

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales
Mención en Negociaciones Internacionales y
Manejo de Conflictos

Globalización, Políticas Públicas y Conflictos Socioambientales:

El caso de las Islas Galápagos 1998-2004

Adriana Salcedo Andrade

Quito – Washington DC. Septiembre 2005

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al Centro de Información o a la Biblioteca de la Universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las reglas de la Universidad.

Estoy de acuerdo con que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la Universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Adriana Salcedo Andrade
26 de Septiembre de 2005

AGRADECIMIENTOS

A todas aquellas personas que me inspiraron, apoyaron y cuestionaron en este proceso. Un agradecimiento muy especial a Juan Fernando Terán, por su tiempo, dedicación y acertada guía.

A toda mi familia por su invaluable apoyo.

A los habitantes de Galápagos, con quienes compartí una etapa de mi vida, seguramente una de las mejores.

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales
Mención en Negociaciones Internacionales y
Manejo de Conflictos

Globalización, Políticas Públicas y Conflictos Socioambientales:
El caso de las Islas Galápagos 1998-2004

Tutor: Prof. Juan Fernando Terán
Alumna: Adriana Salcedo Andrade

Quito – Washington DC. Septiembre 2005

ABSTRACT

Las Islas Galápagos son mucho más que los títulos y reconocimientos que les han traído popularidad en el ámbito mundial. Detrás de esta imagen de naturaleza casi “prístina”, se encuentran unas islas habitadas cuya dinámica social desborda muchas veces lo esperado. Las comunidades humanas asentadas en las Islas afrontan diversas problemáticas, las mismas que no son aleatorias sino producto de un modelo de desarrollo inequitativo que ha sido impulsado desde diferentes instancias (nacionales e internacionales).

El establecer la relación que se da entre el diseño de políticas públicas y el desencadenamiento de conflictos socioambientales en las Islas, es la tarea que nos ocupa a lo largo de esta investigación. En el primer capítulo, analizaremos cómo la conformación de un imaginario externo a las Islas constituye la causa de muchos de los problemas presentes, pues choca con las aspiraciones locales que enfatizan en conseguir un mayor grado de desarrollo.

En el segundo capítulo, nos enfocamos en el rol del Estado Ecuatoriano a lo largo del siglo XX, con la creación del Parque Nacional, la posterior provincialización de las Islas y las consecuencias de esta doble figura. Nuevas fuentes de conflicto se enmarcan dentro de un débil marco de gobernanza local y nacional. En el tercer capítulo, evidenciamos lo señalado con el análisis de un caso específico como es la designación del Director del Parque Nacional Galápagos. Para finalizar, realizamos una breve síntesis de lo estudiado y delineamos alternativas que podrán ser consideradas por los actores locales para enfrentar estos nuevos desafíos.

TABLA DE CONTENIDO

Capítulo I: Galápagos, naturaleza, actores sociales y proyectos globales

- 1.1 El archipiélago y su internacionalización.
 - Proyectos globales y sus implicaciones para la región insular
 - La Organización de Naciones Unidas y las “Metas de Desarrollo del Milenio”
 - Islas Naturalizadas por el Norte
 - La Ley Especial de Galápagos como un discurso de consenso
- 1.2 Contextualización socio-económica de la región.
 - El modelo de desarrollo insular y las implicaciones económicas y políticas para el Estado Ecuatoriano
 - El desarrollo de una sociedad “próspera”
 - Galápagos: Paraíso de Intereses
- 1.3 Proyectos y programas para la conservación de los recursos naturales.
 - La cooperación internacional y el destino de sus recursos

Capítulo II: Políticas públicas y programas para mejorar la gobernanza en el ámbito local.

- 2.1 Galápagos como un problema de gobernanza local.
 - Nuevas etapas, mismos problemas
- 2.2 El rol del Estado en la dinámica política de las Islas
- 2.3 Legislación Ambiental vigente
- 2.4 Arreglo institucional en la gestión de los recursos naturales: el esquema de manejo participativo

Capítulo III: Presentación y análisis del estudio de caso.

- 3.1 Conflicto por la Designación del Director del Parque Nacional Galápagos.
 - Antecedentes históricos del conflicto
- 3.2 Percepciones locales sobre el mismo.
- 3.3 Entorno político y caos institucional.

Conclusiones.

Bibliografía y Anexos.

Galápagos, actores sociales y proyectos globales

ERRARE, HUMANUM EST

*De las especies existentes en las islas,
una sola llegó por su propia equivocación: la humana.
tal fue el origen de los demás errores*.*

(Alfonso Barrera Valverde)

1.1 El archipiélago y su internacionalización.

La internacionalización de Galápagos y sus efectos plantea importantes retos tanto para actores globales cuanto para los locales. En el presente capítulo expongo cómo el establecimiento de una cosmovisión externa a las Islas ha sido una fuente permanente de enfrentamiento con la población local, pues prioriza la conservación de los recursos y la idea de un Galápagos “prístino” frente a los intereses locales que luchan por lograr mejoras en su calidad de vida. Una de las manifestaciones de esta visión, son los proyectos globales, que se diseñan “desde fuera” y cuya visión externa del Archipiélago (que acompaña el desembolso de fondos para la conservación), aporta con modelos que muchas veces excluyen a los habitantes locales del manejo de las Islas.

En segunda instancia presento un panorama general de su situación socioeconómica, así como del proceso histórico de constitución de los principales actores y de sus diferentes formas de relacionamiento con la economía mundial. Para finalizar, analizo el papel de la Cooperación Internacional y la ideología que acompaña el desembolso de recursos, la misma que ha priorizado un modelo de conservacionismo muchas veces excluyente de las comunidades locales.

* En: Galápagos: Fábulas y Personajes. Alfaguara Juvenil, Grupo Santillana Quito, marzo 2002, Pág. 47.

Proyectos globales y sus implicaciones para la región insular.

Actualmente la globalización no sólo ha alcanzado las esferas económicas de nuestras sociedades, sino que también ha propiciado la internacionalización de varios proyectos globales que afectan positiva o negativamente la calidad de vida de las comunidades y poblaciones donde se implementan.

El área ambiental no es la excepción, pues durante la década de los noventa surgieron una serie de “proyectos globales” que impulsaron la aplicación de metodologías, protocolos de planificación para la conservación y esquemas de manejo de recursos naturales a lo largo y ancho del planeta. La mayoría de estos fueron inspirados por los principios que guiaron la Cumbre Mundial de Ambiente y Desarrollo en Río 1992 y en el reconocimiento oficial de la crisis ambiental del planeta por parte de los Jefes de Estado presentes, organizaciones privadas y gobiernos, quienes concordaron en la necesidad de alcanzar un modelo de “desarrollo sostenible”¹ para el futuro.

En este marco se proclamaron importantes objetivos y acciones en busca de la sustentabilidad, los mismos que fueron revisados en una nueva Cumbre Mundial esta vez en Johannesburgo en el año 2002. A mi criterio, los resultados no han sido muy alentadores, pues no se logró consolidar el compromiso de los países desarrollados en

¹ La Comunidad Internacional ha adoptado este concepto en un intento por armonizar tres aspectos claves: un crecimiento económico equitativo que sea armónico con la conservación del ambiente y que a su vez promueva el desarrollo social de los pueblos. Lo formulan en los siguientes términos: “*Aquel desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades*”. (Cfr. *Informe Nuestro Futuro Común, Comisión Bruntland, 1987*). Este término fue inicialmente acuñado por la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada por la Asamblea de esta institución en 1983. Casi una década después, en 1992, en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, se formuló el reporte “Agenda 21”, en el que se estableció una estrategia general de “desarrollo sostenible” para todos los países, asignando un énfasis preferencial en las relaciones Norte-Sur.

asumir su responsabilidad frente a la degradación ambiental actual y tampoco en la búsqueda de un modelo de desarrollo más equitativo entre los pueblos del planeta.

La carencia de un marco institucional global en materia ambiental, como es la OMC en el campo del comercio internacional o la OIT en lo laboral, es un hecho que ha erosionado innegablemente la capacidad de gobernanza en esta área, así como la implementación de los diferentes acuerdos y convenios existentes. Como lo señala Gemmill (2002: 2):

“Muchas de las organizaciones ahora existentes como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) o el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), traducen la debilidad existente en el régimen internacional, pues compiten por fondos, legitimidad o áreas de acción con más de una docena de organizaciones también participantes del Sistema de Naciones Unidas”².

A la falta de consolidación de un liderazgo internacional en el tema ambiental, debemos agregar otros elementos importantes como son la falta de voluntad política para realizar ajustes que afecten las economías de los países desarrollados, el acceso asimétrico a la información, la desigualdad existente entre los diferentes actores, entre otros, que no permiten avanzar en la implementación de un modelo más equitativo.

Esta es la matriz internacional que condiciona el desarrollo de varios de los proyectos globales que analizaremos a continuación, los cuales deben enfrentar dificultades al intentar insertarse en contextos locales diferentes del que surgieron. Este hecho marcará profundamente su desempeño y el alcance de sus logros. Profundizaré en este punto más adelante, sin embargo considero importante llamar la atención sobre lo que

² En: Gemmill, Barbara; Ivaniva, Maria y Yoke Ling Chee: “Designing a New Architecture for Global Environmental Governance”. International Institute for Environment and Development (IIED), London 2002, p.2

Mignolo³ llama la “geopolítica del conocimiento”, es decir que el conocimiento se debe al contexto histórico, social, político, económico y cultural en el que es producido. No es abstracto y des-localizado, sino por el contrario, responde a todos los aspectos de la realidad en la que surge.

Así, asumiendo el planteamiento de este autor, sugiero que los proyectos globales se encuentran marcados por este mismo hecho. Aunque “se dicen globales en el enunciado son locales en su enunciación”, pues responden al entorno social que los creó. Tienden a la universalidad sin embargo encuentran dificultades al intentar insertarse en dinámicas locales diferentes a la matriz de la que surgieron. Aquí se produce un quiebre fundamental que lo analizaré a lo largo de toda esta investigación.

La Organización de Naciones Unidas y las “Metas de Desarrollo del Milenio”.

Este es uno de los diseños globales más difundidos del planeta. Las “Metas de Desarrollo del Milenio” (MDM), fueron adoptadas por la Organización de Naciones Unidas en el 2001, con el objetivo fundamental de eliminar la pobreza mundial extrema en sus diversas manifestaciones en un horizonte temporal de 15 años. Consta de ocho objetivos principales y 18 metas en un rango amplio de temáticas como son: erradicación del hambre, educación primaria, equidad de género, reducción de la mortalidad infantil, control de enfermedades como el VIH/SIDA, malaria, entre otras.

³ “Las geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder”. Entrevista a Walter Mignolo realizada por C. Walsh En: Indisciplinar las Ciencias Sociales. Geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Perspectivas desde lo Andino, editado por C. Walsh, F. Schiwiy y S. Castro-Gómez. Quito; UASB/Abya Yala, 2002.

Para el efecto, se formuló el “Plan para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio,” el cual contó en su elaboración con una participación mayoritaria de académicos, gobiernos, agencias donantes, sector privado, Ong’s y movimientos sociales creando una red de contactos en el ámbito mundial para darle seguimiento. El documento presenta un consenso sobre las acciones a seguir para la consecución de estos objetivos, proponiendo la utilización de indicadores específicos para velar por su desempeño. Visto como está formulado, el plan en sí no traduce contradicción alguna, pero pasemos a analizar con mayor detenimiento sus implicaciones por ejemplo en el área ambiental.

La sostenibilidad ambiental se cuenta entre las 8 metas formuladas, al proponer:

“la integración de principios de desarrollo sustentable en las políticas y programas de los países para revertir la pérdida de los recursos naturales” así:

Objetivo	Metas	Indicadores ^a
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<p>9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente</p> <p>10. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento</p> <p>11. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios</p>	<p>25. Proporción de la superficie cubierta por bosques</p> <p>26. Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total</p> <p>27. Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1 dólar del producto interno bruto (PPA)</p> <p>28. Emisiones de dióxido de carbono per cápita y consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono (toneladas de PAO)</p> <p>29. Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos</p> <p>30. Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales</p> <p>31. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales</p> <p>32. Proporción de hogares con acceso a tenencia segura</p>
<p>^a El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos acordó incluir otras 4 dimensiones: i) Acceso al agua potable en tugurios; ii) Acceso al saneamiento básico en tugurios; iii) Durabilidad de la vivienda; iv) Área suficiente para vivir.</p>		

Fuente: Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe CEPAL (2005).

