglar. Estas actividades

asesoramiento para la dirección técnica-ambiental del área de custodia, requisito base para cumplir ante la Autoridad Ambiental (entrevista, E9, 2012).

En general la comunidad de Isla Costa Rica se posicionó sobre su territorio fuertemente, además de adquirir poder de convocatoria en la región no solo por su nivel organizativo sino por los logros obtenidos. En sus inicios su trabajo no recibió ningún financiamiento externo ni de ONGs; éstos fueron financiadas con recursos de las familias de la comunidad (entrevista, E7, 2012).

Se destaca el apoyo de los medios de comunicación -especialmente la prensa escrita-³⁴ que contribuyeron a difundir el trabajo de la Asociación Costa Rica. Entre ellos están: Diario Universo, El Correo y Diario La Opinión, los cuales difundieron la problemática del manglar y sus comunidades.

La defensa de los manglares en Isla Costa Rica tuvo sus raíces en el trabajo liderado por uno de los párrocos³⁵ que trabajó en la comunidad, quien se encargó de motivar a los líderes jóvenes para que se capaciten formando parte de intercambios de experiencias con las comunidades indígenas de la sierra las mismas que enfrentaban conflictos de territorio similares a los de la costa del Ecuador.

“...participe en capacitaciones y eventos con los indígenas de la sierra... lo aprendido lo compartí con mis compañeros para defender como dicen los indígenas... nuestro territorio” (entrevista, E7, 2012).

Las iniciativas desarrolladas en la Comunidad de Isla Costa Rica dan paso a la creación de organizaciones de carácter provincial y cantonal entre ellas: la Unión de Organizaciones de Pescadores Provinciales Artesanales de El Oro – UOPPAO, creada en el 2000; esta institución agrupa a 52 organizaciones y alrededor de 2500 socios. Por otra parte está la Federación de Pescadores Artesanales *Frontera Sur* que incluye a 8 organizaciones y aproximadamente 450 pescadores, concheros y cangrejeros.

se desarrollaron en el marco del Plan de Manejo del Área de Custodia, como uno de los requisitos presentados al MAE para dar garantía del buen manejo ambiental de esta área.

³⁴ Patricia Ramos (Diario El Universo), Selio Rosario (El Correo) y un español de apellido Rodríguez (Diario Opinión) fueron colaboradores que apoyaron la defensa del manglar, esto como expresión de amistad y porque se identificaban con el trabajo liderado por la Comunidad de Isla Costa Rica.

³⁵ Se cuenta solo con testimonios ya que los entrevistados no recuerdan el nombre de este sacerdote.

La UOPPAO y la Federación “Frontera Sur están entre las dos organizaciones principales más grandes en toda la provincia de El Oro (entrevista, E10, 2012; entrevista, 11b, 2012). Sin embargo solo un 30% del sector pesquero artesanal a nivel de la provincia se estima que pertenecen a estas organizaciones (entrevista, E10, 2012). Si bien la fortalece es la representatividad provincial, existen conflictos internos que han dividido al gremio y han limitado los consensos a favor de este sector. Uno de éstos conflictos se dieron por la firma de convenios³⁶ entre las organizaciones del sector pesquero artesanal y el sector camaronero para reforestar áreas de manglar, como requisitos para la regularización camaronera establecida por el Decreto Ejecutivo N° 1391 de 2008.

El sector está dividido y se limitan acuerdos a favor del sector pesquero artesanal. En el caso de la Federación Frontera Sur de Hualtaco, no se han cumplido los acuerdos por los que se creó, es decir trabajar a favor del sector pesquero artesanal. La firma de convenios con el sector camaronero creó división entre los socios. Nosotros logramos que el Municipio de Huaquillas declare zona protegida a todo el perfil costero del cantón Huaquillas. Nos entregó 210 ha de manglar para administrarlo mediante acciones ambientales. Este trabajo se paralizó por división de criterios entre los socios frente a la firma de convenios con el sector camaronero... Existen otros avances de la Federación Frontera Sur como: los convenios con Municipio de Huaquillas y Fundación Ecológica Arcoiris para dar asesoría técnica, apoyos económicos y logísticos a favor del sector pesquero artesanal (entrevista, E8, 2012).

En este contexto se puede establecer que tanto para el norte y el sur del Ecuador la defensa del manglar surgió por “otorgar concesiones de manglar, sin considerar que en estas tierras habitaban comunidades ancestrales con una cultura fuertemente vinculada a los recursos naturales del manglar” (Maldonado, 1997: 164 en Varea 1997). El asentamiento de esta actividad sin planificación desplazó a los usuarios y pueblos del manglar de sus territorios, lo que generó el desarrollo de protestas para que el gobierno atienda sus demandas.

Para Martínez-Alier, “la defensa de los bosques de manglar no es una manifestación del ambientalismo postmaterial, por el contrario es un típico ejemplo de ecologismo de los pobres” (Guha and Martínez-Alier, 1997 en Martínez-Alier, 2001:

³⁶ Convenios establecidos entre la Asociación de Pequeños Productores Camaroneros Fronterizos - ASOCAM y las Organizaciones que conforman la UOPPAO y la Federación Frontera Sur de Hualtaco - Huaquillas para realizar reforestación de manglar.

15). Esta defensa entonces del territorio significa la lucha por recuperar las formas tradicionales de supervivencia de las organizaciones locales, que dependen de los recursos del manglar.

Las posiciones dicotómicas entre las comunidades y organizaciones de base con el sector camaronero y el Estado, se dan por la disputa del acceso a la tierra que se sustenta en la entrega de un territorio ancestral para el desarrollo de esta industria. Situación que se complementa con la evasión de las normas ambientales establecidas en el país (entrevistas, E1, 2012; entrevista, E12, 2012).

La C-CONDEM y las políticas de conservación del manglar

Desde 1998 las comunidades y organizaciones de pescadores, concheros y cangrejeros, deciden agruparse a nivel de Ecuador, para lo cual se crea la C-CONDEM” (Góngora, 2011). Esta corporación incluye a comunidades, organizaciones y federaciones de pescadores artesanales, recolectores de moluscos y crustáceos; pertenecientes a las provincias de Esmeraldas, Manabí, Guayas, El Oro y Santa Elena. A la C-CONDEM se han unido ONGs del Ecuador que trabajan temas afines a la conservación del manglar (C-CONDEM, 2012).

“La C-CONDEM se conforma durante el primer encuentro internacional sobre la importancia de los manglares, organizado por FUNDECOL en Muisne” (Latorre, 2009: 10). Fue en este contexto cuando el 26 de julio de 1998 más de quinientas personas de toda la costa ecuatoriana y del país e invitados internacionales de varios países y organizaciones del mundo entero, se concentraron en un solo movimiento social afectados por la destrucción de los bosques de manglar (C-CONDEM, 2008: 2).

En este encuentro “arribó el barco insignia de las luchas ambientales del mundo: el Rainbow Warrior junto a sus integrantes de Greenpeace. Como acto simbólico y de apoyo a la lucha de los pueblos ancestrales del manglar, Greenpeace envió una carta al presidente de esa época, urgiendo la protección de los manglares, ecosistema que es parte del sustento para la población local (C-CONDEM, 2008; Martínez-Alier, 2002: 23 - 24)

La agenda de la C-CONDEM fortalece sus alianzas nacionales e internacionales para movilizarse y ejercer mayor presión ante las autoridades competentes ya sea en las

localidades afectadas. Estas acciones se unen al trabajo que tradicionalmente se realizaba como: manifestaciones, campañas, derribo de muros de piscinas camaroneras, reforestación, intercambios de experiencias, capacitación técnica a las comunidades, entre otras.

Sin embargo, la C-CONDEM toma una nueva orientación en su gestión cuyos “objetivos se enmarcan en construir y gestionar políticas desde las bases para demandar al Estado su establecimiento, es decir proponer políticas para modificar las estructuras legales e institucionales existentes en el manejo del manglar (C-CONCEM, 2008: 3).

En el año 2000, uno de los logros fue la entrega de las áreas de custodia por parte del Estado, mediante Acuerdo Ministerial N° 172 (ver Anexo 1). Actualmente estas áreas de custodia se entregan bajo el Acuerdo Ministerial N° 129 de Agosto de 2010, referente a la actualización del instructivo para el otorgamiento de acuerdos de uso sustentable y normativa para la renovación de concesiones de manglar (entrevista, E6, 2012).

Estas concesiones de “los Pueblos ancestrales del ecosistema manglar mantienen la figura de co-administración del ecosistema” (C-CONCEM, 2008: 3).

Tabla 1. Concesiones de áreas de manglar a los usuarios

Provincia	N° Concesiones	Ha
El Oro	15	3.792,5632
Guayas	14	* 33.478,661
Santa Elena	1	36,86
Manabí	1	24,3
Esmeraldas	13	13.419,78
Total		50.752,1642

Fuente: MAE, 2011. Elaborado por Paola Rengel Vega

(*) Valor modificado al registro original de 2011 por cuanto se incluye el área de concesión entregada a la Asociación de Cangrejeros “21 de Mayo” de Puerto Roma - Guayas entregada el 4 de septiembre de 2012 con 1.374,33 hectáreas.

Aunque la entrega de las áreas de custodia ha sido parte de la gestión que la C-CONDEM lideró en la administración de su territorio, esta experiencia tiene algunas anomalías por una débil planificación entre las instituciones públicas y privadas.

“Algunas organizaciones que mantienen áreas de custodia ahora las comercializan, como es el caso de la comunidad de Bellavista quien

cobran \$ 1,5 a los cangrejeros de otras asociaciones para que desarrollen la actividad en el área de custodia. Esto ha provocado una división del sector pesquero porque en algunos casos no permiten entrar a nadie, y en otros cobran la entrada para trabajar; llegando hasta agresiones físicas entre quienes tienen y no áreas de custodia” (entrevista, E8, 2012).

Para otros dirigentes de la provincia de El Oro las áreas de custodia han provocado conflictos “puesto que los únicos que se benefician son los *ancestrales* mientras que los pescadores independientes quedan excluidos del trabajo en estas áreas de manglar, los cuales por faena de pesca recogen unas 40, 60 u 80 individuos/conchas (*Anadara tuberculosa*, *A. similis*), trabajo que representa entre \$10 y \$12 dólares, recursos que no les alcanza” (entrevista, E13, 2012).

En El Oro, las áreas de custodia crean discrepancias porque “se entrega porcentajes de tierra desproporcionados al número de socios de las asociaciones que solicitan, donde se incluyen a las áreas extensas y más productivas dejando espacios reducidos para el resto de organizaciones de Puerto Hualtaco³⁷ y demás trabajadores independientes” (entrevista, E11, 2012).

“Esto nos está dejando sin terreno para trabajar. Se debe hacer una planificación más técnica, considerando el espacio reducido que queda frente al número grande de usuarios y en incremento que viven y trabajan en el Archipiélago de Jambelí (entrevista, E11, 2012).

Por otra parte los pescadores artesanales y líderes manifiestan que “estas áreas deben otorgarse únicamente a usuarios de las organizaciones que viven dentro de las comunidades, porque esto garantiza que se realice una buena administración de las mismas” (entrevista, E7, 2012).

“El vivir dentro de las áreas de custodia es una ventaja en comparación a aquellas comunidades u organizaciones de pescadores artesanales que están fuera de ellas” (entrevista, E7, 2012); esto debido a que las bases sociales no disponen con los recursos suficientes para realizar el seguimiento y monitoreo respectivo en las áreas concesionadas.

³⁷ En la zona sur del Archipiélago de Jambelí donde se incluye Hualtaco y Huaquillas, existen solo tres asociaciones que tienen áreas de custodia que involucran a unos 75 pescadores frente a 375 pescadores aproximadamente que corresponden al resto de organizaciones que no tienen áreas de custodia.

“La Asociación PROMAR tiene un área de custodia que durante 2 años la manejaron con fondos de un proyecto que les financiaron, luego de esto ya no dieron continuidad en el mantenimiento del área de custodia porque carecen de recursos económicos” (entrevista, E7, 2012). Las áreas de custodia si bien han contribuido a que las comunidades sean partícipes en la co-administración de su territorio, la ausencia del Estado en procesos de planificación, seguimiento y evaluación a estas iniciativas, ha generado debilidades institucionales dentro del sector artesanal, generándose con ello conflictos socio-ambientales entre pescadores artesanales por el acceso a los recursos del ecosistema manglar.

A nivel comunitario la C-CONDEM ha apoyado la elaboración de los planes de manejo participativos y comunitarios, especialmente para las áreas protegidas de la Reserva Ecológica de Manglares Cayapas - Mataje, en el norte de la provincia de Esmeraldas; el Refugio de Vida Silvestre del Ecosistema Manglar del Sistema Muisne - Cojimíes en el sur de la provincia de Esmeraldas y Refugio de Vida Silvestre de la Isla Corazón y Fragatas, en la provincia de Manabí; y, en las áreas manejadas con Acuerdos de Uso Sustentable y Custodia (Maldonado, 1997 en Varea, 1997).

Además, se estableció una propuesta de manejo para proteger las especies del manglar la concha (*Anadara tuberculosa* y *A. similis*), mediante autorregulaciones y educación a recolectores, comercializadores, autoridades y consumidores, principalmente en las provincias de Esmeraldas y El Oro (Maldonado, 1997 en Varea, 1997).

Parte de la gestión e incidencia nacional, la C-CONDEM promueve otros cambios sociales y políticos para el manejo del manglar como: Detener la legalización de las tierras ocupadas por el sector camaronero especialmente en los gobiernos de Jamil Mahuad, Gustavo Noboa y Rafael Correa (C-CONDEM, 2008). Dentro del actual Régimen de Gobierno, la C-CONDEM lleva a cabo la demanda de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo N° 1391 de 2008 que establece la legalización de las áreas camaroneras.

“La demanda de inconstitucionalidad señala el irrespeto de algunas normas ambientales como: La Constitución, Convenio sobre Diversidad Biológica, Ley Forestal, Ley de Gestión Ambiental, así como el riesgo inminente de ser vulnerados los derechos humanos y

derechos de la naturaleza, toda vez que su contenido es atentatorio a los derechos de seres humanos individuales y colectivos” [...] (C-CONDEM: s/f).

Esta demanda se da por pretender “legalizar lo ilegal” (C-CONDEM, 2012), esto según el Decreto Ejecutivo N° 1391 de 2008 que detalla lo siguiente:

las concesiones de zonas de playa y bahía que hubieren ocupado un área mayor a la concedida; las personas naturales o jurídicas que ocuparen zonas de playa y bahía sin el correspondiente acuerdo interministerial de concesión; y los adjudicatarios de zonas de playa y bahía otorgados por el Instituto de Reforma Agraria y Colonización o el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, deberán regularizar tales ocupaciones, de conformidad con los requisitos establecidos en este reglamento [...] (Decreto Ejecutivo N° 1391, 2008: 2).

La demanda de inconstitucionalidad fue planteada por la C-CONDEM en el 2009 ante el gobierno de Rafael Correa por pretender legalizar bienes públicos ocupados ilegalmente dentro de las zonas de playas y bahías y áreas de ocupación de las comunidades ancestrales del manglar. Desde entonces la demanda aún sigue en el Pleno de la Corte Constitucional.

Entre otras acciones relevantes de la C-CONDEM están el impulso de la Red Manglar Internacional en el 2001, cuyo objetivo es incidir en las políticas globales que amenazan y afectan los ecosistemas marinos costeros y la vida de los pueblos, como a generar una verdadera integración de estos pueblos en América Latina y el mundo que son afectados por la destrucción del manglar. También promovió para que el 26 de julio de cada año se celebre el *Día Internacional de la Defensa del Ecosistema Manglar*, fecha que ha sido adoptada por las redes en defensa del ecosistema manglar de América, Europa, África y Asia (C-CONDEM, 2008).

En el año 2005 la C-CONDEM y otras redes ambientalistas y de pueblos afectados por industrias extractivas, crearon la Asamblea Nacional Ambiental de los Pueblos, Nacionalidades y Organizaciones Sociales del Ecuador - ANA. A través de esta instancia, en el 2008 la C-CONDEM formó parte del grupo de organizaciones que elaboraron una propuesta para la nueva constitución que sirvió de base para leyes posteriores entre ellas la Ley de Soberanía Alimentaria. Las propuestas elaboradas hacen una crítica al modelo extractivista, a la vez proponen un paradigma que

contempla el rescate de los derechos humanos para las comunidades afectadas (Latorre, 2009).