Otros objetivos constituyen la reducción a la mitad, de la proporción de personas sin acceso a agua potable y el conseguir un mejoramiento significativo en la calidad de vida de al menos 100 millones de pobladores de tugurios para el año 2020.⁴

Muchos de estos indicadores representan un inmenso desafío para los países industrializados, un llamado a utilizar tecnología “limpia”, renunciar a la utilización desmedida de recursos naturales, reducción de las emisiones de dióxido de carbono entre otros, en suma una serie de medidas que deberían asumir para mejorar su desempeño ambiental. Sin embargo, muchas de estas disposiciones entran en contradicción con su modelo económico, frenando su ritmo de crecimiento. Es aquí donde radica uno de los principales obstáculos a superar, pues mientras se continúe privilegiando un modelo de desarrollo asociado a lo económico, no dando paso a la implementación de diseños mayormente sostenibles, estos objetivos no se verán reflejados en las políticas públicas de los gobiernos, así como en los resultados que esperan alcanzar las estrategias nacionales, regionales o globales⁵.

Una serie de proyectos globales se han formulado en el campo ambiental con objetivos similares a los planteados por las “MDM”. Se encuentran basados en el reconocimiento de que una gran parte de la biodiversidad del planeta está localizada en áreas de pobreza extrema, lo que a su criterio constituye uno de los factores que incrementa considerablemente el riesgo de pérdida de la riqueza biológica⁶. De ahí la necesidad de priorizar en la conservación de estas zonas.

⁴ Ver, United Nations Millennium Project, 2005.

⁵ La CEPAL (2005) ha formulado interesantes consideraciones sobre el alcance de las metas para la región de América Latina. Ver el documento “Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe”. Al no ser materia de este estudio, no me detendré más al respecto.

⁶ Roe Dilys (editor). 2004: The Millennium Development Goals and Conservation. Managing Nature’s Wealth for Society’s Health. International Institute for Environment and Development, London, p. 2

Para fijar las prioridades de conservación a escala planetaria, las grandes organizaciones en esta materia como Conservación Internacional (CI), World Wildlife Fund (WWF), The Nature Conservancy (TNC) entre otras, han adoptado diferentes metodologías que se basan en criterios biológicos bastante similares, por ejemplo, Conservación Internacional decidió adoptar el esquema de “hotspots” que lo describiremos a continuación, WWF desarrolló un sistema llamado “Global 200 Ecoregions” y The Nature Conservancy usa la metodología de “ecosistemas”, cuyo denominador común son los criterios de riqueza de diversidad biológica o endemismo.

Una de las críticas más importantes a estas metodologías ha sido el que están frecuentemente divorciadas de las realidades locales donde implementan sus políticas e incluso el afectar el bienestar de poblaciones indígenas o comunidades locales asentadas en sus áreas de influencia. En efecto, si revisamos las concepciones mismas de “hotspots” o “ecoregions”, los aspectos sociales únicamente figuran cuando se hace referencia a las “amenazas” a la biodiversidad, siendo el nivel de inclusión de estas comunidades muy bajo tanto en el diseño de estos programas cuanto en su implementación⁷.

El **“Critical Ecosystem Partnership Fund” (CEPF)** es uno de los programas planteados por Conservación Internacional (CI), el cual provee asistencia para la conservación de ecosistemas denominados “críticos”, a través de organizaciones no gubernamentales y comunidades asentadas en ciertos puntos del planeta,

⁷ También es relevante la falta de información y transparencia sobre los resultados alcanzados por estos programas de escala mundial. Sobre estos aspectos es muy importante el revisar el artículo de Mac Chapin “A Challenge to Conservationists. Can we protect natural habitats without abusing the people who live in them? Publicado en World Watch Magazine, Vol. 17 No. 6, noviembre-diciembre 2004.

considerados de importancia global⁸. Se encuentra basado en el esquema de conservación por “hotspots” o áreas que presentan concentraciones excepcionales de especies endémicas y experimentan una grave pérdida de su hábitat, así:

*“To qualify as a hotspot, a region must meet two strict criteria: it must contain at least 1,500 species of vascular plants (> 0.5 percent of the world’s total) as endemics, and it has to have lost at least 70 percent of its original habitat”*⁹

Conservación Internacional adoptó esta metodología en 1989 y desde entonces, se estima que los fondos gastados en este programa superan los 750 millones de dólares. En la actualidad el programa cuenta con 125 millones de dólares en su presupuesto¹⁰. Si bien este proyecto no tiene relación directa con las Galápagos, esta misma organización ha impulsado la creación de un corredor de conservación marino a nivel regional en el océano Pacífico, que cubriría un área aproximada de 2.1 millones de km².

Esta sería una iniciativa que comprendería las Islas Galápagos, el Parque Nacional de la Isla Gorgona en Colombia, el Parque Nacional de la Isla Coiba en Panamá y el de la Isla de Cocos en Costa Rica y contaría con el respaldo de los gobiernos de estos países a más de varias organizaciones ambientalistas internacionales como la UICN. Desde ya se ha sentido la oposición de varios sectores en Ecuador a su establecimiento, especialmente aquellos vinculados con la pesca industrial de atún y otras especies de pelágicos.

⁸ Este es un programa de Conservación Internacional, The Global Environment Facility (GEF), el Gobierno de Japón, la Fundación MacArthur y el Banco Mundial.

⁹ En: Myers Norman, Mittermeier Russell Mittermeier Cristina, Da Fonseca Gustavo, Kents Jennifer: Biodiversity hotspots for conservation priorities. Revista Nature 403, 853 – 858, 24 Febrero 2000. p. 2

¹⁰ Mac Chapin “A Challenge to Conservationists. Can we protect natural habitats without abusing the people who live in them? En: World Watch Magazine, Vol. 17 No. 6, noviembre-diciembre 2004. p 24

Islas “naturalizadas” por el Norte¹¹.

Estos proyectos de escala global han tenido influencia en la orientación de las políticas ambientales en el Ecuador y concretamente en las Islas Galápagos, debido en parte a su temprano relacionamiento con organizaciones internacionales y científicas tanto europeas como norteamericanas. Sus representantes visitaron las Islas a mediados del siglo pasado (1957) e impulsaron, bajo auspicio de la UNESCO, la creación del primer Parque Nacional en territorio ecuatoriano en 1959, así como el establecimiento posterior de una Estación de Campo dedicada a la investigación científica¹².

La misión conformada por científicos de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y otras organizaciones internacionales¹³, marca el hito fundador de las actividades de investigación y conservación en Galápagos, que como examinaremos a continuación constituyen uno de los ejes principales de generación de conflictos en las islas, al confrontar los intereses de conservación de la naturaleza con los de la población humana que se desarrolla a un ritmo acelerado.

El Estado Ecuatoriano por su parte, vio en ésta, la oportunidad de afianzar su soberanía tanto territorial y administrativa sobre las islas y lograr un reconocimiento internacional de su presencia hasta ese entonces muy débil en el Archipiélago.

¹¹ Tomo prestado el encabezado del tercer capítulo del libro de Grenier (2000), ya que considero que sintetiza en una corta frase muchas de las implicaciones que serán presentadas en este acápite. Este mismo autor presenta una cronología muy detallada de lo que significó el establecimiento del “conservacionismo” en las Galápagos en una sección de su tesis doctoral (Cfr. 1994: 650-651).

¹² En: Dorst, Jean.: “Charles Darwin Research Station” from Noticias de Galápagos No. 1, Julio, 1963.

¹³ Algunos participantes de la misión fueron Julian Huxley, quien fue Director General de UNESCO, Irenaus Eibl-Eibesfeldt quien posteriormente crearía el Instituto Max Planck y Robert I. Bowman, un ornitólogo estadounidense ligado con la Academia de Ciencias de California, entre otros.

Como lo señala Oviedo¹⁴ su error consistió en delegar en gran medida las tareas iniciales de delimitación de las áreas correspondientes al Parque Nacional a una organización internacional, prestando muy poca atención a las necesidades de la población local, para ese entonces ya asentada en las islas desde finales del siglo XIX¹⁵. Aunque esta decisión no llegó a ejecutarse por rechazo de los pobladores locales, sembró ya un clima de hostilidad y desconfianza hacia las tareas de conservación de los recursos en el recién creado Parque Nacional.

Esta organización internacional es la “Fundación Charles Darwin para las Islas Galápagos” (FCD), que fue establecida por el entusiasmo de los primeros científicos que arribaron con la misión de la UICN en el año 1959 y que hoy, luego de 46 años de existencia, sigue siendo uno de los pilares fundadores del ambientalismo en las islas. Creada en Bruselas (ciudad que era la sede en ese entonces de la UICN), en su calidad de Organismo Internacional, su rol fundamental es el de asesoramiento técnico al Gobierno del Ecuador (especialmente al Servicio Parque Nacional Galápagos¹⁶) sobre las decisiones de manejo, tanto de la parte terrestre de las Islas cuanto posteriormente de la reserva marina circundante. Para el efecto, se suscribió un convenio¹⁷ con el Gobierno del Ecuador, quien asignó un terreno en la Isla Santa Cruz para la construcción de la Estación Científica que se inició en 1960. Las implicaciones de este hecho, se verán reflejadas a lo largo de toda esta investigación, pues la FCD al ser

¹⁴ Oviedo, Paola: “Las Islas Galápagos: El manejo de conflictos para la conservación y el uso sustentable de los recursos”. En Buckles D, (edit), “Cultivating peace: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management”, IRDC / World Bank, Washington DC 2001. Página 167.

¹⁵ Revisaré la historia de asentamientos poblacionales en las islas con mayor detenimiento en la siguiente sección de este capítulo. Sin embargo, he incluido un Anexo al final de esta investigación que recoge los principales hechos históricos sucedidos en las Galápagos.

¹⁶ Uso esta expresión (SPNG) para referirme a la Institución que administra esta área protegida. Cuando me refiero al área geográfica que comprende el Parque Nacional Galápagos, usaré esta abreviación (PNG).

¹⁷ Este convenio fue inscrito en el Registro Oficial N.181 del 15 febrero de 1964.

una institución de carácter internacional, ha tenido que enfrentar grandes dificultades al intentar insertarse en la dinámica social y política local.

La posterior Declaratoria de Galápagos como Patrimonio Natural de la Humanidad por parte de la UNESCO en el año 1979, nos da las primeras pistas sobre la importancia que el Archipiélago iría adquiriendo para la comunidad internacional, lo que lógicamente acarrió un boom de fondos por parte de la Cooperación Internacional destinados a la conservación de las especies de flora y fauna endémicas y nativas. La magnitud de este flujo de recursos lo analizaremos detenidamente, cuando tratemos el punto 1.3 de este capítulo, concerniente a “La Cooperación Internacional y el destino de sus recursos en la actualidad”.

Como hemos revisado, los orígenes del ambientalismo en Galápagos nos remontan por tanto a una matriz externa, cuya filosofía ha guiado las políticas de manejo y conservación de recursos ambientales de las islas y cuya influencia sobre el Estado Ecuatoriano ha tenido diferentes matices a lo largo del tiempo. No ha sido un proceso localmente constituido el que ha inspirado la conservación de los recursos naturales del archipiélago desde su origen y es posiblemente aquí donde radica una de las grandes falencias del actual modelo de manejo. Este hecho también ayuda a explicar las graves dificultades que afrontan las organizaciones ambientalistas para insertarse en las dinámicas locales y en sus relaciones con las comunidades asentadas en las cuatro islas habitadas.

Pasemos a analizar cómo esta corriente de pensamiento ambientalista ha sido la gestora de varios proyectos de importancia local, con implicaciones profundas para

los habitantes del Archipiélago. Este proceso ha presentado diferentes matices, desde un conservacionismo más radical, hacia uno más inclusivo que intenta conciliar la preservación de los ecosistemas con la realidad social existente.¹⁸ Examinaremos algunos casos que ejemplifican estas posiciones:

El establecimiento de la Estación Científica Charles Darwin hace aproximadamente 46 años en la Isla Santa Cruz, inaugura las actividades de investigación encaminadas a la conservación de la biodiversidad existente en las islas, convirtiéndose así en la base de operaciones para científicos visitantes de todo el mundo, quienes llegan a Galápagos en busca del “laboratorio viviente de evolución”¹⁹. En su mayoría son naturalistas, biólogos, ecólogos y demás profesionales relacionados con las llamadas “ciencias exactas”, que trajeron consigo una visión externa de lo que debería ser Galápagos para el mundo, una suerte de “paraíso” en medio de la modernidad²⁰.

Según Grenier²¹ de las 505 misiones científicas censadas entre 1960 y 1993, solo el 3% de éstas son investigaciones en Ciencias Sociales, el 2% son sobre organismos introducidos y el 4% sobre ecología de la evolución. Es decir que el restante 91% de las investigaciones se encontraban centralizadas en temas tradicionales con muy poca relación con la conservación de las islas y sus necesidades.