En este sentido la ANA plantea “un modelo de desarrollo regido por el principio del interés colectivo, y donde el sistema económico se guíe por la equidad, diversidad, sostenibilidad y soberanía” (Latorre, 2009: 12).

La C-CONDEM, presentó a la Asamblea Nacional Constituyente, una propuesta de reconocimiento de los Pueblos Ancestrales del Ecosistema Manglar y de sus derechos en el marco de los Derechos Colectivos, del Consentimiento Previo Informado y la Co-administración de Áreas Protegidas entre el Estado y los Pueblos y Nacionalidades. Se distingue que en este tipo de gestión, la C-CONDEM busca establecer políticas para recuperar los territorios comunitarios, donde tradicionalmente realizaban la recolección de moluscos, crustáceos y pesca artesanal, que en la actualidad se han convertido en áreas restringidas para ellos (Latorre, 2009).

Una de las grandes gestiones impulsadas por la C-CONDEM que no termina por resolverse, es la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar, la misma que se plantea como una nueva política para la solución a los problemas de destrucción del ecosistema manglar. En un inicio, la iniciativa fue presentada al Congreso Nacional - hoy ANE-, en julio de 2001. Esta fue debatida en primera instancia y ajustada en varios de sus artículos durante siete años. Posteriormente por los cambios institucionales acontecidos en el 2008 en Ecuador, esta propuesta fue reformulada.

Desde entonces se elaboró una nueva propuesta de ley la cual fue presentada a la ANE en noviembre de 2011, que luego del primer debate en mayo de 2012 fue aprobada en primera instancia. Este proceso implementado requiere de un nuevo análisis político de la propuesta, para su aprobación definitiva en segundo debate en el pleno de la ANE.

El Sector Camaronero en el Ecuador: Cámara Nacional de Acuicultura

La Cámara Nacional de Acuicultura se crea el 28 de julio de 1993 con la unificación de las siguientes asociaciones: La Federación de Camaroneros - FEDECAM, la Cámara de Productores de Camarón, y la Asociación de Laboratorios – ALAB (CNA, 2012).

Este gremio que se constituye en el ente único de representación del sector productivo acuícola en Ecuador, está dedicado no solo a la producción camaronero, sino a la producción de tilapia. Tiene el objetivo de hacer el nexo entre sector público y privado para buscar las mejoras de competitividad del sector acuícola; y, promover el cumplimiento de estas prácticas en todo el Ecuador (entrevista, E1, 2012).

Este sector agrupa y representa a personas naturales y jurídicas que se dedican a la reproducción, cultivo, procesamiento y comercialización de especies acuáticas; como a los que desarrollan actividades conexas a la producción acuícola (CNA, 2012). Es decir, incluye a los empresarios inmersos en toda la cadena de la industria camaronera desde la producción hasta la comercialización.

La CNA tiene su sede central en Guayaquil. Además cuenta con oficinas en varias ciudades costeras del Ecuador como: Pedernales y Bahía de Caráquez en Manabí; Salinas en Santa Elena; y Machala en el El Oro, lo cual le permite mantener presencia institucional para coordinar sus acciones a nivel nacional (entrevista, E1, 2012).

Retomando las ideas de Rhodes, en esta institución intervienen un conjunto de actores sociales quienes se organizan en redes inter-organizacionales y auto-organizadas (Rhodes, 1996: 653) que forman parte del sistema de gobernanza del ecosistema manglar.

Es necesario especificar que la CNA desde el 2008 está en proceso de regularización camaronera; el objetivo principal de esta regularización es formalizar la actividad productiva en el Ecuador. Según la planificación interna este sector cumplirá con las normativas legales para cumplir sus obligaciones con el Estado, además de exigir derechos por ser una de las principales actividades que generan fuentes de trabajo e ingresos económicos al país (entrevista, E1, 2012).

La CNA defiende esta posición institucional para adherirse a las normativas nacionales e internacionales y cumplir con los estándares del mercado de camarón orgánico (entrevista, E1, 2012).

“En un inicio el asentamiento de la actividad camaronera incumplió las leyes ambientales, de ahí que el proceso de regularización de esta actividad fue propuesto por el gremio acuícola ante el gobierno de Rafael Correa, para compensar los daños provocados. La Cámara establece un proceso de recuperación de áreas degradadas mucho antes de la aplicación del Decreto N° 1391 de 2008, actividad que ha realizado en coordinación con el MAE y en conjunto con las comunidades que viven en el manglar, esto se ha desarrollado como parte de las políticas que la CNA ha adoptado para entrar en el mercado de camarón orgánico (entrevista, E1, 2012).

El sector camaronero dentro del cumplimiento de la normativa, en la actualidad está desarrollando reforestación según Decreto N° 1391 de 2008. Para esto se han firmado convenios con las comunidades y asociaciones de base de los manglares, convenios que se han establecido desde Octubre de 2012³⁸.

“En el caso de la provincia de El Oro, se han implementado estos convenios interinstitucionales con la UOPPAO de Puerto Bolívar y con la Federación Frontera Sur de Hualtaco en Huaquillas” (entrevista, E14, 2012). En este caso los convenios los ejecuta directamente la Asociación de Productores Camaroneros Fronterizos – ASOCAM, quien es miembro de la CNA. Sobre estos acuerdos la CNA realiza el seguimiento técnico de los mismos (entrevista, E1, 2012; entrevista, E10, 2012; entrevista, E14, 2012).

Los convenios incluyen el financiamiento de toda la actividad de reforestación, es decir, la selección y compra de plántulas, el combustible, el pago de jornales a las personas de las comunidades/socios para la siembra, como el seguimiento de las plantaciones para controlar su crecimiento. Este seguimiento es parte de los planes de reforestación aprobados por el MAE, institución que da el aval técnico para reforestar los sitios previamente seleccionados (entrevista, E14, 2012).

Las comunidades involucradas en la reforestación son: Las Huacas, Puerto Bolívar, Pongalillo, Bellavista, Hualtaco³⁹. Los montos de financiamiento en algunos

³⁸ Convenios que constan en los archivos de ASOCAM / Huaquillas.

³⁹ Comunidades con quienes ASOCAM firmo convenios para reforestación.

casos son de \$100.000 por un total de 82 ha reforestadas, siendo este el caso comunidad de Las Huacas del Archipiélago de Jambelí (entrevista, E14, 2012).

De esta forma la CNA promueve el cumplimiento de las normativas legales nacionales; y los requerimientos legales ambientales y sociales impuestos por el mercado internacional para la certificación de camarón orgánico. Actualmente este cumplimiento normativo ha cambiado la agenda de la CNA, influyendo por ejemplo en las decisiones gubernamentales con la aplicación del Decreto N° 1391 de 2008, “... estos cambios han provocado que nuestra misión se modifique, para el cumplimiento de los requisitos ambientales frente al mercado internacional” (entrevista, E1, 2012).

CAPITULO III

LA CONSERVACIÓN DEL ECOSISTEMA MANGLAR EN LA AGENDA POLÍTICA

En este capítulo primero se analizará las normativas ambientales referentes a la conservación del ecosistema manglar. Cabe recordar que esta normativa no se ha cumplido a cabalidad, lo cual ha generado que las organizaciones sociales busquen alternativas para su cumplimiento. Por ejemplo, en el caso de la provincia de Esmeraldas existen demandas por delitos ambientales hacia el manglar pero ninguna de estas ha sido procesada (entrevista, E15, 2012). En otros casos “no se han ejecutado las acciones legales para impulsar los juicios por tala de manglar, instaurados en la Corte Superior de Justicia” (C-CONDEM, s/f).

En la parte complementaria de esta sección se indagará el proceso para los debates de la Ley del Ecosistema Manglar, en el contexto del asentamiento de la agenda política gubernamental.

Contexto normativo ambiental del ecosistema manglar

Antes de la creación del MAE las acciones de conservación fueron iniciativas muy puntuales que surgen por la corriente ambientalista, promovida desde la Conferencia de Estocolmo - CNUMAH en 1972 y la Conferencia de Río - CNUMAD en 1992. No obstante, la protección ambiental en el Ecuador se ejecuta bajo el establecimiento de las normativas legales desde 1960 a 1975, periodo en que el MAG –Ahora MAGAP- y el Ministerio de la Producción en ese entonces manejaban estas competencias (PLASA, 2007).

Luego de la Conferencia de Río - CNUMAD de 1992, Ecuador reorganiza y concentra el sistema técnico y jurídico para garantizar eficiencia en el manejo de los recursos naturales y su biodiversidad, mediante la implementación de leyes y planificaciones con nuevas líneas de gestión (ver Anexo 4).

En Ecuador este marco normativo incluye normas jurídicas para proteger el entorno natural y social, los recursos naturales y la biodiversidad entre los principales. Este enfoca su intervención en otros temas amplios de planificación para áreas

protegidas y ecosistemas frágiles, incluyendo estrategias y planes para la intervención a corto y mediano plazo. En este nuevo procedimiento normativo, se considera la protección de los derechos colectivos de las comunidades vulnerables, que dependen de los recursos del bosque, y de la población que demanda un espacio natural para su supervivencia (C-CONDEM, s/f).

Las normas técnicas y legales mantienen disposiciones para utilizar adecuadamente los recursos naturales y evitar daños ambientales. Estas normativas incumplidas por el débil control de las autoridades, han contribuido a la pérdida de los manglares por deforestación en las últimas cuatro décadas (C-CONDEM, s/f)⁴⁰.

La debilidad en la aplicación de las normativas ambientales, se da por el nivel coordinación interinstitucional entre la autoridad ambiental y las entidades que manejan el ecosistema manglar, lo cual obstaculiza el cumplimiento de las responsabilidades efectivas. A esto se suma “las restricciones financieras, falta de planificación y limitado personal, que impiden el funcionamiento efectivo de los mecanismos de regulación y control ambiental (Alban *et al* 2011: 42).

Por ejemplo, para el año 2003 el financiamiento para el tema ambiental a nivel nacional fue de un 0,39% respecto al Presupuesto General del Estado. En el 2005 correspondió al 0,40% - aproximadamente \$ 29,7 millones. Entre el 2005 y 2006, la asignación prácticamente casi duplicó, sin embargo, este presupuesto priorizó el financiamiento para programas de remediación ambiental en zonas en las que existían actividades o instalaciones petroleras o mineras de empresas estatales (MAE, 2010: 138), quedando de lado otras demandas ambientales, entre ellas la protección y conservación del ecosistema manglar.

Ante ello, se considera que a pesar de la amplia trayectoria y normativa ambiental, las organizaciones sociales buscar mecanismos alineados a sus demandas. Se ha especificado que las comunidades y usuarios de los recursos del manglar han trabajado desde finales de la década de 1980, para establecer un nuevo modelo de

⁴⁰ Dentro del documento de la demanda de inconstitucionalidad presentada a la Corte Constitucional en el 2009 se hace una reseña histórica de las demandas por delitos ambientales las cuales no han sido procesadas, esto según el desarrollo de las Auditorías internas al MAE - Regional Esmeraldas, periodo 2004-2007.

gobernanza ambiental del ecosistema manglar, siendo el eje principal el establecimiento de una política que garantice derechos socio-ambientales.

Dentro de este aspecto, la C-CONDEM ha buscado establecer mecanismos de gobernanza ambiental para manejar participativamente los manglares, a través de las áreas de custodia, como también mediante la gestión de la nueva propuesta de Ley del Ecosistema Manglar.

La C-CONDEM, ha actuado en un conjunto de redes auto-organizadas de asociaciones y comunidades a nivel interno, que se consolidan para hacer incidencia política.

Una forma de expresar estas relaciones son las iniciativas de incidencia nacional como la nueva propuesta de Ley del Ecosistema Manglar la misma que intenta aplicar “reglas formales” que permitan la conservación y recuperación del territorio ancestral. Otra forma es a través de la generación de “reglas comunitarias” basadas en la realidad de quienes implementan reglas locales alineadas al marco legal nacional, como es el caso de las autovedas⁴¹ de la concha.

Este conjunto de redes auto-organizadas e interorganizacionales forman parte de la “gobernanza interactiva” (Kooiman, 2003 en Aguilar, 2006), donde los actores públicos y privados inciden en el sistema institucional de la gobernanza y por ende en la toma de decisiones para la conservación de este ecosistema.

La Ley del Ecosistema Manglar presentada en el 2011, contrasta con la regularización que se ejecuta en la actualidad con el Decreto Ejecutivo N° 1391 de 2008, el mismo que fue propuesto por el sector camaronero y aprobado por el gobierno de Rafael Correa (entrevista, E1, 2012).

Por una parte esta propuesta de Ley del Ecosistema Manglar, plantea sancionar los daños ambientales y recuperar los territorios comunitarios ancestrales ocupados por el sector camaronero. Por otra parte, estos mismos espacios territoriales están siendo legalizados mediante el Decreto N° 1391 de 2008, cuyo cumplimiento se fundamenta en temas sociales y ambientales como: la afiliación de los empleados al Instituto

⁴¹ Se denomina autoveda a la prohibición para recolectar y comercializar conchas (*Anadara tuberculosa* y *A. similis*) menores a 4,5 cm talla establecida en el marco legal.

Ecuatoriano de Seguridad Social - IESS, la ejecución de planes de reforestación entre otros; requisitos que el sector camaronero tiene que cumplir para obtener los permisos de posesión legal en áreas de playas y bahías concesionadas por el Estado.

Para la regularización el Estado ha promulgado una serie de nuevos decretos que modifican el Decreto Ejecutivo N° 1391. Entre ellos están el N° 1442 del 20 de noviembre de 2008 y el N° 397 de junio de 2010 referentes a la ampliación de plazos para la regularización camaronera. El Decreto Ejecutivo N° 261 de febrero de 2010 que reforma al Reglamento General a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero establece el cumplimiento de las normas ecuatorianas en tema de salud, laboral y tributaria.

También está el Decreto Ejecutivo N° 284 que incluye reformas al Decreto Ejecutivo N° 261 de marzo de 2010, el cual modifica e incluye el cumplimiento de los planes de manejo ambiental; demostrándose así que esta actividad se está legalizando bajo apoyo del gobierno nacional.

Para los asambleístas afines al Régimen actual, la regularización camaronera es ratificada una vez más en el proyecto político de este gobierno. Afirman que ésta beneficia al Estado y su economía, ya que “la actividad camaronera genera ingresos y fuentes de trabajo en el país” (entrevista, E12, 2012)⁴². Este contexto refleja que los intereses económicos en Ecuador se sobreponen a la conservación ambiental de los manglares.

La propuesta de Ley del Ecosistema Manglar en el asentamiento de la agenda política

La C-CONDEM ha propuesto en dos ocasiones la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar. La primera propuesta de ley fue presentada en el 2001 ante el llamado Congreso Nacional del Ecuador y se denominó “Ley de Defensa del Ecosistema Manglar”, cuyo debate político se desarrolló entre el 2001 y el 2008.

La segunda propuesta de ley fue presentada en el 2011 ante la Asamblea Nacional del Ecuador y se denominó “Ley Orgánica de Conservación y Restauración

⁴² Versiones del Rolando Panchana – Asambleísta de Movimiento PAIS (Patria Altiva I Soberana) Presidente de la CBRN de la ANE periodo 2009-2013.

del Ecosistema Manglar”, la misma que luego de su aprobación en el primer debate en el 2012 su nombre se modificó a “Ley Orgánica de Protección del Ecosistema Manglar”.

En esta última década los debates políticos tanto en el Congreso Nacional y Asamblea Nacional del Ecuador, no han resuelto las demandas socio-ambientales que se promueven en estas propuestas presentadas.

La gestión de estas dos propuestas emprendida desde el 2001 hasta la actualidad, ha llevado a que las organizaciones sociales que forman parte de la C-CONDEM, participen en debates con el Legislativo y CNA.

Así la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar, promueve la aplicación de criterios técnicos y normativos para manejar este ecosistema; la participación de las comunidades ancestrales y sus organizaciones en la administración y toma de decisiones; como la recuperación de sus derechos territoriales de los cuales depende su supervivencia.

La propuesta de Ley del Ecosistema Manglar, ha sido analizada a lo largo de una década, marcada por contextos políticos similares.

La primera propuesta fue presentada en el 2001 ante la Comisión Especializada Permanente de Salud, Medio Ambiente y Protección Ecológica - CEPSMPE del Congreso Nacional, hoy Asamblea Nacional del Ecuador – ANE (C-CONDEM, 2001).