¹⁸ Para el desarrollo de este punto, me fue de mucha utilidad revisar los trabajos realizados por Ospina (1998) sobre “Estrategias de Conservación con Base Ecoregional”, Ospina (2001) sobre “Migraciones, actores e identidades en Galápagos” y el trabajo pionero de Grenier (2000) sobre conservación y naturaleza en el Archipiélago.

¹⁹ Para citar un ejemplo, únicamente en el 2003 se registraron 36 expediciones de científicos provenientes de universidades europeas y norteamericanas. Todas en el campo de la Biología (Fuente: Informe Anual 2003, Fundación Charles Darwin).

²⁰ Autores como Guribye (2000) y Ospina (2004) han estudiado como la noción de “paraíso” es apropiada por los diferentes sectores de las Islas, entre esos los ambientalistas y sus implicaciones en la cosmovisión propia de cada uno.

²¹ Grenier, Christophe: Conservation contre nature. Les îles Galápagos. IRD Editions, Paris 2000. Página 168.

Estos datos nos plantean interesantes interrogantes sobre ¿cómo se ha desarrollado el rol del científico en la sociedad galapagueña?, ¿Cuál es su lugar de enunciación? ¿Cuál es el beneficiario directo de sus estudios? ¿Cuál es su papel en la toma de decisiones políticas? ¿Quién fija las prioridades de investigación en Galápagos? entre otras que bien pueden ser materia para producir un nuevo estudio, algunas de los planteamientos realizados a lo largo de esta investigación, podrán ser de utilidad para contestar algunas de ellas.

La polémica que han despertado estas visitas científicas no es reciente como lo menciona Grenier²², la mayoría de expediciones científicas llegadas a las islas a inicios del siglo pasado fueron norteamericanas o europeas (especialmente británicas o alemanas), quienes a nombre de la “ciencia” colectaron miles de especies de plantas y animales²³.

Apoyados en la evocación del pensamiento “científico” como la búsqueda de la objetividad y en la utilización del método positivista, fueron construyendo un paradigma sobre la conservación de las islas que ha sido interiorizado por los diferentes sectores sociales tanto en el ámbito local como internacional, y que con el tiempo se ha revestido como el discurso “oficial” destinado a regular la vida de los habitantes insulares. Esta es una de las principales fuentes de rechazo de la comunidad

²² Grenier, Christophe: Conservation contre nature. Les îles Galápagos. IRD Editions, Paris 2000. Páginas 125 y 126.

²³ Este autor citando a Rollo Beck señala que la expedición de la Academia de Ciencias de California que llegó en 1905 a las Islas, colectó más de 8.000 especies de aves y aproximadamente 266 tortugas. Beck, realizó cuatro viajes entre 1897 y 1906 para recolectar especies de Galápagos, como parte del equipo de la Academia de Ciencias de California. (Cfr. James, 1999: 1).

Un ejemplo muy actual de esta problemática, es la expedición “científica” que acampó en la Isla Española en el mes de mayo de 2005, la cual no se ajustó al Protocolo de Campo que el Parque Nacional requiere para la realización de investigaciones, violentando las regulaciones que se establecen para la protección de los ecosistemas. Este hecho ocasionó un profundo rechazo por parte de los habitantes locales y fue aprovechado por líderes del Sector Pesquero en su confrontación con los ambientalistas. Ver: “El festín de las Zayapas” En: Diario del Comercio, edición del 01 de agosto de 2005.

local frente a las labores de la Estación Charles Darwin, pues ésta al ser una organización internacional, sus recomendaciones técnicas sobre el manejo de las islas, tarde o temprano recaen en el ámbito político y en la demarcación de límites a las actividades de los pobladores locales. Como lo señala Ospina:

*“Aunque la conservación siempre ha sido una opción política de cualquier sociedad, antes de fines de los ochenta, esta evidencia podía ocultarse en Galápagos bajo el velo de una acción científica, porque no tenía que disputar el sentido de la conducción de las islas con proyectos competidores”.*²⁴

Esta extrapolación de la ciencia como el discurso oficial, nos debe cuestionar nuevamente sobre su supuesta neutralidad. Volvemos al planteamiento de Mignolo²⁵ sobre el conocimiento, el cual no es abstracto ni des-localizado sino por el contrario, es construido geo-históricamente. Este hecho nos ayudará a comprender, las implicaciones que una visión “externa” del archipiélago ha traído a la formulación de políticas ambientales, muchas veces alejadas de la realidad local y sus habitantes.

Con esto no quiero desconocer la validez del conocimiento “científico” y de la importancia de las actividades de conservación de los ecosistemas insulares. Por el contrario, creo que el reconocimiento tanto de su papel en la dinámica de Galápagos, cuanto de sus orígenes y propósitos es invaluable para que los actores galapagueños tomen decisiones concernientes a su cotidianidad con la mayor y mejor información disponible. Es necesario un reconocimiento en esta instancia, de las prioridades de investigación y nuevos retos que la conservación de las Islas plantea en el día a día. Es muy importante que las prioridades de investigación científica en la actualidad respondan a las demandas planteadas por el nuevo Plan de Manejo del Parque

²⁴ En: Informe Galápagos 2001-2002: 18.

²⁵ En “Las geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder”. Entrevista a Walter Mignolo realizada por C. Walsh En: Indisciplinar las Ciencias Sociales. Geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Perspectivas desde lo Andino, editado por C. Walsh, F. Schiwuy y S. Castro-Gómez. Quito; UASB/Abya Yala, 2002.

Nacional (2005), así como recojan las demandas de los diferentes sectores locales expresadas en foros participativos como la Junta de Manejo de la Reserva Marina, en donde se plantea la necesidad de profundizar en la investigación de especies económicamente rentables y alternativas para la población local.

Tal vez una de las muestras más representativas de éste esfuerzo “científico” por conservar los ecosistemas insulares, se encuentra plasmado en el documento “Visión para la Biodiversidad de las Islas Galápagos” de autoría del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y la Fundación Charles Darwin (FCD). Su objetivo fundamental es:

“Determinar las metas de largo plazo para la conservación de la biodiversidad y de los procesos evolutivos de Galápagos (que han sido expuestos por Ecuador) en una visión general sobre el estado biológico del archipiélago dentro de 50 años”²⁶

Este documento busca orientar a los creadores de políticas y tomadores de decisión sobre un posible futuro de Galápagos bajo ciertos condicionamientos. Metodológicamente responde al esquema de planificación para la conservación conocido como “Conservación Basada en Ecoregiones” promovido por WWF, el cual identifica según sus autores:

“una unidad relativamente grande de tierra o agua que contiene un conjunto distintivo de comunidades naturales que comparten una mayoría de especies, dinámicas y condiciones ambientales”²⁷

Así, una ecoregión estaría comprendida por un conjunto de comunidades naturales que comparten: una gran mayoría de especies, similar dinámica ecológica, condiciones similares en su entorno e interacciones ecológicas críticas para su persistencia a largo plazo.

²⁶ Fundación Charles Darwin para las Islas Galápagos y Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). Visión para la Biodiversidad de las Islas Galápagos. Puerto Ayora 2002. Página 5

²⁷ Castro, G. and I. Locker. Mapping conservation investments: An assessment of biodiversity funding in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: Biodiversity Support Program, 2000. Página 59.

Estas ecoregiones constituyen la base para el establecimiento de prioridades de conservación y por lo tanto para la inversión de fondos en estas zonas, siguiendo criterios biológicos tales como la pérdida de hábitat naturales, el número y extensión de las áreas aún intactas, los tipos de ecosistemas nativos, entre otros.

Dinerstein y Olson²⁸ fueron quienes realizaron los primeros ejercicios de este tipo para clasificación de ecoregiones, en su afán por determinar las prioridades de conservación para la inversión de fondos, sostuvieron que los esfuerzos primordiales deben estar basados en los criterios biológicos sin importar los factores sociales y económicos externos. “La Visión para la Biodiversidad de las Islas Galápagos” enfatiza también este punto al excluir deliberadamente el análisis socio-económico del contexto insular, por considerarlo materia de un estudio complementario²⁹. En este esquema de clasificación inicial, el archipiélago fue concebido como:

*“una “zona de materia xérico”, vulnerable debido a las amenazas externas, de gran importancia en el ámbito global y de máxima prioridad de conservación a nivel regional”.*³⁰

La dualidad existente en Galápagos al ser una provincia y a su vez un parque nacional, presentaba la oportunidad óptima de aplicación de esta metodología, pues se intentaría conciliar la planificación regional llevada a cabo por distintos organismos del Estado Ecuatoriano, con la estrategia de conservación con base Ecoregional planteada por el WWF³¹. Examinemos en la práctica lo que sucedió.

²⁸ Dinerstein, E., Olson D., Graham D., Webster A., Pimm S., Bookinder M., Ledec G.: Una evaluación del estado de conservación de las ecoregiones terrestres de América Latina y el Caribe. WWF-WB, Washington 1995.

²⁹ Fundación Charles Darwin para las Islas Galápagos y Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). Visión para la Biodiversidad de las Islas Galápagos. Puerto Ayora 2002. Página 5.

³⁰ Dinerstein, E., Olson D., Graham D., Webster A., Pimm S., Bookinder M., Ledec G.: Una evaluación del estado de conservación de las ecoregiones terrestres de América Latina y el Caribe. WWF-WB, Washington 1995. Página 111.

³¹ Ospina, Pablo: Estrategias de conservación con Base Ecoregional. El Caso de Galápagos. Fundación Natura, Quito, 1998. (Inédito)

En base a las características anteriormente citadas, se planteó una evaluación del estado actual de la biodiversidad en la “ecoregión Galápagos”, comparándolo con las condiciones “prístinas” (antes de la intervención humana) y la formulación de una “visión” de lo mínimo necesario en cuanto a área, especies, hábitat y procesos ecológicos, para lograr los objetivos de conservación a perpetuidad³². Es decir presenta varios escenarios posibles y recomendaciones a seguir para la conservación de estos ecosistemas.

Así, entre el 25 y el 28 de mayo de 1999 se realizó en Puerto Ayora, un taller de evaluación biológica con científicos y representantes de organizaciones y universidades en su mayoría internacionales³³, quienes identificaron tres fuentes principales que entran en conflicto con la conservación de las Galápagos: la población humana, el transporte hacia el archipiélago e inter-islas y la pesca³⁴.

³² Se plantean cuatro objetivos fundamentales:

- “Representar, en un sistema de áreas protegidas, todos los tipos de ecosistemas nativos y en fases consecutivas que cubran todo el rango de variación natural.
- Mantener las poblaciones viables de todas las especies nativas en patrones naturales de abundancia y distribución.
- Mantener los procesos ecológicos y evolutivos, tales como los regímenes de alteración, los procesos hidrológicos, los ciclos de nutrientes y las interacciones bióticas.
- Mantener bloques de hábitat natural lo suficientemente grandes como para resistir las alteraciones periódicas de amplia escala y el cambio a largo plazo (Noss 1991, Noss y Cooperrider 1994)”. En: *Fundación Charles Darwin: Visión para la biodiversidad de las islas Galápagos: 2002, 2*.

³³ De un total de 59 participantes, 45 fueron extranjeros provenientes de universidades e instituciones externas. Nótese la ausencia de instituciones ambientalistas locales o de funcionarios del Sistema Parque Nacional Galápagos, a más del entonces director. Tampoco se encuentran entre la lista de participantes, autoridades gubernamentales locales y nacionales, líderes políticos o representantes gremiales con poder para implementar medidas e influir parcialmente en la conservación de estos ecosistemas. La lectura de este hecho desde el punto de vista de la Biología podría plantear que los objetivos biológicos deben ser exclusivamente formulados por biólogos, sin embargo el problema radica cuando se confunden o equiparan éstos objetivos a los objetivos de conservación. Esta diferenciación es muy importante para entender el rol de la población humana en la conservación de estos ecosistemas y los conflictos que surgen al confundir estas dos perspectivas. Esta idea ha sido planteada por Ospina (2004), como un hecho importante que limita la visión de los ambientalistas de las Islas.

³⁴ Resulta curioso que el informe no mencione el Turismo en sí mismo como parte de estos elementos, sino sólo a través de su relación con el transporte hacia y entre islas. Debemos anotar que el Turismo es un agente importante de promoción de la migración y del desarrollo local de las comunidades, además de ser un factor de influencia directa en los ecosistemas insulares, tanto en los sitios de visita turística actualmente congestionados (Plan de Manejo del PNG 2005), como su papel en la introducción de especies invasoras. Ver: Reserva Marina de Galápagos. Línea Base de la Biodiversidad. Fundación Charles Darwin / Servicio Parque Nacional Galápagos. Puerto Ayora, Santa Cruz, Galápagos, Ecuador. 2002.