En un inicio esta ley se estructuró en 48 artículos, ocho disposiciones generales y cuatro disposiciones transitorias. Su objeto fue proteger, reforestar, manejar, regular, restaurar y conservar el manglar; su zona de transición y amortiguamiento, bajo mecanismos técnicos y administrativos ejecutados entre el Estado y los usuarios de este ecosistema. Para ello, se planteó establecer un Consejo Nacional de Administración del Ecosistema Manglar – CONADEM, que coordine y regule las actividades de aprovechamiento de los recursos del manglar (C-CONDEM, 2001).

Entre otros factores importantes que se plantearon están: forestación, reforestación y regeneración natural; así como el cumplimiento de la veda de la concha (*Anadara tuberculosa* y *A. similis*) y el cangrejo rojo (*Ucides occidentalis*)

principalmente. Se incluye “la entrega de concesiones a las comunidades locales bajo la figura de áreas de custodia; la revisión de la situación legal de las camaroneras; y, la prohibición de construir nuevas piscinas camaroneras” (C-CONDEM, 2011). Esta propuesta promovió criterios para manejar y administrar el manglar, bajo el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado que garantice un desarrollo sustentable según el Art. 86 en la Constitución de la República de 1998.

En octubre de 2003 fueron aprobados los primeros nueve artículos de la ley, luego de dos años de debates, revisiones y cambios a la propuesta original. En general estos artículos suscritos describen el objeto de la ley, el ámbito de acción, los principios fundamentales y las obligaciones del ministerio del ramo junto al Consejo Nacional de Administración del Ecosistema Manglar - CONADEM como entes reguladores del manejo del manglar.

Los artículos que no fueron aprobados correspondieron a las “disposiciones de procedimiento judicial⁴³, debido a que podrían afectar sobre todo la producción camaronera y por ende a la aplicación de esta ley” (CEPSMPE, 2004:3). Estas disposiciones no ratificadas, de aplicarse responsabilizarían al sector camaronero por los daños y delitos ambientales, pago de indemnizaciones y demandas.

La propuesta de ley recibió críticas⁴⁴ por la falta de un sustento técnico respecto a las zonas de transición y amortiguamiento. En este tema se determinó un vacío técnico, ya que los términos zonas de transición y amortiguamiento no están definidos por la autoridad ambiental y no se conoce el “alcance, definición y delimitación de estas zonas” (entrevista, E17, 2012).

La discusión sobre la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar, se centró en la variación de las cifras oficiales sobre la tala de manglar emitidas por las diferentes instituciones que tienen injerencia en el manejo del manglar, por lo tanto se criticó que

⁴³ Revisión a los artículos 24, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 47 y Disposición General Sexta de la propuesta de ley, intervenciones del Diputado Hernando Torres. Estas declaraciones coinciden con las del Diputado Rene Mauge y Rolando Roggiero (PSC) quienes sugiere revisar disposiciones que establecen las penalizaciones.

⁴⁴ Oficio N° 157 DPDM-PSC, de diciembre 2 de 2003, emitido por el Diputado del Partido Social Cristiano Patricio Dávila Molina.

la propuesta de ley no tenía sustentos científicos claros que determinen con exactitud su destrucción. Además que la ley busca ser una oportunidad para futuros financiamientos para sus promotores lo cual provocaría limitar o eliminar la actividad acuícola de la costa ecuatoriana como la pérdida de recursos de consumo y exportación; pérdida de miles de empleos por el hecho de beneficiar a las que se *denominan comunidades ancestrales* (CEPSMPE, 2004:11).

Durante el 2004, 2005 y 2006 se realizaron revisiones y ajustes a la propuesta para elaborar el informe del segundo debate. Para ello participaron la CEPSMPE, C-CONDEM, Ministerio del Ambiente y representantes del sector camaronero principalmente. Este tipo de discusión continuó desarrollándose desde junio de 2006 a febrero de 2008, periodo en que la propuesta se analiza en segundo debate; donde se elaboran los considerandos para dicha ley. Sin embargo, las discusiones no pasaron más allá de estos alcances puesto que en este mismo año esta ley se devuelve a los proponentes para ser reformulada por los cambios políticos e institucionales que se dieron en el Ecuador durante estas fechas⁴⁵ (C-CONDEM, s/f).

Con esto, la segunda propuesta de ley se da en un segundo contexto político como: la instalación de la ANC, la aprobación de la nueva Constitución de la República y la instalación de la ANE. Este sistema político e institucional, obliga a reiniciar el debate de la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar desde el 2011; ajustando la propuesta a las nuevas reformas legales establecidas en el país como la Constitución Política del Estado.

La elaboración y aprobación de la nueva Constitución de 2008, forma parte de un conjunto de cambios estructurales e institucionales impulsados por el gobierno actual de Rafael Correa, quien desde la campaña electoral de 2006 promovió un proyecto político de cambio que implicaba reformas institucionales, entre ellos: la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente - ANC quien tendría la responsabilidad de elaborar y aprobar una nueva Constitucional Política para el país.

La Constitución incluyó nuevos criterios de derecho ambiental, que por una parte permitirían sustentar con mayores elementos la propuesta de Ley del Ecosistema

⁴⁵ En el 2008 en el Ecuador se aprueba la nueva Constitución de la República lo que implica cambios en la estructura del Estado.

Manglar objetada en el periodo 2001-2008 en los artículos referentes a la destrucción del manglar. Mientras que por otra parte, justificaría el respeto a los derechos colectivos de las comunidades ancestrales que durante los primeros debates fueron criticados (entrevista, E15, 2012).

En términos de Kingdon, el cambio político nacional corresponde a *una ventana de oportunidad* Kingdon (2003), elemento que fue aprovechado como determinante para el asentamiento de la agenda política gubernamental, en este caso para establecer la política de conservación del ecosistema manglar. Esta *ventana de oportunidad* en Ecuador se desarrolló bajo el discurso político de priorizar temas de inclusión social, equidad y sostenibilidad.

Estos elementos del sistema institucional dieron la apertura para la participación de actores sociales, con propuestas generadas desde su propia vivencia en sus territorios siendo este el caso de la C-CONDEM, quien aprovechó estos espacios de la *corriente política* - ANE y ante quien presentó la nueva propuesta de Ley del Ecosistema Manglar.

El cambio institucional generado desde la estructura del Congreso Nacional a la estructura de la ANE, abrió por tanto *una ventana de oportunidad*. Además, trajo consigo prioridades para la agenda gubernamental y la *corriente de las políticas* Kingdon (2003) como: los derechos de la naturaleza establecidos en los artículos 60 y 70 de la Constitución de 2008. Entre otras disposiciones normativas relacionadas a este estudio están: catalogar al ecosistema manglar como un ecosistema frágil y amenazado; así como, reconocer los derechos territoriales que les corresponde a las comunidades, cuyos elementos han fundamentado la defensa del ecosistema manglar (C-CONDEM, s/f: 8).

Para los actores proponentes de la Ley del Ecosistema Manglar, agrupados en la C-CONDEM, este cambio político implicó iniciar una nueva fase participativa mediante talleres en todas las provincias de la costa ecuatoriana, cuyo fin fue construir una nueva propuesta con las comunidades y organizaciones del manglar (C-CONDEM, s/f: 8).

Desde entonces, esta iniciativa toma el nombre de *Ley Orgánica de Conservación y Restauración del Ecosistema Manglar*; propuesta que se planteó como

ley orgánica para garantizar que las disposiciones establecidas se encuentren dentro de una normativa principal. Esto permitiría el cumplimiento estricto en todos sus artículos, evitando que las medidas dispuestas queden subordinadas a otras normas legales de mayor jerarquía.

Esta propuesta de ley tiene 71 artículos, seis disposiciones generales, cinco disposiciones transitorias, un artículo final y un glosario de términos. En general a más de recoger los derechos de la naturaleza, esta propuesta establece recuperar el territorio de los bosques de manglar, bajo la declaratoria de áreas protegidas de administración comunitaria. Este derecho se establece el Art. 257 de la Constitución que por razones de conservación ambiental étnico-cultural o de población podrán constituirse regímenes especiales (C-CONDEM, s/f).

La C-CONDEM a través de esta ley defiende la recuperación territorial en base al artículo 321 de la Constitución, el mismo que garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta y que deberá cumplir su función social y ambiental C-CONDEM, s/f 12-21).

L propuesta ampara los derechos colectivos, la conservación de las tierras; la posesión de los territorios ancestrales de usos comunes; como el prevalecer el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. Este proyecto de ley, destaca asimismo la consulta previa, libre e informada (C-CONDEM, s/f 12-21).

En su contenido general, la nueva propuesta de ley orgánica ratifica las consideraciones contempladas en la propuesta inicial de 2001, como su objeto de ley que es: proteger, manejar, restaurar y conservar el ecosistema manglar. Su ámbito de acción de esta propuesta de ley incluye el *ecosistema manglar, las zonas de transición y amortiguamiento y la biodiversidad que alberga*. También ratifica la creación del CONADEM, organismo que coordinará competencias afines al ecosistema manglar conjuntamente con el Ministerio del Ambiente. Al mismo tiempo tendrá la competencia para manejar las zonas de amortiguamiento y transición, bajo la figura de un órgano de participación pública y comunitaria (C-CONDEM, s/f).

La propuesta mantiene la importancia de considerar la forestación, reforestación y restauración del ecosistema. Además incluye el tema de las vedas y la investigación; y la promoción de un seguro para los usuarios del manglar quienes mantienen ingresos de subsistencia. Respecto a las infracciones y sanciones para daños y delitos ambientales, éstas son detalladas de forma más específica y contemplan una sanción de 6 a 12 años de prisión y multas de dos mil salarios básicos unificados (C-CONDEM, s/f).

Debate político en la Asamblea Nacional del Ecuador

En noviembre de 2011 la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar fue presentada a la ANE, aquí intervienen actores que actúan según “fuerzas políticas organizadas, los cuales corresponden a los grupos de interés que promocionan o bloquean las propuestas” (Kingdon, 2003), en este caso los legisladores son los determinantes en el análisis de la propuesta de ley quienes se relacionan con otros actores, procedimientos y decisiones políticas.

La propuesta de Ley del Ecosistema Manglar es analizada a nivel de la ANE, institución que se fija por la *corriente política*, es decir por los actores políticos influyentes en la toma de decisiones como: los asambleístas con sus bancadas políticas, el Ejecutivo con el veto presidencial y los grupos de interés a través del sector camaronero.

El funcionamiento de la ANE en tanto se rige también por los requerimientos internos regulados por la Ley de la Función Legislativa. Esto de acuerdo al Art. 56 de esta ley se establece que “una propuesta de proyecto debe ajustarse a una sola materia; la misma que debe contener la exposición de motivos y articulados; y, debe cumplir los requisitos que la Constitución de la República y la Ley de la Función Legislativa lo establecen, respecto a una iniciativa de ley” (Ley de la Función Legislativa, 2009). Aquí se hace referencia a que todas las propuestas de ley a ser tratadas en la ANE, deben cumplir lo que se establece en la normativa de lo contrario éstas serán devueltas a los proponentes.

Otro de los requisitos que establece la Ley de la Función Legislativa para las propuestas de ley son las de “iniciativa popular que deben cumplir como requisito con un respaldo mínimo del 0,25% de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón

electoral nacional” (Ley de la Función Legislativa, 2009). Este requisito que no fue cumplido en el caso de los proponentes de la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar.

Sin embargo, la C-CONDEM se basó en el Art. 54 de la Ley de la Función Legislativa, el cual establece que “los asambleístas que integren la ANE bajo el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el 5% de sus miembros podrán presentar proyectos de ley” (Ley de la Función Legislativa, 2009).

Para el caso de la propuesta de la Ley del Ecosistema Manglar, el proponente es el Asambleísta Linder Altafuya apoyado por la bancada Progresista, Democrática, de Izquierda, Intercultural y Plurinacional de Derechos,⁴⁶ conformada por el Movimiento y Partido Político MPD y Pachakutik. Cabe indicar que la primera propuesta de ley fue apoyada por estos dos actores políticos.

La propuesta en tal sentido cumplió con el requisito inicial que demanda la Ley de la Función Legislativa (2009), siendo aprobada para su análisis como un proyecto de ley ante la ANE. Para esto, los primeros debates se dieron al interior de la CBRN y luego pasaron al Pleno de la ANE.

En los debates participan varios grupos de interés del representantes del gobierno entre ellos: El Ministerio Coordinador de Patrimonio, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Ministerio de Cultura, Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología SENESCYT, CLIRSEN, Secretaria de los Pueblos, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo - IECE, Ministerio del Interior, Secretaria Jurídica de la Presidencia, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, Subsecretaría de Acuacultura, Instituto Oceanográfico de la Armada, Ministerio de Justicia, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado y Escuela Politécnica del Litoral. Entre otros actores intervinieron la Asociación de Municipalidades del Ecuador – AME (CBRN - ANE, 2012).

⁴⁶ Los Asambleístas que forman esta bancada son: por el MPD Jorge Escala, María Molina, Francisco Ulloa, Linder Altafuya y Ramiro Terán. Y por Pachakutik: Lourdes Tibán, Diana Atamaint, Cléver Jiménez, Magali Orellana. Sin embargo, la propuesta fue firmada por 20 Asambleístas en total de diferentes partidos y movimientos políticos entre ellos: Rosana Alvarado, Mariángel Muñoz, Jaime Abril, Gerónimo Yantalema, Cesar García, Betty Carrillo, Silvia Kon, Richard Guillén, Cristiana Kronfle, Juan Fernández, Consuelo Flores, Lenin Chica, Tito Mendoza, Milton Pinoargote, Alfredo Ortiz, Eduardo Encalada, Marco Morillo y Edwin Vaca.

Como actores fuera del gobierno están: La Universidad Católica del Ecuador, Universidad Técnica de Machala – UTM, Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Fundación Natura, CEDENMA, C-CONDEM, Cámara de Productores de Camarón de El Oro, CNA entre las principales; pues en total sumarían un total de 36 entidades públicas y privadas que han participado en estos debates (CBRN - ANE, 2012).

La participación de estos actores en la revisión y aportes a la ley, no solo se contempla por ser organismos que mantienen competencias sobre el manglar en temas de protección, investigación, manejo u otras; sino porque el análisis de la ley implica cumplir estos procedimientos institucionales de gobernanza y como proceso de participación ciudadana, inscritos en las normas vigentes de la Constitución de la Republica del 2008 y la Ley de la Función Legislativa 2009; requisitos que el Legislativo está obligado a cumplir.

En estos espacios de interacción en la corriente política conformada por los actores del gobierno y otros cercanos y fuera de él; las ideas de política emergen y se debaten en *la corriente de las políticas* (Kingdon, 2003). En este aspecto la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar se encuentra dentro de la esta etapa de análisis y discusión, cuya estructura general se ha revisado y ajustado. Dentro de este periodo se da el ablandamiento de las ideas de la propuesta de ley, siendo la CBRN de la ANE quien interviene como convocante a los debates y como actor principal en el análisis, revisión y modificación de la estructura de la propuesta; cambios que dentro de la teoría de (Kingdon, 2003) son parte de los aportes de las fuerzas organizadas o de los grupos de interés.

En las sesiones previas al primer debate en el Pleno de la ANE, la CBRN socializó el proyecto a los actores involucrados, quienes emitieron sus observaciones. También realizó sesiones con los proponentes directos e indirectos de la propuesta de ley, en este caso con el Asambleísta Linder Altafuya en calidad de proponente; con la C-CONDEM y la CNA, principales grupos de interés. Posteriormente a nivel del Pleno de la ANE, la propuesta fue socializada para la discusión con todos los Asambleístas, como parte del primer debate.

Durante las discusiones a nivel de los actores las ideas han fluido y chocado con criterios diferentes, provocando en primera instancia una modificación sustancial a la propuesta de ley original, alegando que ya existen normas que regulan el uso y conservación del manglar y la actividad camaronera. Entre las normas que se destacan esta la Constitución de la República de 2008, la Ley de Gestión Ambiental, la Ley de Pesca y el Decreto Ejecutivo N°1391 de regularización camaronera. Este conjunto de normas corresponde a la *corriente de las políticas*, las cuales no permitirían emerger la nueva propuesta de Ley del Ecosistema Manglar.

Según los legisladores del Régimen de Gobierno sustentan que esta ley repite marcos regulatorios que ya existen⁴⁷. En efecto, uno de estos casos es el Art. 24 de la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar, donde se menciona la recuperación de áreas camaroneras o piscinas abandonadas sobre las cuales los pueblos ancestrales reclaman su derecho de posesión. Este artículo fue eliminado, argumentándose que este tema se está regulando por el Decreto N° 1391 de 2008 (CBRN - ANE, 2012: 19).

Otros de los criterios que modificarían la propuesta hacen referencia a la factibilidad económica, recalando que la producción del sector camaronero genera el segundo rubro más grande del país, luego del petróleo. Las cifras en general han sido progresivas que van desde los \$150 millones de dólares en el año 1995 a \$262 millones de dólares en el año 2012 (CNA, 2012), y que además genera más de 250 mil plazas de trabajo de forma directa e indirecta, por lo que de aprobarse el proyecto de Ley del Ecosistema Manglar, podría afectar al sector productivo y a la población que depende de esta actividad.

En el análisis e interacción política sobre la regularización camaronera contemplada en la propuesta de la nueva Ley del Ecosistema Manglar, la fuerza política del actual Régimen no dio paso, argumentando que se duplicaran los artículos, puesto que este tema se está desarrollando a través del Decreto Ejecutivo N° 1391 de 2008, permitiendo legalizar al 62.2% del sector camaronero que ocupan aproximadamente

⁴⁷ Rolando Panchana – Asambleísta de Movimiento PAIS (Patria Altiva I Soberana) y Presidente de la CBRN de la ANE periodo 2009-2013.

44.642 ha., que no tiene permisos de concesión (CNA, 2012: 6-7; entrevista, E1, 2012)⁴⁸.

Esto parte de las iniciativas de formalizar la actividad camaronera, acción que está contemplada dentro de la planificación del Gobierno Nacional, donde actúan el MAE, DIRNEA y Subsecretaría de Acuacultura, mediante la regularización y censo camaronero. Sobre esta situación la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar, ha tenido que ser ajustada y modificada para que no obstruya las disposiciones establecidas por el Ejecutivo.

Según los asambleístas afines al gobierno actual, la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar, ha sido catalogada como extremista porque pretende eliminar la actividad camaronera del país. Sin embargo, se ratifica que este tipo de ideas de quienes dicen: *manglares si camaroneras no*, no tendrán cabida en los criterios para aprobar esta ley, ni tampoco tendrán aceptación en la CBRN de la ANE⁴⁹ (entrevista, E12, 2012; CNA, 2012: 8).

Según los legisladores representantes de la bancada política de Movimiento País (Patria Altiva I Soberana), la propuesta de la Ley del Ecosistema Manglar tiene ventajas relevantes, puesto que de aprobarse permitirá que las leyes que están dispersas en varios instrumentos jurídicos, se concentren en una solo norma legal.

Pese a esto hay discrepancias frente a las tendencias que cada actor político persigue. Pues, las decisiones tomadas en primer debate de esta propuesta de ley, se evidencian y están marcadas por los grupos de interés que poseen mayores recursos (Kingdon, 2003), siendo estos el Ejecutivo, el Legislativo y el sector camaronero - CNA, quienes establecen sus decisiones sobre el contexto político-económico del país.

... en las organizaciones que dicen representar a los pueblos del manglar hay gente que hace política⁵⁰ a favor de un partido

⁴⁸ Declaraciones ratificadas por el Presidente Ejecutivo de la CNA - José Camposano, en una entrevista personal en septiembre de 2012.

⁴⁹ Declaraciones de Rolando Panchana -Asambleísta de Movimiento PAIS (Patria Altiva I Soberana) y Presidente de la CBRN de la ANE período 2009-2013, durante la Sesión del primer debate de la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar en el Pleno de la ANE el 15 de mayo de 2012.

⁵⁰ Según sus aseveraciones el entrevistado hace alusión principalmente a Líder Góngora – Ex Presidente y dirigente principal de la C-CONDEM.

determinado⁵¹ con el pretexto de defender el manglar... la C-CONDEM hace política sobre la base de la defensa del manglar... ellos están haciendo politiquería, ellos están jugando a obtener votos... y jugando a que la ley parta de una dicotomía falsa... *manglares si camaroneras no...* eso no es viable... lo viable es manglares si camaroneras si...

... que los camaroneros deforestaron... sí... que crecieron desordenadamente... sí..., que hubo fallas en la regulación, que hubo gente que taló manglar...sí, que fueron irresponsables en el manejo del recurso... todo eso es cierto... que aún ahora hay gente que sigue haciéndolo pese a estar protegido el manglar y prohibida la tala y con sanciones fuertes... también es cierto... pero no por eso se puede decir que todo el sector camaronero... está equivocado...

... además quiero saber quién va a reemplazar los recursos que el sector camaronero trae como divisas para el presupuesto del Estado... no podemos atacar así a un sector exportador que es importante para el desarrollo de este país... no hablo de alcahuetear o solapar ilegalidades... yo hablo simplemente de ser justo equilibrado...

... en la C-CONDEM no están todos los pueblos del manglar porque yo he recibido a muchas organización que defienden el manglar que no están ahí y que tienen otro tipo de comentarios respecto a esto (entrevista, E12, 2012).

Tanto el Ejecutivo y el Legislativo, actores predominantes que intervienen en el establecimiento de la agenda política ambiental y en la conservación del manglar, ya tienen establecida una agenda de decisión que es determinante para los debates en la ANE. Esta fue implementada durante el primer debate en el 2012 y dio como resultado las modificaciones de la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar, presentada en el 2011. Esto se complementa con los Decretos Ejecutivos establecidos para la regulación camaronera, decreto determinante en el análisis de esta propuesta de ley.

Uno de los recursos que hacen uso los legisladores en la ANE y que influye en el establecimiento de la agenda, es la mayoría de representantes o asambleístas en la ANE, quienes corresponden –en este caso- al Régimen de gobierno de Rafael Correa⁵², cuyas decisiones tomadas al interior, están alineadas sobre todo a los planes del Gobierno Nacional como: el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, que en materia productiva contempla algunas estrategias:

⁵¹ Este partido corresponde al Movimiento Popular Democrático – MPD, actor principal que viene apoyando la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar.

⁵² Movimiento PAIS (Patria Altiva I Soberana) cuenta con 53 Asambleístas de 124. Sin embargo, hay asambleístas independientes o de partidos minoritarios que se unen a la bancada política del Régimen actual entre ellos algunos representantes de los partidos políticos del PRE, el PRIAN principalmente.

El aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales. Esta estrategia tiene como políticas impulsar la economía endógena para el Buen Vivir con tecnologías más limpias y eficientes, para dar el salto cualitativo en la estructura productiva y hacer más sostenible la economía. Además, se orienta a impulsar la incorporación de valor agregado en la oferta exportable; de manera que se genere valor en la economía sin depredar nuestros recursos naturales que se pueda preservar para nuestro goce y el de las futuras generaciones (SNPD, 2009: 105-107).

Esta estrategia se alinea a la agenda que el gobierno actual busca desarrollar, cumpliendo el tema de responsabilidad social y ambiental promovidas en las políticas de desarrollo del Ecuador (entrevista, E1, 2012). De ahí que “cualquier iniciativa contraria puede ser bloqueada, si no se orienta a los fines que persigue el gobierno” (entrevista, E16, 2012).

Lo descrito anteriormente, ha sido la base sobre la cual se ha modificado la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar durante el primer debate. Se detalla entonces que según el documento original, se eliminan alrededor de 23 artículos relacionados a la regularización camaronera o recuperación de áreas degradadas (CBRR-ANE, 2012: 19). Estas reducen los propósitos principales por los que se creó esta propuesta de ley, llegando a discusiones irresueltas, como las generadas en la propuesta de ley presentada en el 2001, donde “finalmente evaden responsabilidades cuando se hace mención a los daños y delitos ambientales provocados al ecosistema manglar” (entrevista, E15, 2012).

En el primer debate de la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar, las bases que sustentan los artículos “fluyen como ideas que siguen interactuando -analizándose- entre los actores involucrados (Kingdon, 2003). Estos se han modificado y eliminado por CBRN - ANE, según criterios técnicos ambientales y legales:

La primera hace referencia al cambio del nombre de la propuesta original por: *Ley Orgánica de Protección del Ecosistema de Manglar*. Aquí se sustenta que el “ecosistema ha sido alterado en su estructura natural, pero no en su totalidad, puesto que dentro de estos bosques también existen áreas que no han sido afectadas. Para que la ley abarque esos dos extremos de conservación y restauración, se escoge la palabra *protección*, como un término intermedio que tiene intrínseco los principios de recuperación” (entrevista, E17, 2012).

El segundo cambio representó la eliminación de las áreas de transición y amortiguamiento, en todos los artículos de la propuesta de ley. Los criterios para estos cambios se argumentan en que las “zonas de amortiguamiento parten de tres elementos, siendo estos *el alcance, la definición y la delimitación* de las zonas” (entrevista, E17, 2012), aspectos que hacen complejo el establecimiento de actividades en estas zonas:

... en Ecuador el problema de las zonas de amortiguamiento se debe a que no existe un criterio unificado para saber su alcance, como la definición y la delimitación de la zona de amortiguamiento. Para no entrar en esta discusión la autoridad ambiental como el MAE, a través de algún reglamento debería delimitar y determinar los tipos de actividades que se puedan realizar dentro de la zona de amortiguamiento. La única experiencia en el Ecuador sobre áreas de amortiguamiento son las áreas protegidas, siendo una de estas la zona intangible. Es decir, que está definida y declarada zona de amortiguamiento. Este caso específico se relaciona a una de las medidas cautelares a favor de los Taromenane y Tagaeri por ser un hecho más explícito en el tema de conservación (entrevista, E17, 2012).

Al delimitar la zona de amortiguamiento dentro del ecosistema manglar, se considera el uso del suelo, problema que no solo corresponde a las áreas protegidas y bosques protectores estatales, sino también a las jurisdicciones municipales o zonas camaroneras (entrevista, E17, 2012).

... sobre esto entra en pugna el derecho al ecosistema, el derecho de vida digna, vivienda, trabajo y por tanto entran un abanico de conflictos... sin embargo, en el análisis de la propuesta de la Ley del Ecosistema Manglar los gobiernos locales costeros no enviaron comentarios respecto a este tema porque es un tema complejo. (entrevista, E17, 2012).

Para los representantes de la bancada política de Movimiento PAIS:

... las áreas de amortiguamiento y transición, fueron eliminadas porque son términos que no están definidos en la ley... el problema de la definición de estas áreas podría implicar conflictos... de ahí que no hay que poner en la ley declaraciones líricas y politiqueras porque estas son peligrosas...

... se debe partir de contextos reales y sustentados... Si dejamos la definición tal cual como la propusieron en la propuesta de ley, primero íbamos a inventarnos una definición que no existe ni en los libros... ni en los tratados ambientales... no hay definición... eso lo estudiamos aquí en la Comisión... segundo si aplicamos esa definición que nos trajo el proyecto original tendríamos que desalojar hasta áreas urbanas como la Isla Trinitaria en Guayaquil... no se puede... hay que ser

realistas al asumir el conocimiento y aprobación de un proyecto de ley (entrevista, E12, 2012).

Finalmente el tercer cambio deja de lado la participación de los pueblos en el manejo del manglar (ANE, 2012).

... en la propuesta de esta ley se destaca a la participación como una forma de co-manejo pero este término no significa que sean dueños del manglar, puesto que puede generar un problema de soberanía con el Estado... Ellos “la C-CONDEM” pretenden que se mantengan las definiciones que propusieron en el proyecto original, por ejemplo una de estas es que los pueblos o comunidades que viven en las zonas de manglar sean quienes manejen el área, pero esto no es así, no estamos en contra de la participación de las comunidades... todo lo contrario, estamos a favor... pero no por ello vamos a permitir que a pretexto de la participación se maneje áreas... ese manejo le corresponde al Estado porque los manglares son Bienes del Estado y este tiene su ente rector que es el MAE... eso es lo que no vamos a permitir... aquí yo no voy a dejar pasar eso... ese es el punto por el cual yo tildé a esos artículos de irresponsables y politiqueros y lo sigo manteniendo, porque no es real lo que están poniendo en su propuesta de ley (entrevista, E12, 2012).

Por lo tanto se alega que “las disposiciones se redujeron a mantener el concepto en el que a las comunidades les corresponde el co-manejo, es decir ayudar en la administración, colaborar en la aplicación de la norma, colaborar en la construcción de la seguridad del lugar, pero no a ser el dueño, porque los manglares son Bienes del Estado” (entrevista, E17, 2012).

El proceso de ablandamiento de las ideas (Kingdon, 2003), se desarrollan también dentro de los procedimientos contemplados en la Ley de la Función Legislativa (2009), los cuales deben cumplirse por la ANE, esto es preciso mencionar para dar continuidad al segundo debate de la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar.

En tanto los siguientes pasos a cumplirse son: elaborar un segundo informe, el mismo que será socializado y difundido según los requisitos de participación ciudadana a los actores públicos y privados, que en el primer debate demostraron mayor involucramiento y dieron aportes al análisis,⁵³ (entrevista, E18, 2012) entre ellos están:

La Universidad Católica de Ecuador, Universidad Santiago de Guayaquil, Universidad Técnica Luis Vargas Torres, Universidad Técnica Estatal de Quevedo,

⁵³ Revisión de archivos de la CBRN de la ANE periodo 2009-2013.

Ministerio Coordinador de Patrimonio, Ministerio del Ambiente, SENESCYT, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Asociación de Municipalidades del Ecuador - AME, Universidad Técnica de Machala - UTM, MAGAP, INOCAR, IECE, SENPLADES, Subsecretaría de Acuicultura, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Finanzas, Procuraduría General del Estado, Presidente de la Cámara de Producción de Camarón y Cámara Nacional de Acuicultura (entrevista, E18, 2012; CBRR-ANE, 2012).

Este segundo debate es parte de los procedimientos legales establecidos en el Art. 61 de la Ley de la Función Legislativa y su Reglamento; el cual implica la socialización, como etapa previa que se debe cumplir para elaborar un informe final para el segundo debate de la propuesta de ley en el pleno de la ANE.

Cabe indicar que luego de aprobarse esta propuesta de ley en primer debate en mayo de 2012, el segundo debate aún no se ha desarrollado. Pues una vez que se tenga el informe para el segundo debate, se requiere de una convocatoria designada por el presidente de la ANE, para la sesión del segundo debate en el Pleno de la Asamblea (entrevista E18, 2012; CBRR-ANE, 2012).

Luego de la socialización y la elaboración de los informes que emite la CBRR-ANE, respecto a las propuestas de ley, es el Pleno de la Asamblea el que influye finalmente en la decisión para establecer o no una política de conservación del manglar, en este caso bajo la modificación y aprobación final de la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar.

En la actualidad en el Pleno de la ANE interactúan varias fuerzas políticas asociadas, ya sea por ideologías o intereses particulares o personales. En Ecuador esto lo establece la Constitución de la República en su Art. 124 en el cual “los partidos y movimientos políticos que cuenten con un número de asambleístas que represente al menos el 10% de los miembros de la ANE, podrán formar una bancada legislativa” (Constitución de la República, 2008: 83).

Estas bancadas legislativas en la ANE están conformadas principalmente por asambleístas de Movimiento PAIS (Patria Altiva I Soberana); Partido Sociedad Patriótica - PSP; Partido Social Cristiano - PSC, Movimiento Popular Democrático -

MPD y Pachakutik, fuerzas políticas con mayoría legislativa y que por lo general, han sido estables en mantener sus alianzas internas⁵⁴(entrevista, E16, 2012)⁵⁵.

Otros asambleístas que representan una minoría política legislativa pertenecen al PRIAN, Madera de Guerrero, Municipalistas, Socialistas, Izquierda Democrática, Partido Roldosista Ecuatoriano - PRE, Independientes (Acción Regional por la Equidad - ARE, Conciencia Ciudadana, Movimiento Autónomo Regional - MAR, Concertación Nacional, entre otros), quienes se han asociado entre varios partidos y movimientos políticos para conformar las bancadas políticas.

Cada una de estas bancadas puede aliarse de acuerdo a sus principios políticos o intereses particulares. Sin embargo, cuando se trata de aprobar leyes estas bancadas no siempre mantienen una misma votación; los votos a favor o en contra de las leyes pueden variar de acuerdo a su ideología o aspectos éticos o acuerdos personales⁵⁶.