Este estudio recalca que no se sugerirán medidas específicas para lograr las metas de conservación identificadas, pues éstas dependen de un análisis más amplio que incluya aspectos sociales y culturales, el cual todavía no se ha realizado. Sin embargo esta intención no se cumple en su totalidad, pues las recomendaciones formuladas por el mismo y las profundas implicaciones que acarrearán saltan a la vista, por ejemplo:

“Entre las medidas más difíciles y delicadas que se deben tomar estarán las relacionadas con la población humana y el transporte. Los biólogos terrestres que participaron en el taller concluyeron que para lograr un equilibrio entre la tasa de introducción de las especies introducidas y la capacidad para controlarlas, sería necesario reducir la suma total de la población humana y el volumen de transporte (de carga, turismo, viajes locales, etc)”.³⁵

Una aseveración como ésta, solo tiene sentido si vemos a Galápagos bajo un prisma global, como un conglomerado de especies y ecosistemas únicos en el mundo. Es decir una visión que privilegia la importancia de las islas a nivel planetario, internacional, externo. Pero ¿Qué pasa con las perspectivas locales, con los seres humanos concretos, cuyas realidades culturales, sociales y económicas específicas resultarían anuladas por una propuesta como la descrita?.

El retorno a esa naturaleza “prístina”, ideal de muchos científicos y ambientalistas, nos enfrenta a una perspectiva esencialista, excluyente de casi el 10% de la población asentada en el Archipiélago³⁶ y que ha sido una fuente permanente de conflicto entre los diferentes actores. A mi criterio, una mejor aplicación de las regulaciones hoy existentes, podría optimizar los resultados en cuanto a preservación de las especies y ecosistemas insulares.

³⁵ En: Fundación Charles Darwin: Visión para la biodiversidad de las islas Galápagos: 2002, p. 126

³⁶ Hago referencia a las poblaciones de Floreana (107) e Isabela (1619) Fuente: VI Censo de Población y V de Vivienda, INEC 2003, cuyo desplazamiento o “reacomodo” hacia las Islas San Cristóbal, Santa Cruz o su retorno al continente, es sugerido en este documento como un mecanismo para reducir el índice de introducción de especies ajenas a las Islas. Se emplearían mecanismos de incentivos económicos y compensaciones (Cfr. 2002, 126).

En la época en que este estudio fue conocido, causó un fuerte enfrentamiento entre las autoridades locales, claramente enfocadas en un modelo de desarrollo insular, la población local que defendía su derecho de permanencia y varios ambientalistas que sustentaban esta propuesta. Es un claro ejemplo de inversión de recursos con un resultado puramente biológico, que desconoce la participación local/nacional y que formula recomendaciones no aplicables. Este hecho por sí ya disminuye la posibilidad de negociar la inclusión de los objetivos prioritarios de conservación de la biodiversidad con los locales, como un punto central en la planificación de las islas. Intento que fue fomentado por Fundación Natura como organización nacional asociada al WWF³⁷.

La conservación de los ecosistemas únicos de las Galápagos debe ser entendida como una opción que asumen los distintos actores involucrados, desde los sectores locales hasta el Estado Ecuatoriano, no debe equipararse a los objetivos biológicos descritos en este documento, pues corremos el riesgo de sesgar nuestra perspectiva por más relevantes que sean los objetivos propuestos.

La Ley de Régimen Especial como un Discurso de Consenso.

El segundo ejemplo que traduce de manera más sutil cómo la corriente de pensamiento de los ambientalistas inspiró parcialmente uno de los proyectos más importantes que regirá la vida de los galapagueños desde 1998, es la “Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de

³⁷ Sobre este aspecto es importante la revisión del reporte de: Ospina, Pablo: Estrategias de conservación con Base Ecoregional. El Caso de Galápagos. Fundación Natura, Quito, 1998. (Inédito) Página 13.

Galápagos (LEG)”³⁸. Este cuerpo legal regula los asentamientos humanos y sus actividades en este territorio, es decir salud, educación, saneamiento, servicios básicos así como las actividades de conservación y desarrollo sostenible de la Provincia.

Fue concebida como una alianza entre actores locales (pescadores, operadores de turismo, ambientalistas y gobiernos municipales) deseosos de conseguir los beneficios que aporta una cierta autonomía económica, jurídica y administrativa del Estado central, lo que les brindó una oportunidad óptima para gestionar los recursos de su región. Esto significó que debieron gestar importantes acuerdos con actores continentales (grandes empresas turísticas, políticos, autoridades gubernamentales, organizaciones privadas, entre otros), para lograr concertar una múltiple gama de intereses y plasmarlos en el proyecto de Ley. De igual manera, fue una buena oportunidad para defenderse de amenazas externas por ejemplo, los pescadores industriales especialmente de Manta, que en ese entonces tenían acceso a la reserva marina, disputándose con los pescadores artesanales el acceso a sus recursos. Las características expuestas, traducen claramente la dicotomía entre lo local y lo global y como es interiorizado este hecho por la sociedad galapagueña.

Los objetivos iniciales, como veremos más adelante han sido parcialmente conseguidos, pues actualmente si bien Galápagos cuenta con recursos económicos propios producto de la redistribución del impuesto de entrada al Parque Nacional (PNG)³⁹, el grado de representatividad de los diferentes actores frente a instancias

³⁸ Registro Oficial, Órgano de Gobierno del Ecuador. Año II- Quito, Miércoles 18 de Marzo de 1998 – No. 278.

³⁹ El Art. 17 de la Ley de Régimen Especial de Galápagos (LEG), establece un tributo a los turistas por el ingreso al Parque Nacional y a la Reserva Marina. Los turistas extranjeros deben pagar el valor de \$100 usd. por su ingreso y los turistas nacionales de \$6 usd. La Ley también contempla tarifas diferenciadas para menores de edad, ciudadanos de países miembros del MERCOSUR y extranjeros residentes en territorio continental. La Dirección del Parque Nacional Galápagos se constituye en el agente recaudador de este tributo y es a su vez quien realiza la redistribución del mismo según mandato de la Ley (en el Art. 18). De aquí se desprende la importancia de

gubernamentales y no gubernamentales es bastante asimétrico, a pesar de los mecanismos de participación y gestión en la toma de decisiones que se encuentran contemplados en la misma Ley⁴⁰. Este hecho ha despertado insatisfacciones y generado dificultades que nutren conflictos ya existentes entre los diversos sectores.

En la sección que dedicamos a la Ley Especial en el Capítulo II de esta investigación, profundizamos varios de los aspectos mencionados. Para finalizar esta sección, citaré una de las mayores victorias que los ambientalistas consiguieron al incluir en el texto de la Ley el llamado “Principio Precautelatorio” que:

“Se aplica cuando es necesario tomar una decisión o optar entre alternativas en una situación en que la información técnica es insuficiente o existe un nivel significativo de duda en las conclusiones del análisis técnico. En tales casos el principio Precautelatorio requiere que se tome la decisión que tiene el mínimo riesgo de causar, directa o indirectamente daño al ecosistema”⁴¹.

En varias ocasiones se ha invocado su aplicación, sobre todo en respuesta a amenazas externas como fue la demanda impuesta por los pescadores industriales de atún del continente, sobre la inconstitucionalidad de la Ley de Régimen Especial, la cual prohíbe el ejercicio de sus actividades dentro de las 40 millas correspondientes a la Reserva Marina de Galápagos. En esta ocasión, el “principio Precautelatorio” fue un instrumento de utilidad y en defensa de los intereses locales, sin embargo una posible aplicación del mismo puede también afectar actividades de sectores locales específicos como la pesca artesanal o el turismo.

gestionar una institución como el Servicio Parque Nacional con eficiencia, pues de ello dependen muchas de las instituciones provinciales y sus ingresos como son: los Municipios, Consejo Provincial, Ingala, Armada Nacional entre otros. Sin duda alguna, este es uno de los ejes de conflicto permanente durante los últimos años.

⁴⁰ Me refiero a la Autoridad Interinstitucional de Manejo (AIM) y a la Junta de Manejo Participativo (JMP), instancias de participación y toma de decisiones para el área de la Reserva Marina de Galápagos. A estas podemos añadir el Consejo del Ingala, organización encargada por Ley, de trazar las líneas principales de la planificación regional. He incluido un anexo (A) al final de esta investigación, que describe las principales instituciones de Galápagos con sus roles específicos.

⁴¹ Ley de Régimen Especial, Título IX, Art. 73 Glosario.

1.2 Contextualización socio-económica de la región.

Galápagos: situación actual

INDICADORES SOCIO-ECONOMICOS:

Habitantes: 18.640

Localizados en: el 4% del territorio en las Islas San Cristóbal, Santa Cruz, Isabela, Floreana y Baltra.

Tasa Anual de Crecimiento Poblacional: 5.9%

PIB anual: \$2.670

TURISMO:

Visitantes Anuales: 91.293 (en 2003)

Ingresos por Turismo: \$ 118.7 millones de ingresos para el Estado Ecuatoriano.

De estos, \$ 38.8 millones se quedarían en la economía galapagueña.

80 embarcaciones turísticas

1.632 plazas turísticas

33.000 toneladas de carga anual.

PESCA (año 2003):

Ingreso (neto) por Pesquería de Pepino: \$ 3.35 millones

Ingreso (neto) por Pesquería Langosta: \$1.2 millones

Número de Pescadores registrados: 956

Número de Embarcaciones: 446

AMBIENTALES:

Área Protegida Terrestre: 96% de las islas

Área Protegida Marina: 133.000 km²

95% de la biodiversidad original

Inversión en Conservación (período 1998-2004): \$ 64.9 millones

Fuente: Los **datos poblacionales** corresponden al: VI Censo de Población y V de Vivienda, INEC 2001, el del PIB es extraído de (Wilén et al, 2000). Los Datos sobre ingresos por **Turismo** fueron extraídos de: "El Turismo en Galápagos" en Informe Galápagos 2001 –2002, Fundación Natura, así como del Registro de Embarcaciones que mantiene la unidad de Turismo del Servicio Parque Nacional al año 2003. También se utilizó el Plan de Manejo 2005 del PNG. Los datos sobre **Pesca** fueron provistos por el Programa de Monitoreo Pesquero de la Estación Científica Charles Darwin (Cfr. Murillo 2002), informes técnicos finales de las dos pesquerías (2003). **Indicadores ambientales** son tomados del Plan de Manejo del Parque Nacional Galápagos, 2005.

El cuadro expuesto presenta un breve resumen de los principales indicadores de la situación de las Galápagos en la actualidad. Mi intención es mostrar un panorama general (traducido en cifras) de la dinámica insular, el cual nos será de utilidad para profundizar en algunos aspectos concernientes a la población humana y las principales actividades que realiza. Comenzaré describiendo las circunstancias que acompañaron la colonización inicial de las islas, para luego examinar el fenómeno migratorio actual y sus repercusiones en las actividades de conservación y en la economía de esta región.

Cuando fue constituido el Parque Nacional en el año 1959, declarando como área protegida el 96% del territorio insular, para el escaso número de personas que habitaban en las Islas en ese entonces, talvez este hecho no tuvo mayor trascendencia.⁴² Sin embargo, los efectos de la misma se sienten en la actualidad, pues la presión ejercida por los habitantes de centros urbanos y zonas agrícolas que ocupan apenas el 4% restante, hace que los límites del Parque se vean amenazados.

Esto denota la escasa capacidad de planificación estatal y la inconsistencia de sus políticas, pues fue el Estado quien propició la migración inicial a las islas en el siglo pasado en su intento por reforzar su presencia y soberanía sobre las mismas, y fue este mismo Estado quién optó por la creación del primer parque nacional en esta jurisdicción. Aquí convergen varios factores que conviene analizar con mayor detenimiento.

⁴² El Anexo B presenta una reseña de los principales acontecimientos históricos del Archipiélago y puede ser de utilidad al lector para entender el proceso de poblamiento de las Galápagos.

La tesis de Grenier⁴³ sobre como el Estado Ecuatoriano concibió las Galápagos como un “espacio abierto” al mundo, nos será de utilidad para presentar varios aspectos claves del proceso de colonización. En primer lugar, el autor señala entre las características de este “espacio abierto”, la escasa presencia estatal, caracterizada por el ejercicio de una débil soberanía e incluso ninguna autoridad real. Esta circunstancia según Grenier, es aprovechada por diferentes actores nacionales o internacionales para satisfacer sus propias necesidades, sin regulación alguna. Esta debilidad del Estado le obligó a negociar ciertas concesiones con diferentes actores, a lo largo del siglo XX⁴⁴.