Cuando se aprueban los proyectos de ley, los partidos que se unen a Movimiento País son los Municipalistas, PRE, PRIAN o uno o dos asambleístas del PSP; considerando que estos son afines o mantiene alianzas, coaliciones que se caracterizan por ser inestables; depende mucho de los acuerdos internos entre partidos políticos a nivel de legisladores y su vez entre las instituciones políticas (entrevista E16, 2012).

En otras ocasiones cuando se trata de proyectos de interés general con beneficios para el país, el apoyo es representativo con una mayoría conformada por diferentes bancadas políticas y/o partidos y movimientos políticos, en donde los proyectos de ley se aprueban con 115 o 113 votos. Esto depende mucho de los contenidos de los proyectos y que estos sean afines a los principios políticos de los partidos, o de los bloques legislativos (entrevista E16, 2012).

Por tanto, se considera estas preferencias y mayorías políticas como predominantes en la aprobación de la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar; que luego de ser discutida en segundo debate, entrará en juego la votación dentro del pleno

⁵⁴ Conversatorio - consulta Secretaria General de la ANE – Septiembre 2012

⁵⁵ Conversatorio - consulta Asesor Legal del Asambleísta Cléver Jiménez (Pachakutik – Zamora Chinchipe). Miembro de la CBRN de la ANE – Periodo 2009 -2011.

⁵⁶ Conversatorio - consulta Asesor Legal del Asambleísta Cléver Jiménez (Pachakutik – Zamora Chinchipe). Miembro de la CBRN – Periodo 2009 -2011.

de la ANE. Se considera que la *corriente política* legislativa está actualmente dominada por la bancada política del Régimen de Gobierno – Movimiento PAIS, cuya tendencia se orienta a que la propuesta original sea aprobada con modificaciones representativas en su estructura, sobre todo en temas de control y regulación de la actividad camaronera como la recuperación ambiental por los daños ambientales.

Luego de aprobarse una ley en la ANE -según la Ley de la Función Legislativa Art. 63- estas deben remitirse al Presidente de la República para que él pueda sancionar u objetar de forma fundamentada. En el caso de que existan cambios parciales, estos serán analizados en el Pleno para que una vez aprobados los nuevos cambios, la ley conste en el Registro Oficial para su publicación.

De lo contrario, si la ley es objetada totalmente, la ANE después de un año podrá ratificarla en un solo debate con el voto favorable de las 2/3 partes de sus miembros, para posteriormente enviarla al Registro Oficial para su publicación (Ley de la Función Legislativa, 2009).

En general el debate de la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar debe cumplir con un procedimiento para su análisis y aprobación final, que va desde el Legislativo hasta el Ejecutivo. Sin embargo, este proceso depende de la agenda política priorizada por el Régimen de Gobierno, por lo que el análisis de la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar, puede caer en una cadena de ajustes y cambios sin llegar a un acuerdo concreto, como sucedió en la primera propuesta de ley del 2001.

Dentro de la *corriente política* legislativa “se trata de aspectos económicos en debate cuyas propuestas ambientales pocas veces son acogidas, por cuanto los objetivos de las políticas del gobierno tienen que estar plasmados en prioridad; motivo por el que muy pocas veces este tipo de proyectos socio-ambientales tienen acogida. Si se da el caso de aprobarse la propuesta de Ley del Ecosistema Manglar a nivel Legislativo, el Presidente mediante el veto presidencial, puede objetarla de acuerdo a su proyecto político (entrevista E16, 2012)⁵⁷.

⁵⁷ Consulta al Asesor Legal del Asambleísta Cléver Jiménez (Pachakutik – Zamora Chinchipe). Miembro de la CBRN de la ANE – Periodo 2009 – 2011.

El uso del veto presidencial y la mayoría legislativa son prerrogativas que el Ejecutivo tiene a su facultad y usa en la actualidad para el tratamiento de las leyes, como también para el establecimiento de la agenda política; donde muy pocas iniciativas han sido tratadas y aprobadas acordes a las demandas sociales propuestas⁵⁸.

El asentamiento de agenda política para la política de conservación del ecosistema manglar, en tanto, se determina en primer momento por las decisiones de los actores que tienen mayores recursos, que interactúan directamente en la *corriente política* como: La ANE y las bancadas políticas de Movimiento PAIS; el Ejecutivo y su sistema institucional administrativo -mediante la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera, la Subsecretaría de Acuicultura y la DIRNEA-; y también el sector camaronero a través de la CNA del Ecuador.

⁵⁸ ídem

CONCLUSIONES

En Ecuador la inexistencia de una política funcional a la conservación del ecosistema manglar y a sus comunidades, ha motivado a pescadores artesanales, cangrejeros y concheros iniciar la defender de estos bosques. La defensa se deriva frente a “los conflictos socio-ambientales que surgieron por la entrega de concesiones camaroneras por parte del Estado sin considerar el marco legal ambiental” (ver Anexo 4) (Maldonado, 2007 en Varea, 2007).

La defensa de este ecosistema en el Ecuador ha formado parte de un largo camino de aprendizaje, que ha fortalecido a las organizaciones sociales integradas en la C-CONDEM, cuyo objetivo ha sido recuperar el territorio como espacio de supervivencia, y que en un inicio desarrollaron manifestaciones y protestas para exigir sanciones por la destrucción del manglar. Posteriormente desarrollaron incidencia política, con el fin de que el marco legal garantice la conservación de los manglares. Este organismo emprendió gestiones para buscar respuesta a sus demandas a nivel del Estado, siendo uno de los principales logros los *Acuerdos de Uso Sustentable y Custodia del Manglar*, regidas actualmente según el Acuerdo Ministerial N° 129 de 2010.

Desde el estudio de la gobernanza aplicado a los manglares, las interacciones institucionales estatales, se dan por el conjunto de actores encargados para el manejo del ecosistema manglar, que se rige por un marco legal y procedimientos establecidos desde el Estado. En esto intervienen las instituciones públicas ya sea el Ministerio del Ambiente a través de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera; Ministerio de Patrimonio Natural y Cultural, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca a través de la Subsecretaría de Acuacultura y Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos; quienes están a cargo del manejo, planificación y gestión del ecosistema manglar.

En este sistema institucional la CNA como uno de los actores predominantes en la ocupación territorial de las áreas de manglar, es el organismo que influye directamente en el sistema institucional del Estado. Por ejemplo, esta institución

propuso al Gobierno Nacional la regularización camaronera que se viene implementando con el Decreto Ejecutivo N° 1391 de 2008.

Dentro de la influencia del sector camaronero, las comunidades impugnaron la no aplicación del Decreto Ejecutivo N° 1391 con la presentación de una demanda de inconstitucionalidad, puesto que no considera las disposiciones legales ambientales establecidas principalmente en la Constitución, Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Ley de Gestión Ambiental y demás normativas que establecen la protección al ecosistema manglar (ver Anexo 4). Esta acción legal fue presentada por la C-CONDEM en abril de 2009 ante la Corte Constitucional del Ecuador, proceso que hasta la actualidad no se ha resuelto (CCE, 2013).

Para cumplir con las disposiciones sociales y ambientales la Cámara Nacional de Acuicultura, ha establecido niveles de coordinación con las comunidades y asociaciones de pescadores artesanales, concheros y cangrejeros que dependen del ecosistema manglar, mediante convenios de cooperación para cumplir los requisitos de la regularización camaronera, especialmente en temas de reforestación de manglar establecidos en el Decreto Ejecutivo N° 1391.

En el sistema de gobernanza ambiental de los manglares el sector camaronero interviene directamente a nivel del gobierno para legalizar su actividad, exigir sus derechos de posesión sobre el territorio y mejorar la competitividad hacia la producción de camarón orgánico para mercados internacionales.

Para el Estado, la industria camaronera representa una actividad prioritaria y estratégica por los ingresos económicos que generan para el país. Bajo esta realidad, las demandas y exigencias de las organizaciones sociales no son representativas ni prioritarias para el Estado, ya que estas son opuestas al desarrollo económico nacional que el Régimen de Gobierno actual está fomentando.

Por tanto, dentro de este sistema institucional, el sector camaronero ha mantenido predominancia sobre las instituciones públicas, las normativas legales establecidas, las organizaciones sociales, predominando su influencia en la gobernanza del ecosistema manglar.

Al hablar de los actores sociales que intervienen dentro del ecosistema manglar, se hace alusión a “los grupos de interés” (Kingdon, 2003), quienes mantienen propuestas para el cambio a los problemas. Estos grupos de interés que intervienen en el asentamiento de la agenda corresponden al gobierno, al sector de negocios, industrias, gremios locales, como grupos ambientalistas, según lo establece Kingdon (2003). En esta investigación los grupos de interés corresponden a las comunidades y asociaciones de usuarios del manglar, a la CNA, como, el Estado a nivel del Ejecutivo y Legislativo.

El conjunto de actores en la gobernanza están representados por la sociedad civil, el mercado y el Estado, según sus roles o formas de gobernar, actúan bajo intereses para dar solución a los “problemas” (Kingdon, 2003). Estos son cruciales en el establecimiento de la agenda cuya intervención es definida dentro de tres corrientes: la *corriente de problemas*, la *corriente de las políticas* y la *corriente política* (Kingdon, 2003).

Desde el contexto institucional gubernamental los que tienen mayor poder de decisión son el Ejecutivo y el Legislativo; actores que influyen directamente en el *asentamiento de la agenda política* y en el espacio de la *corriente política* (Kingdon, 2003).

Los actores determinantes en la toma de decisiones poseen más recursos, los cuales son empleados en la *corriente de las políticas* y en la *corriente política* propuestas por Kingdon (2003). En este análisis se determina que los principales recursos empleados por los actores en el *asentamiento de la agenda para la política de conservación del ecosistema manglar* son: El poder de legislar y el uso de las bancadas políticas que tienen mayoría en la ANE; siendo el Régimen de Gobierno actual el predominante en las decisiones políticas. Otro de los recursos es el veto presidencial, que es una prerrogativa que el Ejecutivo tiene para establecer o no las políticas.

Dentro del presente trabajo por lo tanto, se ha evidenciado las posiciones políticas que han sido decisivas frente a la *política de conservación del ecosistema manglar* en el Ecuador. Una de estas es la regularización camaronera mediante el Decreto Ejecutivo N° 1391 de 2008; medida que dentro del sistema de gobernanza ambiental es aplicada por la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera, Subsecretaría

de Acuacultura y DIRNEA; organismos rectores de la administración del ecosistema manglar. Entre las competencias específicas de estas entidades está el otorgar acuerdos de concesión, previa a la presentación de los requisitos establecidos en este Decreto Ejecutivo.

En el caso del Legislativo, los asambleístas que representan a la bancada política de Movimiento PAIS, manifiestan su apoyo a la regularización camaronera y establecen que cualquier propuesta que intente obstruir estos procedimientos, no será considerada y aprobada dentro de la ANE⁵⁹, esto al referirse principalmente a la nueva propuesta de Ley del Ecosistema Manglar denominada inicialmente *Ley Orgánica de Conservación y Restauración del Ecosistema Manglar*, propuesta que es contrapuesta al desarrollo de la actividad camaronera del país.

El *objeto de acción* de esta propuesta de ley es establecer decisiones políticas que garanticen la restauración de las áreas degradadas, la recuperación del territorio de las comunidades y organizaciones que dependen del manglar, así como, la sanción por delitos ambientales.

En la propuesta original las medidas establecidas pretenden ejecutarse bajo acciones de interacción, conformadas por las instituciones del Estado, sociedad civil y mercado (gremio camaronero). Además se pretende establecer al -CONADEM- como organismo de carácter público, quien en coordinación con la autoridad ambiental – MAE llevarían a cabo la gestión del ecosistema manglar.

Para el debate de la nueva propuesta de ley, la C-CONDEM aprovechó la coyuntura política “*ventana de oportunidad*” (Kingdon, 2003), la misma que se dio con la instalación de la ANC, promovida por el Régimen actual cuyo objetivo fue reformar la Constitución de la República y el Sistema Institucional del Estado. Esta asamblea con plenos poderes disolvió el Congreso Nacional e instauró la actual ANE.

En este ámbito, la nueva propuesta de ley fue presentada a la ANE cuya “*ventana de oportunidad*” se basó en el discurso político ambientalista del Régimen actual de Gobierno, promovido desde el Ejecutivo y Legislativo, bajo el cual las

⁵⁹ Rolando Panchana – Asambleísta de Movimiento PAIS (Patria Altiva I Soberana) y Presidente de la CBRN de la ANE periodo 2009-2013.

organizaciones sociales como la C-CONDEM se alinearon. Sin embargo, luego del primer debate de la nueva propuesta de ley la “*ventana de oportunidad*” no fue favorable a los intereses de las organizaciones puesto que se evadió y modificó el *objeto de acción* por cuanto estas disposiciones, según los criterios del Legislativo, en especial de la CBRN de la ANE, están contempladas en el Decreto Ejecutivo N° 1391, además fueron cambiadas por considerarse contrapuestas a los intereses económicos del Estado.

Cabe indicar que esta ley fue presentada en año 2011, la misma que hasta la actualidad no tiene ninguna resolución definitiva. En este contexto el debate de la Ley del Ecosistema Manglar, pasará a debatirse en el nuevo periodo Legislativo (2013-2017) de la ANE.

Esta dinámica se ha caracterizado por mantener espacios análogos a los ocurridos en la primera propuesta de ley, denominada proyecto de Ley de Defensa del Ecosistema Manglar, la cual fue debatida desde el 2001 al 2008, en el Pleno del Congreso Nacional del Ecuador, cuyos representantes aplazaron el análisis durante siete años en una serie de debates políticos indefinidos.

En esta situación se establece un predominio de los grupos que cuentan con recursos decisivos en el conjunto de interacciones de la gobernanza y en el asentamiento de la agenda política (Kingdon, 2003); cuyas decisiones políticas priorizan temas económicos sobre los ambientales; afectando incluso los derechos colectivos de los grupos sociales, que buscan conservar un ecosistema natural y su forma de vida ancestral.

Se determina que en Ecuador *el asentamiento de la agenda política para la conservación del ecosistema manglar*, predominan las decisiones del Ejecutivo, Legislativo y sector camaronero CNA, quienes impulsan la actividad camaronera como uno de los principales ejes económicos del país. Esto ha ocasionado que la conservación del manglar sea parte de un debate político irresuelto, sin llegar a consensos con las comunidades que dependen de este ecosistema.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, Luis (1993). *Hacia una disciplina de las políticas públicas*. Centro de Estudios Internacionales. Escuela de México: s/e.
- Andrade, Karen (2011) *La gobernanza ambiental en Perú y Bolivia. Tres dimensiones de gobernanza: recursos naturales, conservación en áreas protegidas y comunidades indígenas*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Albán, María, Daniel Barragán, Rene Bedón, Ricardo Crespo, Hugo Echeverría, María Hidalgo, Gabriela Muñoz y Sofía Suárez (mayo 2011). En *Ecuador ambiental 1996-2011: Un recorrido propositivo*, Disponible en: http://www.ceda.org.ec/descargas/publicaciones/Ecuador_Ambiental_1996_2011.pdf Visitado en marzo de 2012.
- Allsopp, Michelle, Paul Johnston y David Santillo (2008). *Challenging the Aquaculture Industry on Sustainability. Greenpeace Research Laboratories, Second Edition. University of Exeter, UK*. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/france/PageFiles/266559/challenging-the-aquaculture.pdf> Visitado en julio de 2012.
- Bravo Elizabeth (2003). La industria camaronera en Ecuador. Ponencia presentada en “*Globalización y Agricultura. Jornadas para la Soberanía Alimentaria*“. Barcelona 14 y 15 de junio 2003. Disponible en: <http://www.edualter.pangea.org/material/sobirania/enlace7.pdf> Visitado en marzo de 2012.
- Bassols, Mario (2011). “Gobernanza: Una mirada desde el poder” *Gobernanza teoría y practicas colectivas* (Bassols, Mario y Cristóbal Mendoza): 7-35. España: Anthropos Editorial.
- Bebbington Anthony (s/f). La glocalización de la gobernanza ambiental: relaciones de escala en los movimientos socio ambientales y sus implicaciones para la gobernanza ambiental en zonas de influencia minera en el Perú y el Ecuador. Disponible en: http://www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/publications/reports/glocalizacion_espanol.pdf Visitado en marzo de 2012.
- C-CONDEM (2007). *Certificando la destrucción*. Ecuador: (s/e).
- _____ (2008). *Pueblos ancestrales del ecosistema de manglar. Diez años juntos. Territorio, cultura, trabajo y soberanía alimentaria*. Disponible en: http://www.ccondem.org.ec/imagesFTP/5036.10anos_2008.pdf Visitado en marzo de 2012.

CEPAL (s/f). *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: Capítulo VI, Políticas públicas*. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/10876/cap6.pdf> Visitado en marzo de 2012

Cámara Nacional de Acuicultura - CNA (2012). *Regularización, proceso que debe continuar por el bien del país*. Acuicultura N°90: 6-8

Cámara Nacional de Acuicultura - CNA (2012). *Primer debate de la ley de manglar*. Acuicultura N° 91: 6-9.

Cisneros, Paul (2008). “Gobernanza ambiental, conservación y conflicto en el Parque Nacional Yasuní”. *En la guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*, ed. Guillaume Fontaine y Alicia Puyana. 239-255- Quito: Colección 50 años FLACSO.

_____ (2007). “Gobernanza ambiental y conservación de la naturaleza: un caso de control territorial indígena en el parque nacional Yasuní”. Tesis de maestría de Estudios Socio-ambientales. FLACSO sede Ecuador.

Del Campo, Ester (2012). “Instituciones y gobernanza en América Latina: la continuidad de las reglas formales” En *Gobernanza instituciones y desarrollo. Homenaje a Joan Prats*. Barreda Mikel y Agustí Cerillo: 191-209. España: Tirant o Blanch homenajes congresos.

DeLeon Peter y Christine Martell (2006). “The Policy Sciences: Past, Present and Future”. En *Handbook of public policy*. Guy Peters y Jon Pierre. London.

Dorantes, Gerardo (2008). *La construcción de la agenda de poder*. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=42112044006>

Dumoulin David (2007). “Estudio de caso: Las políticas de las áreas naturales protegidas como laboratorio para los esquemas publico privado. Una interpretación a partir del Fondo mexicano para la conservación de la naturaleza”. En *Las Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Guillaume Fontaine *et al* (Ed.): 57-78. Quito Ecuador:

Elder Charles y Roger Cobb (s/f). *Agenda – Building and the politics of Aging*. 115-129.

ECOCIENCIA y Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural – MCPNC (s/f). *Propuesta Técnica para la Selección de Sitios de Reforestación (Restauración), de Manglares en la Costa Ecuatoriana*. Disponible en: <http://www.ecociencia.org/archivos/InformeResultados-Camaroneras-091125.pdf> Visitado en julio de 2012

- Freire, Juan (2010). Entre mareas, el manglar nuestro de cada día. Revista digital N° 67 - Disponible en http://www.terraecuador.net/revista_67/67_manglar.html Visitado en julio de 2012.
- Fernández, Bautista (2011). “La gobernanza de las zonas costeras del Mediterráneo: estudio y lecciones a partir de casos” *La gestión integrada de zonas costeras ¿algo más que una ordenación del litoral revisada?* Joaquín Farinós 175-193. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- Fontaine Guillaume y Susan Velasco (2011). “La Conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico”. *Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Tres dimensiones de gobernanza: recursos naturales, conservación en áreas protegidas y comunidades indígenas*. Karen Andrade: 25-39. Quito Ecuador: FLACSO sede Ecuador.
- Fontaine, Guillaume (2010). “Gobernanza como modo de regulación” *Petropolítica una teoría de la gobernanza energética*. 87 – 118. Quito Ecuador: Abya Yala.
- Fontaine Guillaume, Geert van Vliet, y Richard Pasquis (2007). “*Las políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*”. Quito: Disponible en: <http://books.google.com.ec/books?id=0fIFlRRswvUC&pg=PA14&lpg=PA14&dq=%E2%80%9Cinstrumentos+de+gobernanza+ambiental+obedecen+al+r%C3%A9gimen+de+derecho+internacional&source=bl&ots=sgI37YnJp&sig=dRjb-YemWUo6qBASfA8VyjyPX1I&hl=es&sa=X&ei=3iueUZykNpLy9gTnooGYDA&ved=0CCkQ6AEwAA#v=onepage&q=%E2%80%9Cinstrumentos%20de%20gobernanza%20ambiental%20obedecen%20al%20r%C3%A9gimen%20de%20derecho%20internacional&f=false> Visitado en julio de 2012.
- Fontaine, Guillaume (2004). Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza. Disponible en: http://www.flacso.org.ec/docs/art_gf_gobernanza.pdf Visitado en julio de 2012
- Gomes, Vanessa y Maristela Gomes da Silva (2005): *Exploring sustainable construction: implications from Latin America, Building Research & Information*, 33:5, 428-440. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/09613210500218891> Visitado en julio de 2012
- Góngora, Líder (2011). *Pueblos Ancestrales del Ecosistema Manglar: Territorio, Cultura, Trabajo, Agua y Soberanía Alimentaria*. Disponible en: http://www.ccondem.org.ec/imagesFTP/12754.FOLLETO_C_ONDEM.pdf Visitado en julio de 2012
- Granda Valera y Guevara Juan (2009). *El Manglar es Vida*. Quito-Ecuador: Hojas y Signos
- Howlett, Michael; M. Ramesh y Anthony Perl (2009). *Studying Public Policy: Policy cycles y policy subsystems*. Canadá: Mixed Sources.

- Institut Internacional de la Governabilitat de Catalunya - IIGC (2002). *La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña: conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis*. España: Yoga Alcazaba Cruixent Arnau Queralt i Bassa, Jordi Rodó i Rodá.
- Kingdon, John (2003). *Agendas, Alternativas and Public Policies - 2nd ed.* United States: Longman.
- Lahera Eugenio (2004). *Política y Políticas Públicas, CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales 95*, Santiago de Chile: s/e.
- Larrea, Carlos (2006). *Hacia una historia ecológica del Ecuador. Propuestas para el debate*. Quito Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Latorre, Sara (2009), *El ecologismo popular en el Ecuador pasado y presente*. Disponible en: http://www.iee.org.ec/usr/local/apache/htdocs/iee.org.ec/investigaciones/El%20ecologismo%20popular%20en%20el%20Ecuador_informe%20fianl_latorre.pdf Visitado en julio de 2012.
- Le Gales, Patrick (2007). *Las ciudades europeas. Conflictos sociales y gobernanza*. Madrid: Cauce editorial.
- Leis, Hector y D'Amato José (2005). *Para una teoría de las prácticas del Ambientalismo mundial*. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/124/12420823003.pdf> Visitado en julio 2012.
- Lechado José (2003). *Globalización y gobernanzas ¿Una amenaza para la democracia?* España: Ediciones Lengua de Trapo SL.
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa S.A.
- Maldonado, Ana (1997). "Protestas relacionadas con actividades productivas o explotación de recursos naturales a gran escala". En *Libro tres Desarrollo Ecológico. Conflictos socio-ambientales desde la selva hasta el mar*. Anamaría Varea et al: 163 – 245 Quito: Cedep Abya-Yala.
- Martínez-Alier, Joan (2002): *Mangroves for Livelihood, Capitalism Nature Socialism*. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/10455750208565498> Visitado en marzo 2012.
- _____ (2001). *Ecological Conflicts and Valuation - mangroves vs. shrimp in the late 1990s*. Department of Economics and Economic History. Universitat Autònoma de Barcelona. Edifici B, 08193 – Bellaterra (Barcelona), Spain. Disponible en: http://www.h-economica.uab.es/wps/2001_04.pdf Visitado en julio de 2012

- Mera, Verónica (1999). *Genero manglar y subsistencia*. Quito: Abya – Yala
- Ministerio del Ambiente - MAE (2010). *Aprovechamiento de los recursos forestales Ecuador 2007-201*. Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ec/sites/default/files/users/mponce/aprovechamiento-recursos.pdf> Visitado en julio de 2012
- Ministerio del Ambiente-MAE, Programa de Manejo de Recursos Costeros-PMRC y Centro de Levantamiento Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos-CLIRSEN (2007). *Resumen Ejecutivo: Actualización del estudio multitemporal de manglares, camaronerías y áreas salinas en la costa continental ecuatoriana al año 2006*.
- Ministerio del Ambiente - MAE (2006). Políticas y plan estratégico del sistema nacional de áreas protegidas del Ecuador 2007-2016. Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ec/sites/default/files/users/jloartefls/Pol%C3%ADticas%20y%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20del%20SNAPI.pdf> Visitado en julio de 2012
- _____ (s/f). "Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad 2001 – 2010". Disponible en: <http://www.ceda.org.ec/descargas/biblioteca/Politica%20y%20Estrategia%20Nacional%20de%20Biodiversidad%20Ecuador.pdf> Visitado en julio de 2012
- Naciones Unidas (1992). Agenda 21: United Nations Conference on Environment & Development. Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June. Disponible en: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/Agenda21.pdf> Visitado en julio de 2012.
- Natera Antonio (2004). *La noción de la gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Documento de trabajo*: Universidad Carlos III de Madrid. Madrid: s/e
- Narváez, Iván (2011). *Marco jurídico, institucional y políticas Ambientales públicas. Ecuador 1950-2009*. Disponible en: http://www.flacsoandes.org/biblio/shared/exist_view.php?bibid=124171©id=173733&tab=opac Visitado en marzo de 2012.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas, Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO México: Miño y Dávila editores.
- Plataforma de Acuerdos Socio Ambientales (2007). *El impacto de las políticas públicas en conflictos socio-ambientales en Ecuador*. Ecuador: s/e
- PNUMA (2003). *Geo: América Latina y el Caribe: Perspectivas del medio ambiente 2003*. Disponible en: <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/GEO%20ALC%202003-espanol.pdf> Visitado en marzo 2012.

- _____ (2000). *Geo: América Latina y el Caribe perspectivas del medio ambiente* 2000. Disponible en: <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/GEO%20ALC%20%202000-espanol.pdf> Visitado en marzo 2012.
- Prats, Joan (2006). *A los príncipes republicanos: gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. Madrid: Plural editores.
- Programa de Manejo de Recursos Costeros - PMRC (1989). *Ecuador, visión global del desarrollo de la costa*. Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ936.pdf Visitado en marzo 2012.
- Rhodes, R (1996). *The New Governance: Governing without Government. Political Studies*: 652-667.
- Roth, André – Noël (2010). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá: Digiprin Editores.
- _____ (2007). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Rubio Rocío y Alfredo Rosero (2010). “El Advocacy Coalition Framework, de Paul Sabatier: un marco de análisis de política pública basado en coaliciones promotoras”. En *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Roth, André: 166-188. Bogotá: Digiprin Editores.
- Salvador Mayte (2011). “Los retos de la gobernanza local en el siglo XXI” *Gobernanza global multinivel y multiactor; ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. Stavridis Stelios, Celso Cancela, Carolina Ponce y Georgina Guardatti: 43-57. España: Prensas universitarias de Zaragoza.
- Sierra, Rodrigo (1999). *Propuesta Preliminar de un Sistema de Clasificación de Vegetación para el Ecuador Continental. 2da Impresión (2001). Proyecto INEFAN-GEF y Ecociencia*. Quito.
- Sociedad Sueca para la conservación de la naturaleza - SSCN (2011). *Rapport Aguas turbias Investigando los impactos medioambientales y sociales de la industria camaronera en Bangladesh y en Ecuador aguas* Disponible en: http://www.ccondem.org.ec/imagesFTP/13498.Aguas_Turbias_informe_SSPN_1.pdf
http://www.ccondem.org.ec/imagesFTP/13498.Aguas_Turbias_informe_SSPN_2.pdf Visitado en marzo 2012.
- Soria, Vladimir (2005). “Manejo costero integrado y desarrollo sostenible en zonas costeras. El caso del programa de manejo de recursos costeros del Ecuador en el golfo de Guayaquil”. Tesis de maestría en economía. FLACSO sede Ecuador. Disponible en:

<http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/3123/1/TFLACSO-2005VSF.pdf> Visitado en Julio de 2012

Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel S.A.

Thoenig, Jean – Claude (1997). *Política Pública y Acción Pública*. Gestión y Política pública. Vol. VI. N° 1.

Tobasura Isaías y Erika Estrada (2007). “Estudio de caso: Ámbitos, actores e instrumentos de la participación en la gestión ambiental en Colombia. El caso de Corpocaldas”. En *Las Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Guillaume Fontaine *et al* (Ed.): 279 – 302. Quito Ecuador:

Valencia, German y Yohan Álvarez (2008). *La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación*. s/e Universidad de Antioquia.

Vargas Gloria y Richard Pasquis (2007). Gobernanza y bienes comunes en la Amazonía brasileña”. En *Las Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. Guillaume Fontaine *et al* (Ed.): 107 – 121. Quito Ecuador:

Villalba, Juan (s/f). *Los manglares en el mundo y en Colombia –Estudio descriptivo básico-* Disponible en www.sogeocol.edu.com Visitado en marzo 2012.

Yáñez, Alejandro, y Lara-Domínguez Ana, (1999). *Los manglares de América Latina en la encrucijada*. Disponible en: http://www1.inecol.edu.mx/ecosistemasdemanglar/Cap_3.pdf Visitado en marzo 2012.

Wurmann Carlos, Raúl Madrid y Andre M. Brugger (2004). *Shrimp farming in Latin America: Current status, opportunities, challenges and strategies for sustainable development, Aquaculture Economics & Management*. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13657300409380358> Visitado en marzo 2012.

Zaldívar, Arturo, Jorge Herrera, Carlos Coronado, David Parra (2004). Madera y Bosques. *Estructura y productividad de los manglares en la reserva de biosfera Ría Celestún, Yucatán, México*. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/617/61709902.pdf> Visitado en marzo 2012.

Webs

ANE. Disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ec> Visitado en septiembre de 2012

ANE (2012) – Boletines Ley del Manglar. Disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ec/201204047575/noticias/boletines/proyecto-establece-medidas-efectivas-para-protger-el-ecosistema-manglar-rolando-panchana.html> Visitado en septiembre de 2012

C-CONDEM Disponible en: www.ccondem.org.ec/cms.php?c=270 Visitado en septiembre de 2012

C-CONDEM Disponible en: <http://www.ccondem.org.ec/cms.php?c=185> Visitado en septiembre 2012

Corte Constitucional del Ecuador - CCE Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php> Visitado marzo 2012

Cámara Nacional de Acuicultura - CNA <http://www.cna-ecuador.com/> Visitado marzo 2012

DIRNEA. Disponible en: http://www.dirnea.org/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=65 Visitado en Julio de 2012

DIRNEA (2012). Inicia censo camaronero. Disponible en: http://www.dirnea.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1040:censo-camaronero&catid=143 Visitado septiembre. 2012

Ministerio del Ambiente. Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ec/?q=node/11> Visitado en Julio de 2012

Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural del Ecuador – MCPNC. Disponible en: <http://www.patrimonio.gob.ec/> Visitado en septiembre 2012.

Subsecretaría de Gestión Marina y Costera Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ec/?q=node/37> Visitado en Julio de 2012.

Subsecretaría de Acuicultura <http://www.subpesca.gob.ec/subpesca2-base-legal.html> Visitado en Julio de 2012.

Documentos consultados:

Asociación *Costa Rica*. Decreto N° 1102 de Agosto de 1999.

CBRN - ANE (2012). Acta N° 78 sesión ordinaria.

CBRN – ANE (2012). Convocatorias para primer debate.

Censo 2010

Constitución Política de la Republica (2008).

C-CONDEM (s/f). Demanda de inconstitucionalidad presentada en el 2009.

C-CONDEM (s/f). Antecedentes del Proyecto de Ley de Defensa del Ecosistema del Manglar Código No. 23-809.

Decreto Ejecutivo N° 1391 de 2008.

Fundación Ecológica Arcoiris (s/f). Resumen ejecutivo Proyecto Binacional Manglares Ecuador – Perú.

Fundación Ecológica Arcoiris (2009). Proyecto “Recuperación de la concha (*Anadara similis* y *A. tuberculosa*), mediante el manejo de corrales de crianza y engorde en áreas de manglar”.

Ley de la Función Legislativa (2009).

Oficio CEPSMPE (2004). Comisión especializada permanente de salud, medio ambiente y protección ecológica del Congreso Nacional. Resoluciones primeras Ley Manglar.

Primer informe de la CBRR para el primer debate de la Ley del Manglar, CBRR – ANE (2012).

Primera propuesta de Ley del Manglar. C-CONDEM (2001).

Reglamento a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero (2002).

Segunda propuestas de Ley del Manglar. C-CONDEM (s/f)

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SNPD, (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)*.

Subsecretaría de Acuicultura (2012). *Datos sobre cultivo de camarón actualizado al 2012*. Documento impreso.