El primer contacto humano que se conoce, es la llegada del Obispo español Tomas de Berlanga en el año 1535, en ese entonces la Corona Española tenía el control del Archipiélago aunque nunca promovió su ocupación. Por el contrario, sirvieron de refugio a navegantes y piratas que las consideraban una fuente de abastecimiento de agua dulce y alimentos⁴⁵, hasta que el recién establecido Estado ecuatoriano las anexó a su territorio en el año de 1832. Desde entonces, dirigió sus esfuerzos a consolidar su presencia en estos territorios mediante delegación de atribuciones a terceros. Así lo describe Grenier:

*“Pour tenter d'affirmer sa souveraineté sur les Galapagos. l'Equateur s'appuie historiquement d'abord sur une colonisation de migrants forcés à travers l'exploitation, privée et autonome, des ressources naturelles locales. C'est une transition de l'espace ouvert sans loi, vers l'intégration au territoire national sous l'autorité de l'État”*⁴⁶

⁴³ Grenier, Christophe: Conservation contre nature. Les îles Galápagos. IRD Editions, Paris 2000.

⁴⁴ Grenier, Christophe: Conservation contre nature. Les îles Galápagos. IRD Editions, Paris 2000, p.72

⁴⁵ Se presume que este fue un importante factor de introducción de especies ajena a las islas, como cabras o ganado vacuno, pues servían como fuente de abastecimiento en sus viajes. De hecho, la primera crisis ecológica que se conoce en el archipiélago, es la extinción de tortugas galápagos de Floreana, pues servían de comida para estos expedicionarios.

⁴⁶ Cfr. (1994, 648)

Es decir que el Estado permitió y promovió la colonización de las Islas en este período, pero no fue capaz de asegurarla por su propia cuenta, por lo que encargó esta misión a entes privados que explotaron los recursos de las islas para su beneficio. Ejemplo de esto es el establecimiento de la Hacienda “El Progreso” en San Cristóbal. Es interesante señalar, el planteamiento del autor sobre la construcción de un imaginario negativo en el Ecuador continental sobre las Galápagos en este período, las cuales eran vistas como un lugar aislado, carente de todo, donde solo pueden ir los desplazados o criminales, hecho que llevó al establecimiento de una colonia penal en la Isla Isabela en 1946.

El asentamiento de una Base Militar de los Estados Unidos en la Isla Baltra en 1942, es otro ejemplo de esta negociación que el Estado Ecuatoriano se vio forzado a realizar, por las constantes presiones de potencias internacionales por ceder las islas, debido a su posicionamiento geográfico estratégico para controlar el acceso al Canal de Panamá.

A partir de 1950, el autor señala que este imaginario sobre las Islas fue tornándose positivo, es decir, de ser un lugar aislado y carente de comodidades hacia un “paraíso” para naturalistas y biólogos con la necesidad urgente de ser protegido. Dos hechos fueron trascendentales en la determinación de este cambio de visión: el establecimiento del “Parque Nacional”, como presencia soberana del Estado en este territorio y de la Estación Científica con auspicio de la UNESCO, lo que acarreó el reconocimiento internacional del compromiso adquirido por el Ecuador de velar por la protección de su naturaleza “irrepetible” en ningún lugar del planeta.⁴⁷

⁴⁷ Grenier, Christophe: Conservation contre nature. Les îles Galápagos. IRD Editions, Paris 2000. p 74-75

La adscripción por parte del Ecuador de la tesis de las doscientas millas marinas suscrita por varios países suramericanos como Chile y Perú, aportó también en el reconocimiento de las Galápagos como territorio ecuatoriano.

Así, las motivaciones que tuvo el Estado para fomentar la colonización en Galápagos fueron por una parte, la necesaria reafirmación de su soberanía sobre las Islas frente a la Comunidad Internacional, cuanto la ampliación de la frontera agrícola, donde muchas familias de campesinos pobres de regiones áridas en Loja y Manabí especialmente, fueron desplazadas hacia áreas de la Región Amazónica e Insular, con el fin de propiciar un reasentamiento más equilibrado de la población en el ámbito nacional⁴⁸.

En febrero de 1973 fue el General Rodríguez Lara quien respondiendo al clamor de los habitantes locales provincializó las Islas. Este hecho coincidió con la bonanza petrolera de esta década, en donde el Estado propició el desarrollo de obras de infraestructura y servicios básicos en todo el territorio nacional. Se promovió también la aparición de un nuevo polo de conflicto en las islas, al fomentar la disputa por recursos y competencias entre las principales instancias gubernamentales de las Islas (el Servicio del Parque Nacional Galápagos y las nuevas autoridades provinciales).

Oviedo lo plantea en los siguientes términos:

“La dualidad jurídica entre el parque y la provincia originó una competencia destructiva en términos de autoridad y misión, porque se consideró que el cometido del parque nacional de impedir la presencia humana contravenía la facultad de los dirigentes provinciales de fomentar el desarrollo económico en los mismos términos previstos para otras partes del país”⁴⁹.

⁴⁸ Fundación Natura – The Nature Conservancy: Dinámicas migratorias y sus efectos en el uso de los Recursos Naturales. Quito, Junio 2002. Página 15.

⁴⁹ Oviedo, Paola: “Las Islas Galápagos: El manejo de conflictos para la conservación y el uso sustentable de los recursos”. En Buckles D, (edit), “Cultivating peace: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management”, IRDC / World Bank, Washington DC 2001. Página 7

La Ley de Régimen Especial es un intento por bajar estas tensiones locales y consensuarlas a través de un marco jurídico general. Podemos afirmar que una vez que se aprueba el proyecto de Ley en marzo de 1998, las políticas estatales en las islas toman un rumbo diferente especialmente aquellas concernientes a regular (restringir) el acceso poblacional y la libre movilidad dentro del territorio nacional⁵⁰.

He intentado resumir muy rápidamente tres siglos de presencia humana en las islas⁵¹, con actores tan diversos como piratas, colonos, soldados, turistas, presos, naturalistas, entre otros, cuyo impacto se refleja en que esta población se ha multiplicado por 12 durante los últimos 50 años⁵². Este incremento necesariamente se traduce en una mayor presión ejercida por actividades como el turismo, el comercio y la pesca sobre los diversos ecosistemas insulares.

El desarrollo de una sociedad “próspera”.

La demanda por servicios turísticos creciente, (a pesar de que su flujo se haya visto limitado por Ley⁵³), acarrea también una demanda por trabajadores dentro de una población limitada, con ingresos nominales elevados y propiciando un mayor consumo de bienes y servicios externos, tornando a la economía insular altamente

⁵⁰ El Título II de la Ley de Régimen Especial establece a través de varios artículos, el principio general que regula la migración a las Islas. Se establece tres categorías de residencia: Permanente, Temporal y Turistas y transeúntes, con lo cual se espera frenar la migración ilegal. El control migratorio es una responsabilidad del Instituto Nacional Galápagos - INGALA. Si se desea profundizar en la problemática de la Migración en Galápagos, recomiendo la lectura del informe: “Parque Nacional Galápagos: Dinámicas Migratorias y sus efectos en el uso de los Recursos Naturales” Fundación Natura- TNC 2002.

⁵¹ Sugiero al lector revisar el Anexo B que presenta una síntesis sobre la historia de colonización de las Galápagos.

⁵² Fundación Natura – The Nature Conservancy: Dinámicas migratorias y sus efectos en el uso de los Recursos Naturales. Quito, Junio 2002. Página 15.

⁵³ Ver Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos. Registro Oficial 278, 18 de marzo de 1998.

dependiente de las importaciones, lo que se traduce en un consecuente incremento en los precios⁵⁴.

A pesar de la dinámica descrita, al revisar los indicadores presentados por el SIISE⁵⁵, notamos que si existen sectores de la población insular que sufren de carencias en el acceso de bienes y servicios tales como: alimentación, educación, vivienda, vestimenta, salud y empleo. Así, el indicador de Pobreza por NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) en las islas Galápagos es de 40,6%, lo cual implica que al menos este segmento de hogares (40,6%) se encuentra por debajo de la línea de pobreza, es decir, presentan una carencia persistente en la satisfacción de al menos una de las necesidades anteriormente descritas. Esta cifra continúa siendo menor si la comparamos con las cifras de la aplicación de este indicador en el Ecuador continental (61.3%)⁵⁶.

Únicamente Pichincha mantendría una cifra similar, aunque con una población significativamente mayor que la aquí analizada. Esta diferencia de alrededor de 20 puntos porcentuales entre la parte insular y la continental, denota que los niveles de pobreza en Galápagos (por NBI) son significativamente inferiores que en el resto del país, a pesar de que, como veremos a continuación, el costo de vida es significativamente mayor, casi el doble que en el Ecuador continental.

⁵⁴ Uno de los riesgos no económicos que acompaña este proceso, es la introducción de especies ajenas a las Islas. Al respecto, se han tomado varias medidas prescritas por el Reglamento para el Control de Especies Introducidas, como controles cuarentenarios en los puertos de embarque de mercaderías hacia las islas y puertos y aeropuertos de entrada al archipiélago. El Sistema Integrado de Cuarentena Galápagos - SICGAL, al igual que el Sistema Parque Nacional Galápagos trabajan para disminuir este riesgo.

⁵⁵ Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, Versión 3.5. Secretaría Técnica del Frente Social.

⁵⁶ (Cfr. SIISE, Versión 3.5).

De igual manera, al revisar el indicador de Pobreza Extrema por NBI, notamos que un 9,8% de hogares insulares se encuentran por debajo de la línea de indigencia⁵⁷. Comparativamente esta cifra resulta mucho menor que el promedio del Ecuador continental, el cual se sitúa en 31,9%. Esto se puede deber a varios de los factores que he mencionado con anterioridad; en primer lugar, un ingreso real elevado que produce una mayor demanda efectiva tanto de bienes como de servicios y en segunda instancia, la ventaja de posicionamiento y aglomeración de la población en zonas urbanas, lo que facilita la oferta y cobertura de servicios básicos, cuyo acceso en zonas dispersas resultaría muy difícil de proveer.

Según datos presentados por el INEC y que provienen del VI Censo de Población realizado en el 2001, la canasta básica para una familia conformada por 4 miembros en el Ecuador continental era de \$310 dólares. Según el Informe Galápagos 2001-2002⁵⁸ el costo de la canasta familiar para el mismo período es de \$513 dólares. Esto implicaría, en primera instancia, que el costo de subsistir en Galápagos es aproximadamente un 65% mayor que el del Ecuador continental. Puede deberse en parte al posicionamiento geográfico de las islas con respecto a los puertos y ciudades continentales, debiendo incluirse un rubro por transporte y comercialización en el precio de los bienes importados.

Otros indicadores útiles a nuestro estudio, constituyen la “incidencia de la extrema pobreza”, y la “brecha de extrema pobreza de consumo”, que nos proporciona una idea de la “extensión” y “profundidad” de las carencias de ingreso o consumo que

⁵⁷ La línea de indigencia determina si un hogar cuenta o no con ingresos suficientes para cubrir una canasta básica de alimentos (CBA) Fuente: SIISE, Versión 3.5 Ficha metodológica.

⁵⁸ Informe Galápagos 2001-2002, Fundación Natura, Quito, Julio 2002.

definen una situación de indigencia⁵⁹. En Galápagos la incidencia de extrema pobreza alcanza un 2,4 % frente a un total nacional del 21,5 %, mientras que el de la brecha de extrema pobreza es de 0,5 % frente a un total del Ecuador Continental de 6,6 %.

Al realizar un análisis comparativo de estas cifras, tanto el indicador de incidencia como el de brecha de extrema pobreza en la región insular es inferior al resto del país, lo que nos sugiere que el déficit de consumo de la población promedio en las islas es muy reducido, y que ésta si alcanza el mínimo de consumo nutricional, tomando como punto de referencia la línea de indigencia. Si bien la población de Galápagos, prácticamente satisface sus necesidades nutricionales y su poder adquisitivo es mayor con relación al Ecuador continental, todavía tiene grandes desafíos para hacer frente en la satisfacción de sus necesidades básicas. Mantiene una ventaja comparativa por su concentración en centros urbanos frente al resto del país y una capacidad adquisitiva superior.

Debemos mencionar para finalizar, la importancia de lograr una redistribución de las ganancias generadas por el turismo en las Galápagos para que se reviertan en beneficios para los diversos sectores locales. Si bien las actividades de pesca fueron rentables en años pasados, los beneficios alcanzados por las actividades turísticas los superan ampliamente, por lo que es urgente una redistribución a nivel local.

SECTOR	GANANCIA (en millones de dólares)	POBLACION BENEFICIARIA	Ingreso bruto per capita /anual
PESQUERO	4.94	1491	3,313
TURISTICO	44.5	736	60,461

Fuente: Portilla, Julian: Compendium of Relevant Data and Statistics to the Conservation and Development of Galápagos” UNDP 2005. p 15

⁵⁹ Definición que consta en la Ficha Metodológica de este indicador en el SIISE, versión 3,5.

Los indicadores presentados cubren a las islas bajo el velo de la “prosperidad”, no reflejando en su totalidad la problemática del modelo de “desarrollo” que se ha impulsado en Galápagos. Un estudio que contemple únicamente estos indicadores de medición de la pobreza, corre el serio riesgo de caer bajo el sesgo de concebir el desarrollo de los pueblos desde una óptica puramente económica, no entendiendo al “desarrollo” como un proceso multidimensional, con variables diversas que deben ser contempladas⁶⁰.

Galápagos, “paraíso de intereses”.

La economía de las islas se encuentra internacionalizada. La mayor parte de las actividades productivas y de los sectores sociales en Galápagos están inevitablemente ligados a una lógica global, sea ésta de tipo económico, comercial, social o cultural. Cada actor ha aprendido a relacionarse de manera diferenciada frente a esta dinámica, usando mecanismos y herramientas propias, pues se encuentran en sí atravesados por redes transnacionales que los marcaron desde sus orígenes e influyeron en su conformación. Examinemos brevemente las dinámicas que acompañan a los principales actores económicos de las islas.

El Turismo es el ejemplo más obvio de este relacionamiento, no sólo por la cantidad de visitantes que llegan a las islas, sino por la compleja red de operaciones logísticas (nacionales e internacionales) que se forma alrededor de esta actividad. Por ejemplo,

⁶⁰ Si se desea profundizar en el estudio de las variables económicas por isla y por actividad, recomiendo la revisión del informe “Estudio Económico de Galápagos”. Informe Inicial de J. Edward Taylor y Antonio Yúnez-Naude, Julio 1999 (Informe final para el proyecto BID- GOE).

un ejecutivo de Wall Street únicamente tiene que realizar una llamada local a la agencia Lindblad Expeditions en Nueva York, para comprar el paquete de sus vacaciones en Galápagos a bordo de la embarcación “Islander” por un costo que varía entre \$4.500 a \$6.000 dólares de acuerdo a la temporada.

Esto nos da una idea de la magnitud del negocio turístico de las islas. Según datos de Fundación Natura⁶¹, esta actividad en el año 2002 representó alrededor de \$120 millones de dólares de ingresos para el Estado Ecuatoriano, de los cuales \$38.8 millones se quedarían en la economía galapagueña. Si consideramos al turismo receptivo como la cuarta fuente de ingresos más importante para nuestro país (\$430 millones de dólares⁶²), al menos 1/3 de este ingreso se genera en las Galápagos. Este hecho tendrá importantes implicaciones para el Estado y su posicionamiento dentro de los conflictos que se generan.

Al no ser un “turismo con base local”⁶³ (a pesar de los esfuerzos de los últimos años para cambiarlo a esta modalidad) la mayor parte de los beneficios producidos son absorbidos por empresas continentales (nacionales y extranjeras), que operan cruceros proveyendo de servicios de hospedaje, comida y turísticos. Este hecho es una fuente de conflicto e insatisfacción permanente entre los operadores locales y comerciantes de las islas, quienes aspiraron revertir esta situación a través de la Ley Especial y el Reglamento de Turismo en Áreas Protegidas RETANP⁶⁴.

⁶¹ Informe Galápagos 2001 –2002. Página 7.

⁶² Fuente: Balanza de Pagos del Ecuador, Banco Central 2001.

⁶³ Esta es una modalidad de operación turística que se halla definida en el Plan de Manejo del PNG. Su objetivo es favorecer las operaciones locales como el tour de bahía o tour diario, tour de buceo, entre otros, que no necesariamente implican grandes inversiones de capital

⁶⁴ El quiebre en el esquema de manejo participativo de la Reserva Marina a través de las modificaciones que quisieron realizarse a este reglamento, será tratado con mayor detenimiento en el Capítulo II de esta investigación.

El sector pesquero artesanal por su parte, tampoco ha escapado a la lógica capitalista. Por el contrario, sus pesquerías han ingresado en los mercados internacionales especialmente en Asia y Estados Unidos. El complejo entramado que acompaña las exportaciones de pepino de mar y langosta principalmente, los absorbe e involucra en negociaciones con inversionistas, intermediarios locales y exportadores dentro de la lógica de la oferta y la demanda. A este hecho debemos sumar la venta ilícita de aletas de tiburón que amenaza con convertirse en una de las pesquerías más rentables de las Islas.

La agricultura en inferior escala, pues la producción agrícola en las Islas alcanza apenas a cubrir el 9% del consumo local, obligando a realizar importaciones de víveres y otros bienes desde el continente de manera regular (al menos 2 veces por semana), incrementando el riesgo de introducción de especies. En años recientes, se ha impulsado la siembra de café orgánico para exportación⁶⁵ en San Cristóbal, lo que podría representar una fuente que genere rentabilidad a la economía galapagueña a futuro.

Los vínculos de los ambientalistas con la esfera global, a través de universidades, ONG's o agencias de cooperación tanto europeas como norteamericanas, quedaron plasmados al analizar los orígenes y el establecimiento de este sector en Galápagos. Los examinaremos a continuación, al estudiar las distintas fuentes de financiamiento y el destino de estos recursos.

⁶⁵ Mayor información se puede encontrar en el sitio web del Proyecto SICA- Banco Mundial: <http://www.sica.gov.ec/cadenas/cafe/docs/gourmet.htm>

Estas son las diversas facetas de la modernización en Galápagos, en donde las principales actividades (Conservación, Pesca y Turismo), encuentran sus mercados específicos en consumidores externos, que enmarcan el desarrollo de las relaciones sociales del Archipiélago en un contexto capitalista.

1.3 Proyectos y programas para la conservación de los recursos naturales.

La cooperación internacional y el destino de sus recursos.

El Ecuador es signatario de los principales convenios ambientales de carácter internacional como son la Convención de Biodiversidad, el Protocolo de Kyoto, el de Montreal entre otros. De esta manera ha adoptado la perspectiva “globalocéntrica” reseñada por Escobar⁶⁶, que privilegia el desarrollo de redes y políticas transnacionales que son en la práctica, muy difíciles de aplicar. Se produce una paradoja casi insalvable entre estos proyectos globales que buscan conservar la biodiversidad desde una óptica global, frente a los intereses locales, empeñados en mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Así, el Estado ecuatoriano recibe fondos importantes provenientes de la Cooperación Internacional, constituyéndose muchas veces en el garante para la ejecución de los proyectos financiados. Aquí conviene hacer algunas puntualizaciones. En primer lugar, recibe fondos provenientes de organismos de donantes sean estos bilaterales, multilaterales o privados como por ejemplo, PNUD, BID, USAID, etc. y en segunda instancia, fondos colectados de donaciones individuales o corporativas, a través de una red de organizaciones diversas asentadas en Europa y Estados Unidos, como es la

⁶⁶ Escobar, Arturo: “Biodiversity: A perspective from within”. En Seedling Magazine. University of Massachusetts. June, 1999.

red de “Amigos de Galápagos”⁶⁷. En este caso, el Estado Ecuatoriano tiene muy poca capacidad de dar seguimiento a los recursos que estos organismos recaudan a favor de las Islas. Cuánto de estos fondos se quedan en estos países y cuánto llega a Galápagos, es un interesante cuestionamiento todavía sin solución.

Para ejemplificar lo anteriormente expuesto, cito el caso de la Fundación Darwin, por ser la más antigua de las organizaciones de conservación que actúan en las Islas. Esta institución a lo largo de su historia, ha trabajado con donantes diversos (desde individuos, fundaciones y ONG’s privadas, hasta donantes bilaterales y multilaterales⁶⁸). Tal relación ha marcado sus prioridades de investigación desde una óptica externa. Con esto quiero decir que muchas veces las prioridades de los donantes no se encuentran basadas en los intereses locales, lo que conlleva una serie de dificultades al momento de implementar un proyecto o socializar los resultados alcanzados.

El nuevo Plan de Manejo del Parque Nacional (2005) intenta superar estos inconvenientes, al establecer las líneas de acción prioritarias para la conservación. No necesariamente esto implica una armonización con los intereses locales de todos los sectores sociales galapagueños, pero es un esfuerzo de priorización y redireccionamiento de las fuentes de financiamiento, ya que hasta el año pasado, las inversiones no se han ajustado a instrumentos de planificaciones regional como son el

⁶⁷ Esta red de organizaciones tienen representaciones en EE UU, Inglaterra, Suiza, Finlandia, Canadá y Holanda para la recaudación de fondos para la conservación de las Islas. Se iniciaron bajo el auspicio de la Fundación Charles Darwin pero con el tiempo han ganado independencia y en la actualidad no distribuyen sus aportes solo a esta organización. El control que el Estado Ecuatoriano tiene sobre los recursos recaudados a nombre de Galápagos es nulo, y deberá ser un interesante reto por definir cuando se plantee una política ambiental seria frente al manejo de las Islas.

⁶⁸ Del presupuesto de esta organización para el año 2003 (de \$4.9 millones), más del 60% de estos recursos provenía de donantes internacionales. (Cfr. Fundación Charles Darwin: Informe Anual 2003, 24).

Plan de Manejo del Parque Nacional o el Plan de Desarrollo Regional formulado por el INGALA.

El panorama de la Cooperación Internacional presente en Galápagos es complejo. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha realizado un inventario de inversiones de la Comunidad Internacional en las Islas, con el objeto de *“maximizar los esfuerzos potenciales de búsqueda de nuevos recursos”*⁶⁹.

Según esta misma fuente, en el período comprendido entre 1998-2005, un total de 63 proyectos han sido o son ejecutados en la actualidad con una inversión total de \$64.9 millones, de los cuales \$10.4 millones son préstamo al Estado Ecuatoriano y el resto donaciones⁷⁰.

Muy pocas instituciones locales ejecutan estos proyectos, únicamente la “Fundación de Desarrollo Alternativo Responsable - Fundar” y “la Cámara Provincial de Turismo de Galápagos (CAPTURGAL)”, se pueden contar entre éstas. La Fundación Darwin por el contrario, concentra 38 proyectos del total de 63, monopolizando fondos destinados sobretudo a investigación y monitoreo de especies⁷¹.

Existen además, varios Fondos Patrimoniales o Fiduciarios implementados o en proceso de implementación. La idea que los sustenta es que sean fuentes de

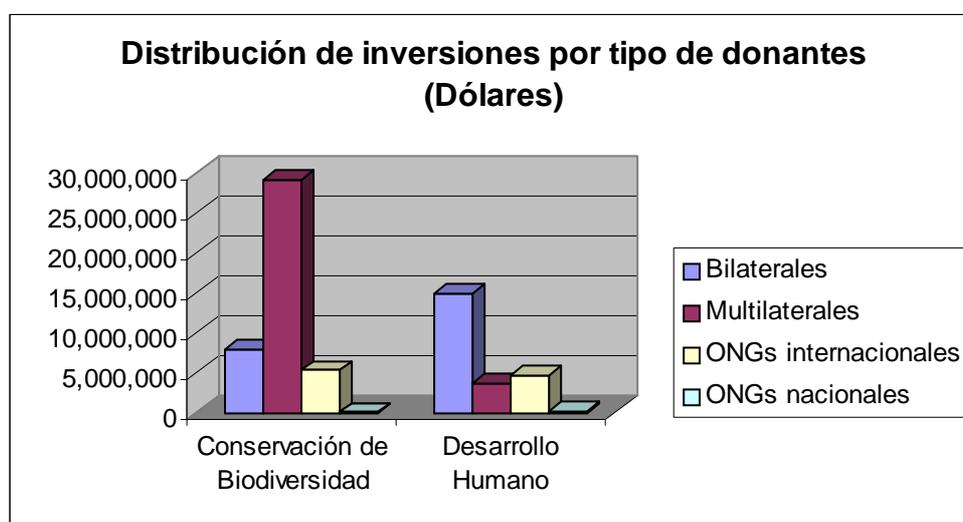
⁶⁹ Para la realización de este inventario (Cfr. 2004:3) se tomaron en cuenta varios criterios como: Proyectos cuyo financiamiento sea superior a los \$10.000 dólares, proyectos financiados y/o ejecutados por donantes bilaterales, multilaterales, ONGs internacionales, fundaciones y filantropías, y que se marque como una línea de asistencia al financiamiento del desarrollo sustentable entre 1998-2004. No se contemplaron inversiones del Gobierno Nacional o de Gobiernos Seccionales. Ver: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Inventario de Proyectos e Inversiones de la comunidad Internacional en las Islas Galápagos. Quito – septiembre 2004.