Subsecretaría de Acuicultura (2011). Informe sobre la regularización camaronera mediante el Decreto Ejecutivo N° 1391.

Entrevistas: Ver Anexo 2

ANEXOS

Anexo 1: Lista de las concesiones de manglar entregadas hasta el 2011



► ACUERDO DE USO SUSTENTABLE Y CUSTODIA DE MANGLAR

ESMERALDAS

BENEFICIARIO DEL ACUERDO	FECHA DEL ACUERDO	NO. DE ACUERDO	NO. DE HA	ASISTENCIA TÉCNICA
Asociación de Productores y Recolectores de Productos Bioacuáticos del Manglar Tambillo	14-Abr-00	001-SDS	2.576,60	Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (FEPP)
Asociación Artesanal de Extractores de Recursos Bioacuáticos El Viento	14-Abr-00	002-SDS	1.207	Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (FEPP)
Asociación Artesanal de Recolectores de Productos Bioacuáticos 18 de Octubre	14-Abr-00	003-SDS	1.114,40	Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (FEPP)
Asociación de Pescadores y Recolectores de Productos Bioacuáticos La Barca	14-Abr-00	004-SDS	785	Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (FEPP)
Asociación Artesanal de Recolectores de Productos Bioacuáticos Luchando por San Antonio	08-Ago-00	006-SDS	195,7	Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (FEPP)
Asociación Artesanal de Recolectores de Productos Bioacuáticos Palma Real	08-Ago-00	007-SDS	1.057	Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (FEPP)
Asociación de Artesanos Recolectores de Productos Bioacuáticos "11 de octubre"	04-Dic-02	15-SGAC	2.953	Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (FEPP)
Asociación Afroecuatoriana de Pescadores Artesanales de Productos Bioacuáticos del Manglar Canchimalero	18-Dic-02	19-SGAC	362	Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (FEPP)
Asociación Afroecuatoriana de Pescadores Artesanales de Productos Bioacuáticos del Manglar Campanita	18-Dic-02	20-SGAC	522	Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (FEPP)
Asociación Afroecuatoriana de Agroartesanos y Pescadores Artesanales Guachal	18-Dic-02	21-SGAC	1.022,90	Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (FEPP)
Asociación Afroecuatoriana de Pescadores Artesanales de Productos Bioacuáticos "El Bajito"	18-Dic-02	22-SGCA	877	Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (FEPP)
Asociación Afroecuatoriana de Pescadores Artesanales Changuaral	13-Jun-03	023	362	Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (FEPP)
Asociación de Pescadores Artesanales y Comercialización de Productos Bioacuáticos de Manglares del Norte	07-Nov-01	681	385,18	Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (FEPP)
	Total		13.419,78	



Fotografía: P. QUIZPHE

Fuente: MAE, 2011



MANABÍ

BENEFICIARIO DEL ACUERDO	FECHA DEL ACUERDO	NO. DE ACUERDO	NO. DE HA	ASISTENCIA TÉCNICA
Comuna Las Tunas	05-Ene-10	001-SGMC	24,3	Universidad Estatal Península de Santa Elena.
	Total		24,3	

EL ORO

BENEFICIARIO DEL ACUERDO	FECHA DEL ACUERDO	NO. DE ACUERDO	NO. DE HA	ASISTENCIA TÉCNICA
Asociación de Pescadores Artesanales, Mariscadores y Afines "Costa Rica"	16-Ago-00	009-SDS	519,79	Universidad Técnica de Machala.
Asociación de Mariscadores Autónomos y Anexos Productos del Mar	16-Ago-00	10	45	Universidad Técnica de Machala.
Asociación de Pescadores Artesanales Recolectores de Semilla de Camarón y Afines Unidos Venceremos	16-Ago-00	011-SDS	30,2	Universidad Técnica de Machala.
Asociación de Mariscadores Autónomos y Anexos Venecia del Mar	13-Nov-01	012-MA-SGAC	120	Programa de Manejo de Recursos Costeros (PMRC).
Cooperativa de Producción Pesquera Leónidas Plaza	14-Nov-01	013-MA-SGAC	150	Programa de Manejo de Recursos Costeros (PMRC).
Cooperativa de Producción Pesquera Artesanal Punta del Faro Jambelí	18-Dic-02	016	12	Colegio de Ingenieros de Acuacultores de El Oro (CIACO).
Asociación de Recolectores de Semillas de Camarón y Otras Especies Bioacuáticas La Punta de Jambelí	18-Dic-02	017-MA-SGAC	13,1	Colegio de Ingenieros de Acuacultores de El Oro (CIACO).
Asociación de Comerciantes de Productos Pesqueros y Acuicola * Riveras del Huaylá *	18-Dic-02	018	51,7	Colegio de Ingenieros de Acuacultores de El Oro (CIACO).
Comuna La Puntilla	14-Sep-04	024-SGAC-MA	144,59	Energy Development Company (EDC).
Comuna Bajo Alto	14-Sep-04	025-SGAC-MA	211,97	Energy Development Company (EDC).
CEDECO Pongalillo	29-Sep-09	002	482,37	Universidad Técnica de Machala.
Asociación de Concheros, Crustáceos y Pescadores Artesanales y Afines Las Huacas	29-Sep-09	004	925,01	Universidad Técnica de Machala.
Asociación de Pescadores y Mariscadores Anexos Isla Bellavista	04-May-10	005	237,95	Universidad Técnica de Machala.
Asociación de Producción Pesquera Artesanal y Afines 10 de Agosto	04-May-10	006-SGMC	197,2832	Universidad Técnica de Machala.
Asociación de Mariscadores Autónomos y Afines Los Isleños	08 de Junio del 2011	001-2011	651,60	Universidad Técnica de Machala.
	Total		3792,5632	

SANTA ELENA

BENEFICIARIO DEL ACUERDO	FECHA DEL ACUERDO	NO. DE ACUERDO	NO. DE HA	ASISTENCIA TÉCNICA
Asociación para el Uso, Manejo y Conservación del Manglar de Palmar	02-Jul-02	14-MA-SGAC	36,86	Universidad Estatal Península de Santa Elena.
	Total		36,86	

Fuente: MAE, 2011

GUAYAS

BENEFICIARIO DEL ACUERDO	FECHA DEL ACUERDO	NO. DE ACUERDO	NO. DE HA	ASISTENCIA TÉCNICA
Asociación de Cangrejeros Seis de Julio	31-Jul-00	005-SDS	1.366	Fundación Rescate Jambell
Cooperativa de Cangrejeros Producción Pesquera Artesanal Nuevo Porvenir	22-Oct-07	026-MA-SGAC	2.236	Universidad de Guayaquil Facultad de Ciencias Naturales
Asociación de Cangrejeros y Pescadores de Balao	29-Dic-07	027-MA-SGAC	2.653	Fundación Rescate Jambell
Asociación de Cangrejeros 6 de Julio (Nueva concesión con más hectáreas en custodia)	29-Dic-07	028-SGAC	560	Fundación Rescate Jambell
Asociación de Comerciantes Cangrejeros Puerto Buena Vista	05-Ago-10	010	454,5741	Fundación Bioeducar
Cooperativa de Producción Pesquera Artesanal Mondragón	05-Ago-10	008	232,7745	Fundación Bioeducar
Asociación de Usuarios Ancestrales de Pesca Artesanal Campo Alegre	05-Ago-10	11	7042,5	Universidad de Guayaquil Facultad de Ciencias Naturales
Cooperativa de Producción Pesquera Artesanal El Conchal	05-Ago-10	009	1256,099	Fundación Bioeducar
Cooperativa de Producción Pesquera Artesanal Puerto La Cruz	05-Ago-10	007	1137,3148	Fundación Bioeducar
Asociación de Cangrejeros, Pescadores y Comercializadores de Balao	27-Jul-11	002-2011	167,24	Wildaid
Asociación de Cangrejeros, Pescadores Artesanales y Afines Ríos de Aguas Vivas	20-Sept-11	004-2011	2.579,3	Wildaid
Asociación de Comerciantes Minoristas de Cangrejo los Ceibos	20-Sept-11	005-2011	1548	Wildaid
Asociación de Usuarios del Manglar Cemitos de los Morreños	20-Sept-11	003-2011	10869.53	Fundación Verde
Total			32104.331	

▶ HECTÁREAS DE MANGLAR CONCESIONADAS EN EL ECUADOR

PROVINCIAS	HECTÁREAS
El Oro (15)	3792.5632
Guayas (13)	32104.331
Santa Elena (1)	36,86
Manabí (1)	24,3
Esmaldas (13)	13419,78
TOTAL (43)	49377.834



Fotografía: P. QUIZPHE

▶ ACTIVIDADES PERMITIDAS DENTRO DE UNA CONCESIÓN

Las actividades que están permitidas dentro de una concesión son: la pesca extractiva de peces e invertebrados, manejo forestal controlado, reforestación de manglar, turismo ecológico, conservación, protección y educación e investigación científica.

Fuente: MAE, 2011

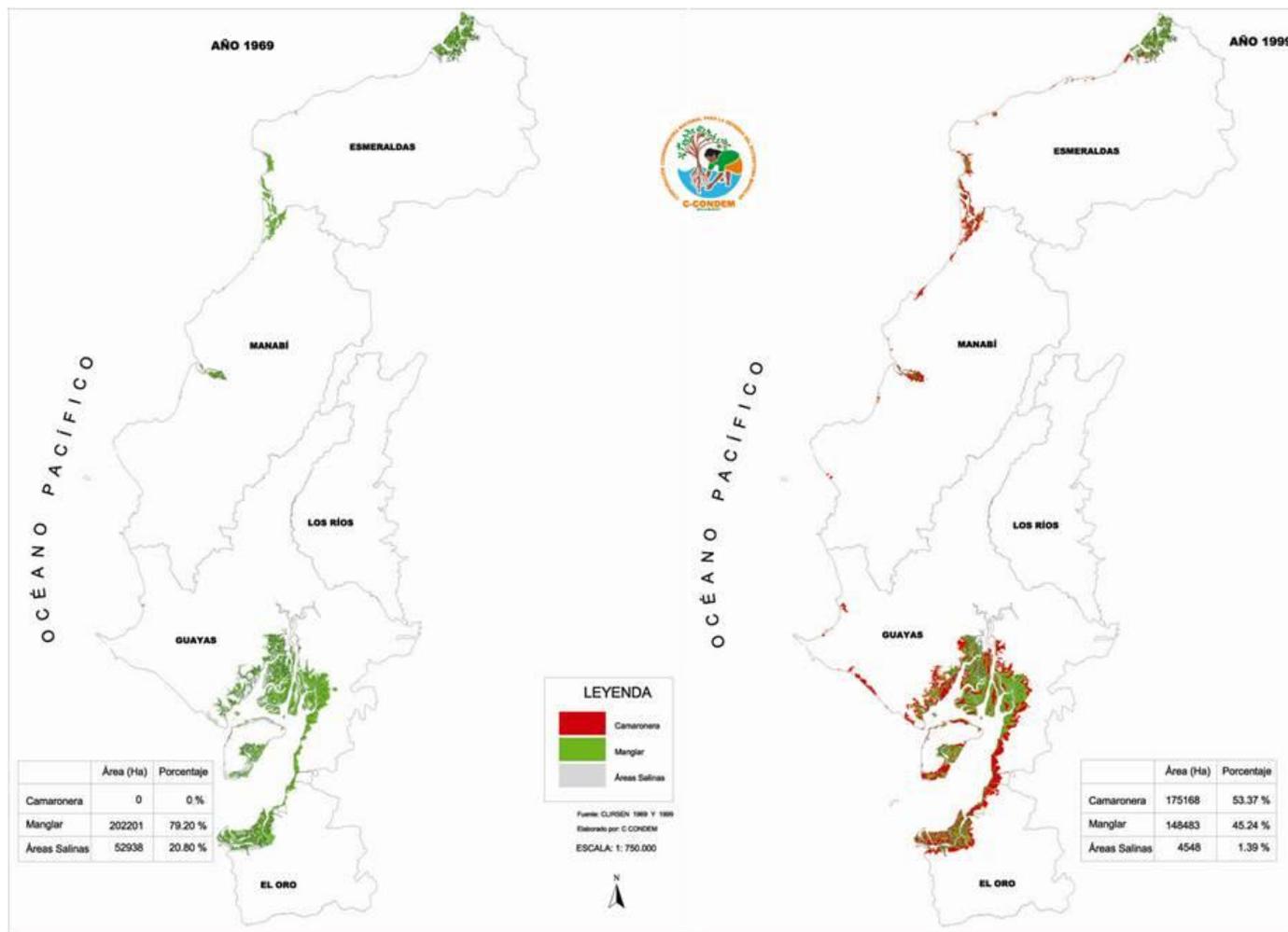
* En esta lista no se incluye la última concesión entregada a la Asociación de cangrejeros “21 de mayo” Puerto Roma - Guayas entregada el 4 de septiembre del 2012 con 1.374,33 ha.

Anexo 2: Descripción de entrevistados

Código	Fecha	Nombre	Descripción
E1	25 de septiembre de 2012	José Camposano	Presidente Ejecutivo Cámara Nacional de Acuicultura del Ecuador - CNA.
E2	21 de junio de 2012	Jaime Rodríguez	Supervisor del proyecto de regularización camaronera (Decreto Ejecutivo N° 1391 de 2008) y principal encargado del departamento de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera de la Dirección Provincial del MAE, Machala – Provincia de El Oro.
E3	18 de septiembre de 2012	Cap. Ricardo Rendón	Jefe del Dpto. de Ordenamiento Marino Costero de la DIRNEA.
E4	25 de septiembre de 2012	Víctor Vargas	Coordinador del Proceso de Regularización Camaronera (Decreto Ejecutivo N° 1391 de 2008) de la Subsecretaría de Acuicultura del MAGAP.
E5	21 de mayo de 2012	Lorenzo Urbina	Líder, ex Presidente de la Asociación 9 de Octubre y pescador artesanal de la Comunidad de Isla Costa Rica – Archipiélago de Jambelí, El Oro.
E6	7 de mayo de 2012	Xavier Carchi	Director de Gestión y Coordinación de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera del MAE.
E7	13 de junio de 2012	Washington Cruz	Líder de la Comunidad de Isla Costa Rica – Archipiélago de Jambelí, El Oro.
E8	22 junio de 2012	Pedro Ordinola	Líder cangrejero de Hualtaco - Huaquillas, ex Presidente de la Asociación Cangrejeros 15 de Enero - Huaquillas, Presidente actual de la C-CONDEM.
E9	19 de junio de 2012	Patricio Quizhpe	Docente de la Facultad de Ciencias Agropecuarias, Escuela de Acuicultura de la UTM. Ejecutor de los convenios y planes de manejo para las áreas de Custodia del Archipiélago de Jambelí, El Oro.
E10	18 de junio de 2012	Tomás Cruz	Líder y Presidente UOPPAO El Oro
E11	20 de junio de 2012	Roberto Ramírez	Líder y Presidente Federación Frontera Sur, Huaquillas, Socio de la Cooperativa de Producción Pesquera HUAQUIMAR.
E12	10 de septiembre de 2012	Rolando Panchana	Asambleísta Movimiento PAIS (Patria Altiva I Soberana) y Presidente de la CBRN de la ANE 2009-2013.
E13	20 de junio de 2012	Luis Peso	Líder y socio de la Asociación Archipiélago de Jambelí – Huaquillas.
E14	22 de junio de 2012	Wilson Gómez	Presidente de la ASOCAM, socio de la CNA del Ecuador.
E15	21 de marzo de 2012	Silvana Rivadeneira	Especialista en temas legales ambientales del ecosistema manglar, ex funcionaria de Corporación de Gestión y Derecho Ambiental - ECOLEX, Asesora legal de la C-CONDEM.
E16	11 de septiembre de 2012	Tulio Guerrero	Asesor Jurídico del Asambleísta Cléver Jiménez del Partido Político Pachakutik – Miembro CBRR/AN, periodo 2009 -2011.
E17	10 de septiembre de 2012	Yuri Iturralde	Asesor Legal de la CBRN de la ANE 2009-2013
E18	6 de septiembre 2012	Ma. Fernanda Racines	Secretaria Relatora de CBRR de la ANE 2009-2013.