⁷⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Inventario de Proyectos e Inversiones de la comunidad Internacional en las Islas Galápagos. Quito – septiembre 2004. Página 5.

⁷¹ Fuente: Plan Operativo Anual 2004 – FCD.

financiamiento a largo plazo a través de la rentabilidad que generan, la misma que sería destinada a labores de conservación. Tal vez uno de los más representativos es el Fondo Fiduciario planteado por el proyecto ECU00/G31 “Control de Especies Invasivas en el Archipiélago de Galápagos”, en donde las Naciones Unidas como agencia ejecutora de fondos GEF auspicia este proceso. Su intención es recaudar 10 millones de dólares e invertir únicamente los intereses para financiar actividades de conservación.

Del monto total invertido (\$64.9 millones) en las Islas por estas agencias, se destina un 63% de estos recursos a conservación de la biodiversidad, mientras que los recursos invertidos en Desarrollo Humano alcanzan un 37%.



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Inventario de Proyectos e Inversiones de la comunidad Internacional en las Islas Galápagos. Quito – septiembre 2004.

Página 10.

Esta asimetría en la distribución de recursos, es uno de los ejes principales de conflictos en las islas. Constituye una fuente de reclamo permanente de los

pobladores locales, que sienten que el bienestar de “la flora y fauna” de las islas, es mayormente reconocido que las mejoras que demandan para su calidad de vida.

En el siguiente capítulo profundizaremos sobre ésta y otras fuentes de conflictos y el arreglo institucional que se ha gestado para el manejo de los recursos naturales del Archipiélago.

Políticas públicas y programas para mejorar la gobernanza en el ámbito local.

En este capítulo mi intención es la de presentar una visión general del contexto político local, las políticas públicas generadas y las alianzas forjadas en un intento por mejorar la “gobernanza” en el ámbito provincial⁷². De igual manera, me detendré en el análisis del papel del Estado y sus instituciones como actores claves en la constitución de las Islas como escenario político. La pluralidad institucional y los fuertes lazos que se tejen entre el Estado y la sociedad en Galápagos constituyen hasta la actualidad, una fuente importante de conflictos.

Finalmente, profundizaré en el análisis del arreglo institucional al que se ha llegado a partir de la formulación de la Ley Especial en 1998 a través del esquema de Manejo Participativo, las instituciones que lo amparan y los acuerdos logrados en cuanto al manejo de recursos naturales en el Archipiélago.

2.1 Galápagos como un problema de gobernanza local.

Actualmente, la serie de conflictos que se presentan en las Islas nos remiten a lo que los actores locales casi por unanimidad se han dado en llamar “falta de gobernabilidad”. Según ellos, es la carencia de ésta, la principal causa de generación de muchos de los conflictos que afrontan en la actualidad⁷³.

⁷² Presentaré brevemente el debate existente sobre gobernabilidad / gobernanza, con el objetivo de clarificar la utilización de estos conceptos, que si bien están interrelacionados, mantiene diferencias importantes de puntualizar.

⁷³ Esta afirmación está sustentada en las entrevistas que presento en el Anexo C de este estudio. En varias conversaciones con actores locales, quienes atribuyen la mayoría de conflictos por los que atraviesan a esta “falta de gobernabilidad” que produce caos y desorden en la dinámica insular.

Esta mirada local que describe el entorno social de las islas como “ingobernable”, sintetizando esta característica básicamente en la incapacidad del Gobierno Nacional por atender sus demandas, en la ingerencia política de varias autoridades en la administración de instituciones técnicas como el Servicio Parque Nacional, en la falta de acuerdos al interior de las instancias de manejo participativo, entre otras causales que para los habitantes de Galápagos constituyen una fuente permanente de sus disputas, tanto internas como con el mundo externo. Así, este concepto se ha tornado en un rótulo que engloba la mayor parte de los conflictos socioambientales, de ahí la importancia de profundizar en su análisis.

Intentaré realizar una recapitulación breve sobre la inconsistencia existente en la utilización de los términos: “Gobernabilidad” y “Gobernanza”, sus orígenes y los alcances de estos términos en sus diferentes dimensiones.

En primer lugar, conviene resaltar el carácter histórico concreto del término “gobernabilidad”, el cual surgió a mediados de la década de los setentas en el reporte realizado por varios investigadores a la Comisión Trilateral⁷⁴, como un intento por entender la brecha cada vez más profunda que existía entre las demandas sociales crecientes y los gobiernos de los países desarrollados, cuyo marco institucional resultaba obsoleto para la satisfacción de estas demandas. Este reporte puntualizó la necesidad de realizar cambios en las instituciones de gobierno así como en la actitud ciudadana, para lograr contrarrestar los riesgos que presentaba una posible “ingobernabilidad”.

⁷⁴ El informe “The crisis of Democracy. Report on Governability of Democracies to the Trilateral Commission”, preparado por Michel Crozier, Samuel Huntington y Jo Ji Watanuki para la Comisión Trilateral en 1975, recoge la preocupación existente en las sociedades industrializadas que habían alcanzado estabilidad pero cuya legitimidad era puesta en juego por las crecientes demandas ciudadanas.

Posteriormente este concepto fue adquiriendo matices diferenciados, por ejemplo en la década de los ochentas, se lo asociaba con el mejoramiento en la eficacia de los gobiernos para formular y gestionar políticas públicas, es decir asignaba un énfasis mayor a la acción gubernamental, relegando la capacidad creativa y de gestión de los demás actores sociales de cuya calidad depende también la gobernabilidad⁷⁵.

Es en este contexto, que surge un nuevo intento por articular la dimensión política a los nuevos retos que imponía el desarrollo de un modelo económico basado en el libre mercado y la globalización. Durante la década de los noventas, los organismos multilaterales impulsaron una definición de “governance” privilegiando la formulación de reformas políticas que conformen un marco social y legal necesario para acompañar el modelo de la economía de libre mercado. Así, la denominada “governance” pasa a formar parte en las estrategias de desarrollo de estos organismos y su insistencia en que, el realizar mejoras en el marco institucional de un país acarreará una mejor gestión del Desarrollo⁷⁶.

Esta concepción adoptada por los organismos multilaterales se popularizó en distintos medios, sin embargo debido a un error semántico, que equiparaba el término “governance” con el vocablo español “gobernabilidad”, se han producido una serie de imprecisiones en su utilización. En la actualidad, estos organismos han modificado su concepción de governance⁷⁷ ampliándola hacia el campo de la

⁷⁵ Prats, Joan: “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. En Instituciones y Desarrollo Vol. 14-15. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña – Diciembre, 2003.

⁷⁶ Banco Mundial: Informe sobre el Desarrollo Humano. Washington DC, 1992.

⁷⁷ “The rules and process governing the exercise of authority in the name of a constituency, including the selection and replacement of those who exercise that authority. In public governance, this process takes place between two actors, broadly characterized as the people (citizens) and the government. Public governance is good when this process is inclusive of everyone and when the people can hold accountable those who make and implement the

legitimidad y negociación entre grupos civiles y el gobierno. Una de las críticas más relevantes a este enfoque ha sido el establecimiento de un vínculo necesario entre gobernabilidad, democracia y desarrollo, relegando a los pueblos que no se adscriben a este modelo.

Varias han sido las aproximaciones al concepto de gobernabilidad en las Ciencias Políticas, desde la perspectiva Institucionalista, que resalta la importancia de normas, valores y organizaciones en la acción gubernamental, socializadas gracias a procesos de comunicación y de articulación de intereses, hasta la Estructuralista que asigna mayor importancia a la estructura de poder de toda sociedad, la que determina a los actores sociales y su capacidad de conducir estas sociedades⁷⁸. Sin embargo, coinciden al afirmar que el núcleo central de la gobernabilidad descansa en la calidad de relaciones que se establecen entre el gobierno y la sociedad. La tarea de construir una hegemonía, el agrupar los intereses individuales en un interés colectivo definido por quien gobierna, confiere al Estado (a través del gobierno de turno), esa capacidad de “gobernar” sobre las diversas comunidades existentes en su territorio.

Una concepción de gobernabilidad más amplia, es la que nos presenta Prats (2001), cuyo eje principal es la capacidad de un sistema político de autogobernarse. Es expresada por el autor en estos términos:

“Un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que

rules”. En: Better Governance for Development in the Middle East and North Africa. Enhancing Inclusiveness and Accountability, World Bank 2003.

⁷⁸ Prats, Joan: Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico. En: Instituciones y Desarrollo, Vol. 10. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña - Octubre, 2001. p 8 -16. Disponible en: http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.pdf

pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”⁷⁹.

Así, la gobernabilidad desde su enfoque es una cualidad de las sociedades y sus sistemas políticos y no de los gobiernos. Esta concepción exige una caracterización más detallada de los diferentes “actores estratégicos”, entendidos éstos por su capacidad de revertir o posicionar sus demandas en el sistema político, así como de las reglas y procedimientos de ejercicio de autoridad. Desde esta óptica, el conflicto entre actores es una dimensión inherente a la gobernabilidad, siempre que este se resuelva dentro de las reglas y parámetros convenidos por los mismos⁸⁰. Es en esta coyuntura donde se sitúa para muchos autores, la sutil línea divisoria entre gobernabilidad y gobernanza y que ha devenido en una grave confusión conceptual.

El reconocimiento de que la eficacia de la gestión de gobierno ya no sólo descansa en la legitimidad de éste sino de su capacidad para interactuar con los diferentes actores sociales y procesar sus demandas, ha llevado a diversos autores como Mayntz⁸¹, Prats, entre otros, a proponer un acercamiento a la gobernanza como:

“un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”⁸²

La gobernanza desde esta perspectiva, hace referencia al entramado de interrelaciones y procesos que se tejen en el conglomerado social con la finalidad de articular

⁷⁹ Prats, Joan: Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico. En: Instituciones y Desarrollo, Vol. 10. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña - Octubre, 2001. p 11. Disponible en: http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.pdf

⁸⁰ Prats, Joan: Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico. En: Instituciones y Desarrollo, Vol. 10. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña - Octubre, 2001. p 17. Disponible en: http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.pdf

⁸¹ Mayntz, Renate: “From government to governance: Political steering in modern societies”. Summer Academy on IPP: Wuerzburg, September 7-11, 2003. Disponible en: http://www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/Summer_Academies/SuA2Mayntz.pdf

⁸² Mayntz, Renate: “Nuevos desafíos de la teoría de Governance” en Instituciones y desarrollo Vol. 7. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña – Noviembre, 2000. Disponible en: http://www.iigov.org/revista/?p=7_02

intereses y agendas específicas entre el gobierno y los actores no estatales. No se enmarca necesariamente en un modelo de control jerárquico como menciona Mayntz, sino por el contrario está caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre los diferentes actores sociales para la toma de decisiones y el manejo de conflictos. Es interesante resaltar que desde esta óptica, la participación ciudadana adquiere mucho protagonismo, sin embargo, se torna difícil de conciliar en la práctica, al chocar con una dinámica económica capitalista que privilegia el desarrollo de grupos hegemónicos.

En esta investigación, entenderé a la gobernabilidad como esa capacidad de presentar y aplicar políticas públicas y decisiones mediante cauces institucionales, las cuales se alimentan de interacciones y relaciones entre los actores estratégicos que le proveen de legitimidad. Consideraré a la gobernanza como la estructura de interrelaciones y acciones que vinculan a los diferentes actores estratégicos en la negociación de sus agendas, toma de decisiones y diseño de estrategias. Así, si la Gobernabilidad como he anotado, está necesariamente sustentada en la legitimidad y la representación, la gobernanza por su parte, se enfoca mucho más en la eficiencia y eficacia de la gestión pública y sus interacciones con los grupos sociales de manera equitativa e inclusiva para lograr eficacia en la gestión pública.

Rupturas en el plano de la gobernanza nos remitirán por tanto a crisis de gobernabilidad. De ahí la importancia de construir enlaces entre estas dos esferas, procurando una participación activa de las distintas redes de actores y del Estado. Analicemos que sucede con estos conceptos al intentar una aproximación a la realidad social y política en las islas Galápagos.

Galápagos: nuevas etapas, mismos problemas.

En Ecuador se han experimentado varias crisis de gobernabilidad en donde el conflicto ha llevado al cuestionamiento de la matriz institucional misma representada en el régimen democrático, tornando inestable el sistema sociopolítico existente.

Las rupturas que se han producido en la gobernabilidad en el ámbito nacional, condicionan la operatividad y eficacia de la gobernanza en el ámbito local. Así, en Galápagos, los quiebres que se han dado durante los dos últimos años a nivel de Gobierno Central, se reflejan en las dinámicas locales, pues se suprimen o modifican las denominadas “reglas de juego” (procedimientos para la toma de decisiones) establecidas y aceptadas por los actores involucrados.