Elaborado por Paola Rengel Vega

Anexo 3: Mapa 1. Conversión de áreas de manglar a zonas de producción camaronera en el Ecuador



Fuente: C-CONDEM, 2012

Anexo 4: Descripción de normativas para la protección de los bosques de manglar desde 1960 hasta el 2012

Año	Documento técnico / ley	Descripción
1960	Código de Policía Marítima	Esta ley establece que “no se podrán ocupar extensión alguna de bahía sobre ni bajo la superficie de sus aguas sin la autorización del Ministerio de Defensa mediante la respectiva Capitanía de Puerto” (C-CONDEM, 2007:95).
1970	Estrategia preliminar para la conservación de áreas silvestres sobresalientes del Ecuador	Estrategia preliminar para la conservación de áreas silvestres sobresalientes del Ecuador
1972	Ley de aguas	Los manglares son declarados como bienes nacionales de uso público, cuyo dominio es de toda la nación. Esta normativa involucra el mar interior y territorial incluido los esteros (C-CONDEM, 2007:95).
1974	Ley de pesca y desarrollo pesquero	En cuanto a los recursos bioacuáticos del manglar esta ley establece que estos recursos existentes en propiedades particulares son bienes nacionales.
1974	la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural	Convenios internacionales para la protección de los humedales – ecosistema manglar y las comunidades que dependen de estos bosques.
1975	el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres - Cites	
1976	estrategia del Sistema nacional de áreas protegidas del Ecuador - SNAP	lineamientos formarían parte de la estrategia para la protección y conservación de la biodiversidad, estableciéndose así las bases para la promulgación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre en 1981 (MAE, 2006: 17-18),
1981	Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre	Normativa que hasta la actualidad es la base para manejar los bosques de manglar del país. Esta ley detalla que los manglares están fuera de comercio, no son susceptibles de apropiación y solo serán explotados mediante concesión. Con esta ley también se pretende conservar el suelo y la vida silvestre; ocupar áreas contiguas como las salinas o salitrales; corrientes o depósitos de agua; defensa de los recursos naturales, entre otros (C-CONDEM, 2007)
1985	Reglamento para la cría y cultivo de especies bioacuáticas	Bajo este contexto de la ley de pesca además en este reglamento, incluye a las zonas intermareales de playa y bahía como bienes nacionales de uso público libre de apropiación.
1986	Acuerdo Ministerial N°	Declara bosques protectores a 362 742 ha de manglares.

1987	498, R.O. 591 Acuerdo Ministerial N° 238, R.O. 722	Sin embargo, Acuerdo N° 238 modifica el anterior y define un área de 306 802 ha. Las áreas declaradas anteriormente como bosques protectores son superiores a los estimados de cobertura de manglar a la fecha. Este error provocó un nuevo conflicto debido a la inconsistencia de los datos oficiales que declaraban bosque protectores a zonas que no estaban cubiertas por manglar (ECOCIENCIA y MCPNC, s/f:11).
1987	Acuerdo del Ministerio de agricultura y ganadería	bajo el, los manglares se constituirían como áreas a conservar bajo la categoría de bosques protectores; cuya superficie abarcaría un área total de 362.802 ha de manglar y áreas salinas distribuidas de la siguiente manera:
1990	Convención de RAMSAR - Convención sobre Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas firmada	Tratados que desarrollan un esquema de protección jurídica en función de espacios y/o hábitat naturales, que deben ser protegidos por los Estados en virtud de su importancia internacional (MAE y CEDA, 2008: 21). Adicionalmente siete áreas han sido declarados sitios RAMSAR en la costa del Ecuador: el Parque Nacional Machalilla (1991), la Reserva Ecológica Manglares Churute (1991), el Parque Nacional Galápagos – Humedales del Sur de Isabela - (2003), la Reserva Ecológica Cayapas - Mataje (2003), el Refugio de Vida Silvestre Isla Santa Clara (2003), la Isla Santay en el Golfo de Guayaquil (2001) y La Segua – (FFL, 2011: 18; MAE, 2010: 263).
1992	Convenio de Diversidad Biológica en 1992	Ecuador se suscribe el Convenio de Diversidad Biológica en 1992. Este es ratificado en 1993
1994	Convención de cambio climático	Convenios internacionales para la protección de los humedales – ecosistema manglar y las comunidades que dependen de estos bosques.
1997	Ley de Descentralización y Participación Social de	
1998	El convenio 169 de la organización internacional del trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de	En el convenio se hace énfasis en la importancia de la posesión de territorios ancestrales, así como la conservación de los recursos naturales en el manejo y gestión de los humedales, a través de la aplicación de sus conocimientos ancestrales (MAE y CEDA, 2008: 17-24). Estos constituyen una de los lineamientos internacionales que beneficia la conservación y las comunidades de los manglares.
1999 y 2004	Ley de Gestión Ambiental	1999 se aprueba un Ley de Gestión Ambiental. En 2004 hubo una nueva codificación de esta ley para establecer un Régimen de excepción en la explotación de recursos no renovables de áreas naturales protegidas, previo al estudio de impacto ambiental. Además se elabora el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental; el Plan Ambiental Ecuatoriano, la Estrategia y Plan de Ordenamiento Territorial, el Sistema de Único de Manejo Ambiental y la Licencia Ambiental; la participación social; información y la vigilancia ambiental (PLASA, 2007:17-18). De tal manera este conjunto de documentos permitieron formalizar las actividades ambientales a nivel del país y sobre todo, aquellas que implicaban la sobreexplotación de recursos naturales.
2001	El Plan Nacional de	Regula la transferencia de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos

	Descentralización	seccionales para el manejo del agua, recurso forestal, biodiversidad, áreas protegidas. En relación a los ecosistemas frágiles, entre los que se incluye a los humedales. En esta ley el gobierno central mantiene la competencia para administrar estos ecosistemas y dictar las políticas y normas necesarias. Mientras que los gobiernos provinciales y municipios pueden participar en el control y planificación de estas áreas (MAE Y CEDA, 2008: 13). Desde 2011, las competencias se rigen por el COOTAD.
2003	TULASMA - Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente	Se consolida TULASMA, el mismo que incluye una normativa forestal de biodiversidad, de recursos costeros, de calidad ambiental y Galápagos); aquí se contempla el manejo del ecosistema manglar, especialmente el Tomo IV donde se establece la Gestión de los Recursos Costeros (PLASA, 2007)
2004	la Convención sobre la Conservación de las Especies, migratorias de animales silvestres	Convenios internacionales para la protección de los humedales – ecosistema manglar y las comunidades que dependen de estos bosques.
2008	Constitución- 2008	<p>Sobre agua y humedales, aporta dos importantes aspectos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El reconocimiento constitucional de los humedales como ecosistemas frágiles, sujetos a regulaciones especiales para garantizar su conservación, manejo, uso sustentable y recuperación; y, • El Régimen jurídico del agua que prevé una adecuada gestión ambiental del recurso (MAE Y CEDA: 2008: 30). <p>Disposiciones avanzadas: Establece los derechos de la naturaleza (Art. 71); reconoce a las comunidades indígenas y afroecuatorianas en relación con la gestión de los recursos naturales en sus territorios y sus conocimientos tradicionales (Art. 57). Determina (Art. 406) la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados, entre ellos los manglares y ecosistemas marinos-costeros. Prohíbe (Art. 407) la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Sobre el Patrimonio Natural (Art. 404) destaca que es único e invaluable y comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas. La Constitución establece (Art. 73) la aplicación de medidas de precaución y restricción para actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales (MAE, 2010: 158). Además la Constitución de 2008 establece en el Art. 57 el reconocimiento para a la consulta previa a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Esta debe ser libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente. Tienen la potestad de participar en los beneficios que esos</p>

		proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna (MAE, 2010: 159).
2001-2010.	Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad	Dentro de esta planificación se identifica al Golfo de Guayaquil como una de las Regiones prioritarias por ser el mayor complejo estuario del país y de la costa occidental de Sudamérica. El Golfo, tiene un área de 13.701 km ² , de los cuales 11.711 km ² son de superficie de agua y 1.990 km ² de islas e islotes. Veintitrés cuencas hidrográficas descargan en el Golfo cubriendo una extensión de 50.489 km ² (MAE, 2001: 32). Además es una región de intenso desarrollo, alberga 81.9% de los manglares del país, los mayores caladeros de pesca y áreas de gran valor ecológico como la isla del muerto. Las principales líneas a desarrollar son: Control de la contaminación, desarrollo de pesca sustentable, y el manejo integral de los manglares (MAE, 2001: 47). Además contempla mecanismos de descentralización, sustentabilidad ecológica, sostenibilidad económica, precaución y prevención, equidad, corresponsabilidad y participación y valor cultural de la biodiversidad (MAE, 2001: 32).
2007 – 2016	Estrategia de áreas protegidas del MAE	Ampliar las áreas de conservación para garantizar la protección de los ecosistemas altamente fragmentados como los manglares y áreas marinas – costeras (Anexo 5: Áreas protegidas existentes).
2009 – 2013	Plan Nacional del Buen Vivir	
2009	Política Ambiental Nacional	Se elaboró en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Esta constituye el punto de partida para la creación, implementación y evaluación de la política ambiental por medio de indicadores ambientales, de gestión del MAE o del impacto de las acciones de los gobiernos locales. Propone las políticas con sus correspondientes estrategias como: realizar un acuerdo para la sustentabilidad económica y ambiental; usar eficientemente los recursos estratégicos como el agua, aire, suelo y biodiversidad; conservar y usar sustentablemente el patrimonio natural, mitigar el cambio climático; insertar la dimensión social en la temática ambiental para asegurar la participación ciudadana, fortalecer la institucionalidad para asegurar la gestión ambiental, actualizar y aplicar de manera efectiva la normativa ambiental; implementar una justa y participativa gobernanza ambiental; coordinar la cooperación y participar en la dinámica ambiental internacional (MAE, 2010: 172-173).
2007 – 2010	Plan Nacional de Desarrollo, actual:	Una de las estrategias es el mejoramiento continuo de la calidad de vida implica respetar el patrimonio natural, gestionar estratégicamente los recursos naturales y mejorar la planificación ambiental. Tiene cinco objetivos para consolidar la igualdad, mejorar las capacidades ciudadanas, promover un ambiente sano, fortalecer las identidades diversas e interculturalidad, garantizar el acceso a la justicia, la participación pública y política, establecer un sistema sostenible y reformar el Estado para el bienestar colectivo. En este plan se ha planteado como meta la integridad de los ecosistemas se debería llegar al 32% de protección nacional 82.516 km ² (MAE, 2010: 162). También se establece una relación directa con el Convenio para la
2009-2013	Plan Nacional del Buen Vivir	

		Diversidad Biológica, especialmente entre los objetivos cuarto y el octavo. Entre estos están, incrementar en 5 puntos porcentuales el área de territorio o manejo ambiental al año 2013. Incluir a 2521 km2 de superficie marino-costera y continental bajo conservación o manejo ambiental al año 2003; así como reducir la tasa de deforestación a un 30% al 2013 (MAE, 2010: 170).
2011	COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.	Se establece la nueva política que contempla las competencias ambientales para los gobiernos autónomos descentralizados – GADs.
2007 – 2016	Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	Se pretende fortalecer las acciones de carácter público, comunitario y privadas relacionadas con la gestión y administración de áreas de conservación en el país. Se aceptan la protección y la valoración de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y comunidades locales, a través de mecanismos más claros de manejo participativo (MAE, 2010: 173). Este plan establece, nuevos esquemas de conservación de áreas como lo prevé también la Constitución de la República, para lo cual se crean tres nuevos subsistemas, quedando el SNAP constituido por: el Subsistema de Áreas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado, PANE; Subsistema de Área Protegidas declaradas Gobiernos Seccionales Autónomos, APGS; Subsistema de Áreas Protegidas Comunitarias Indígenas y Afroecuatorianas, APC; Subsistema de Áreas Protegidas Privadas, APRI (MAE, 2010: 173).

Fuente: ECOCIENCIA y MCPNC, PLASA, MAE, CEDA y C-CONDEM. Elaborado por Paola Rengel Vega

Anexo 5: Áreas protegidas de manglar del Ecuador

CATEGORÍA	PROVINCIA	EXTENSIÓN	FECHA DE CREACIÓN RESOLUCIÓN
Parque Nacional Galápagos	Galápagos	693.700 has	Ejecutivo N°17, del 4 de Julio de 1959
Parque Nacional Machalilla	Manabí	56.184 has	26 de Julio de 1.979
Reserva Ecológica Manglares Churute	Guayas	49,383 has	26 de Julio de 1979
Reserva Ecológica Manglares Cayapas - Mataje - REMACAM	Esmeraldas	51.300 has	15 de noviembre 1995
Reserva Marina Galápagos	Galápagos	13 800 000 has	1986 se declara la Reserva de Recursos Marinos
Refugio de Vida Silvestre Isla Santa Clara	El Oro	46 has	6 de marzo de 1999 bajo el Acuerdo Ministerial A-83
Reserva Ecológica Arenillas	El Oro	17083 has	el 26 de febrero 1971, mediante Decreto Ejecutivo N° 321, 26 de mayo de 2001 fue declarada como Reserva Ecológica, Acuerdo Ministerial N° 001
Refugio de Vida Silvestre Isla Corazón y Fragatas	Manabí	800 has	3 de octubre de 2002 bajo Acuerdo Ministerial A-133
Reserva de Producción de Fauna Manglares El Salado	Guayas	5 407 has	15 de noviembre de 2002 bajo Acuerdo Ministerial 142. 27 de marzo de 2003, el ministro de Medio Ambiente mediante Acuerdo Ministerial 045 amplía la reserva. Posteriormente, en enero de 2007 mediante el Acuerdo Ministerial 166, se amplían y se corrigen los límites de la reserva.
Refugio de Vida Silvestre Manglares Estuario del Río Muisne	Esmeraldas	3.173 has	13 de junio del 2003. Resolución N° 047 de Marzo 28 de 2003 - Registro Oficial N° 72, del 30 de Abril del 2003
Refugio de Vida Silvestre Manglares El Morro	Guayas	10.130,16 has	Acuerdo Ministerial N° 266 del 13 de Septiembre del 2007 - Registro Oficial N° 180 del 28 de Septiembre del 2007
Refugio de Vida Silvestre Manglares Estuario del Río Muisne	Esmeraldas	3.173 has	Resolución N° 047 de Marzo 28 de 2003 - Registro Oficial N° 72, del 30 de Abril del 2003
Refugio Manglares Estuario del Río Esmeraldas	Esmeraldas	242.58	13 de junio de 2008, bajo el Acuerdo Ministerial 162
Refugio de Vida Silvestre y Costera Pacoche	Manabí	13 545	2 de septiembre de 2008, bajo Acuerdo Ministerial 131
Reserva de Producción Faunística Marino Costera Península de Santa Elena	Santa Elena	47 447,7	23 de septiembre de 2008, bajo Acuerdo Ministerial 1475
Reserva Marina Galera-San Francisco	Esmeraldas	54 604	31 de octubre de 2008, bajo Acuerdo Ministerial 162

Fuente: MAE, 2010. Elaborado por Paola Rengel Vega

Anexo 6: Planes de Reforestación recibidos por Provincias

Provincias	Trámites ingresados	En MAE	Entregados a la Subsecretaría de Acuacultura		
		Revisión	Aprobados	Observados	OTROS
El Oro	268	10	211	37	10
Guayas	227	13	126	77	11
Esmeraldas	158	19	57	74	8
Santa Elena	1	0	1	0	0
Manabí	102	9	34	57	2
Total	756	51	429	245	31

Fuente: Subsecretaría de Gestión Marina y Costera. Febrero, 2013

Anexo 7: Hectáreas a regularizarse y reforestar

Planes de reforestación	Ha. total de las camaroneras	Ha. regularización	Ha. reforestar
INDIVIDUALES	21891,897	15963,78	2649,92
CORPORATIVOS	5034,02	3480,2	816,73
TOTAL	26925,92	19443,98	3466,65

Fuente: Subsecretaría de Gestión Marina y Costera. Febrero, 2013

Anexo 8: Estado actual de camaroneras regularizadas ambientalmente

Provincia	Trámites Ingresados	Fichas	EIA	Área protegida	Trámites Ingresados	Ficha	EIA	No. Camaroneras /áreas protegida
Esmeraldas	188	32	12	REMACAM	169	2	0	10
				Muisne		8	0	159
Manabí	143	13	0	Muisne	21	0	0	19
				Mache-Chindul		0	0	2
Santa Elena	11	1	1					
Guayas	524	5	25	El Morro	40	0	1	13
				El Salado		0	0	3
				Churute		0	0	24
El Oro	515	425	36					
Total	1381	476	74		230	10	1	

Fuente: Subsecretaría de Gestión Marina y Costera. Febrero, 2013