Cabe recordar, que a partir de la formulación de la Ley Especial en 1998, los galapagueños acordaron su participación activa en los procesos de toma de decisiones, gestión y manejo de la provincia⁸³. Al verse violentado este proceso por las crisis de gobernabilidad en el ámbito nacional, se sacuden los fundamentos del modelo participativo instaurado localmente, encontrando su manifestación en los múltiples conflictos que se generan.

⁸³ Líderes de cada sector a través de la Junta de Manejo Participativo (JMP) y de la Autoridad Interinstitucional de Manejo (AIM) para el caso de la Reserva Marina o del Consejo del Ingala en un ámbito más regional, negocian acuerdos sobre la conducción y manejo de la provincia. Ver Anexo A.

La falta de institucionalidad⁸⁴ de la que adolece el Ecuador continental en los últimos años, también se ha trasladado a las Galápagos a través de diversos mecanismos, que rompen con el proceso local de formulación de acuerdos. La representación más crítica de esto, es la ruptura del esquema de manejo participativo a través de diversos mecanismos. Citemos un ejemplo: en enero de 2004, el entonces presidente Lucio Gutiérrez firmó el Decreto Ejecutivo No. 1186 “Reglamento General de Aplicación de la Ley de Turismo”, publicado en el Registro Oficial N° 244 del 5 Enero de 2004, que modifica substancialmente al Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas (RETANP), el mismo que fue consensuado al interior de la Junta de Manejo Participativo (órgano local de consenso), con la finalidad de transferir la capacidad reguladora de las actividades de turismo del Parque Nacional Galápagos al Ministerio de Turismo.

Las atribuciones que tiene el Parque Nacional sobre la materia fueron establecidas por la Ley de Régimen Especial, (la cual por su carácter de Ley Orgánica, su reforma, derogación o interpretación deberá ser realizada por mayoría absoluta de los integrantes del Congreso Nacional), las mismas que intentaron ser cambiadas por un decreto presidencial evidenciando de esta manera, el caos existente en el manejo de las políticas públicas del anterior Gobierno.

Este cambio en las “reglas de juego”, restó legitimidad al proceso participativo impulsado desde hace más de 5 años y provocó el enfrentamiento entre actores locales y operadores turísticos continentales, quienes a través de ASOGAL

⁸⁴ Entendida como la capacidad de las reglas y procedimientos de perpetuarse en el tiempo y para resolver problemas de la interacción entre actores estratégicos. (En: Prats, Joan: “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. En Instituciones y Desarrollo Vol. 14-15. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña – Diciembre, 2003).

(Asociación Nacional de Empresas Turísticas en Galápagos) aprovecharon de su capacidad de lobby político para influenciar en las decisiones de gobierno. De haberse concretado este hecho, la población local (sobretudo los pescadores artesanales que contemplan cambiar de actividad) dejaría de percibir las ganancias generadas por operaciones de “turismo con base local” como son la pesca deportiva, el tour de bahía y el de buceo, aún por reglamentar en el Plan de Manejo de la Reserva Marina⁸⁵.

Es así como la gobernanza en el ámbito local se pone en entredicho, pues si bien se logró forjar una alianza entre los diferentes actores locales que llevó a la expedición de la Ley Especial (en un intento por defender sus intereses de amenazas externas) y a la consolidación del proceso de Manejo Participativo, éstos esquemas tambalean por la intervención de un agente externo, (operadores de turismo del continente), quienes resolvieron pasar por alto el proceso participativo y olvidar la Ley para buscar beneficios particulares.

Si asumimos que la calidad de la gobernabilidad está dada por el grado de desarrollo institucional de la gobernanza que hay en una sociedad⁸⁶, entonces el ejemplo expuesto nos refleja la preponderancia de sectores hegemónicos dentro del ámbito público y privado, que ponen en riesgo el ejercicio de este estilo de gobierno. De esta manera, se rompe toda arista de matiz democrático que la gobernanza otorga a la

⁸⁵ El “Turismo con base local” es una modalidad que privilegia el desarrollo de operaciones turísticas por parte de la población local, en un intento por mejorar la redistribución de los beneficios generados por esta actividad. Esta contemplado en el Art. 48 de la Ley Especial, en el Reglamento General de Aplicación de la Ley y en el Reglamento de Turismo en Áreas Protegidas (RETANP), sin embargo existen presiones de grupos poderosos que empujan su modificación.

⁸⁶ Prats, Joan: “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. En Instituciones y Desarrollo Vol. 14-15. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña – Diciembre, 2003.
Disponible en: http://www.iigov.org/revista/?p=14_08

governabilidad, en el caso de las Islas Galápagos, a través de la participación como mecanismo de inclusión de los actores locales en la vida política.

Lo anteriormente descrito nos plantea una importante interrogante sobre la capacidad del proceso participativo como modelo democrático generador de acuerdos y políticas en las Islas para manejar o sortear estas dificultades. Nos cuestiona sobre su facultad de perdurar en el tiempo y su legitimidad frente a la comunidad local. Profundizaremos en esta inquietud al hablar de los alcances del modelo al final del presente capítulo, mientras tanto, revisemos el papel del Estado como actor central en esta dinámica.

2.2 El rol del Estado en la dinámica política de las Islas.

Con la provincialización de Galápagos en febrero de 1973, se desplazaron a las Islas una serie de instituciones burocráticas y dependencias estatales que trajeron consigo las mismas debilidades estructurales que les caracterizan en el continente es decir, la falta de presupuesto, su poca capacidad de gestión o ineficiencia en el ejercicio de sus funciones, situación que se vio agravada aún más por el aislamiento geográfico de esta región.

Su presencia en una sociedad relativamente pequeña, propició como lo señala Ospina que no exista una marcada diferencia entre la sociedad y el Estado, así,

*“las instituciones estatales están impregnadas hasta la médula por la organización social tradicional, es decir, de las redes familiares y comunitarias que influyen en la orientación de las actividades del sector público isleño. En Galápagos, la vida institucional está marcada por una intimidad inseparable entre sociedad política y sociedad civil”.*⁸⁷

⁸⁷ Ospina, Pablo: Migraciones, Actores e Identidades en Galápagos. Instituto de Estudios Ecuatorianos /CLACSO/ ASDI Inédito. Quito - 2001. p 7.

Es esta dinámica que combina lo estatal con lo privado, lo que torna en extremo compleja la institucionalidad en las Islas, afectando enormemente el proceso de toma de decisiones y ejecución de los acuerdos. Podemos considerarla como una causal interna para el debilitamiento de la institucionalidad, ya que al estar el Estado atravesado por fuertes redes de clientelismo y parentesco, se torna muy complejo el ejercicio de sus atribuciones⁸⁸.

En Galápagos existe una sobredimensión del poder público en la vida cotidiana, poder que a más de ocupar los campos tradicionales (como son salud, educación, administración de justicia, etc.) se encuentra presente también en otros espacios como: la regulación territorial, la regulación de mercado, producción y comercio (pepinos de mar y langosta), movilización de personas y bienes, entre otros. Esta compleja red de representación en el ámbito político para una población que bordea los 20.000 habitantes, torna complejo el ámbito público y el logro de los objetivos de desarrollo sostenible planteados en su proyecto político.

En este sentido, el Archipiélago cuenta con una serie de autoridades gubernamentales (sean éstas por delegación o elección popular), quienes controlan, compiten y se disputan entre sí mismo el control de espacios y recursos. Un gobernador, un prefecto provincial, dos diputados, tres alcaldes, el director del Parque Nacional, el gerente del Ingala son algunos de los que sobresalen, a más de los diferentes delegados ministeriales. De estos funcionarios es importante destacar que no todos son electos por voto popular. La designación del Gobernador como del Gerente del Ingala es

⁸⁸ Conviene mencionar que según el VI Censo de Población y V de Vivienda, un 27.6 % de la población económicamente activa se encuentra ocupando cargos públicos en la Provincia. Esto nos da una idea sobre la importancia del Estado en el mercado laboral de las Islas.

potestad del Presidente de la República, así como la del Director del PNG (a través del Ministerio del Ambiente). Este hecho dificulta la gobernanza en el plano local, pues estos nombramientos son realizados por instancias externas (nacionales), desconociendo el modelo participativo existentes que se estableció con la creación de la Ley Especial. Las dificultades de este hecho serán analizadas en el Capítulo III de la presente investigación, cuando analicemos la crisis surgida por la designación de al menos 9 directores del Parque Nacional Galápagos en un período de apenas dos años.

Esta acumulación de representantes resulta desproporcionada si la comparamos con el tamaño de la población a la que representan o al confrontarlas con cualquier provincia del territorio continental.⁸⁹ Las implicaciones que este hecho acarrea en cuanto a la capacidad de coordinación de actividades o toma de decisiones, se reflejan en el surgimiento de conflictos concernientes a sus áreas de acción y por la asignación de recursos.

Si bien la tensión inicial existente entre el gobierno central y los pobladores locales por el control de recursos generados por el turismo quedó parcialmente resuelta a partir de la expedición de la Ley Especial en 1998, se sentaron también las bases de una competencia interna entre instituciones locales, pues la Ley faculta al Director del Parque Nacional a recaudar, administrar y redistribuir los tributos por ingreso de turistas, sobre la base de porcentajes asignados por la misma Ley. Para el año 2001

⁸⁹ En este sentido es importante destacar que la Constitución de la República Art. 126 favorece a la Región Insular al establecer que “los diputados serán electos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil.” Es decir, independientemente del número de habitantes que tenga Galápagos, su representación en el Congreso Nacional será de dos diputados.

por ejemplo, el monto recaudado por ingreso de turistas a Galápagos fue de \$5.3 millones⁹⁰ de los cuales, el 40% fue destinado al Parque Nacional.

A esto debemos agregar el control indirecto que esta institución ejerce sobre los porcentajes asignados para el Patrullaje de la Reserva Marina (5%), cuanto para el Sistema de Inspección y Cuarentena - SICGAL (5%) incrementando su grado de influencia y control por el monto de fondos destinados a la conservación frente a aquellos que se destinan al desarrollo poblacional.

Distribución del tributo generado por el ingreso a las áreas naturales protegidas de Galápagos.



Fuente: Plan de Manejo del Parque Nacional Galápagos 2005, página 294. La distribución sigue los parámetros asignados por el Art. 18 de la Ley de Régimen Especial.

La compleja red de representación descrita en el ámbito local y los volúmenes importantes de recursos que manejan, traducen un conflicto latente al interior del propio Estado. A esto deberíamos sumar la crisis que ha afectado al sistema de partidos políticos en el ámbito continental, la cual se traduce en Galápagos en la

⁹⁰ Fuente: Fundación Natura, Informe Galápagos 2001-2002, 89.

búsqueda de espacios de mayor representatividad o instituciones con las cuales los ciudadanos se identifican y a través de quienes pueden canalizar sus demandas de manera directa. Macdonald⁹¹ señalaba ya este punto, al mencionar la existencia de gremios (de Ganaderos, de Maestros, de Carpinteros, de Hoteleros, entre otros) y “grupos de interés” como espacios que los galapagueños recurrían para hacer escuchar sus intereses sectoriales durante la década de los noventa. Estos sectores adquirieron protagonismo en el proceso de negociación previa a la formulación de la Ley y posteriormente en el nuevo contexto institucional surgido a partir de su aprobación.

En la actualidad, existen tres entes colegiados encargados de tomar decisiones sobre la gestión de los recursos en las Galápagos, que acogen a sectores como el pesquero, los operadores turísticos locales, los productores agropecuarios, entre otros y que constituyen espacios de exposición y negociación de intereses, son: el Consejo del Ingala, la Autoridad Interinstitucional de Manejo (AIM) y la Junta de Manejo Participativo de la Reserva Marina de Galápagos⁹².

Recapitulando, en Galápagos encontramos un fuerte enlace entre el Estado y la organización social, a través de una pluralidad institucional que podría ser una de las fuentes generadoras de conflictos. El establecimiento de redes de poder y negociación que enlazan lo local con lo nacional y lo global, instituyen nuevas formas de construir y posicionarse frente a una realidad en constante movimiento.

⁹¹ MacDonald, Theodore: Conflict in the Galapagos Islands. Analysis and recommendations for management. Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, January 1997. Página 26.

⁹² Ver: Ley de Régimen Especial de la Provincia, Capítulo III Art. 5 sobre la conformación del Consejo del Ingala, y el Capítulo IV Art. 13 sobre la Autoridad Interinstitucional de Manejo. También he incluido un resumen institucional en el Anexo A al final de esta investigación.

2.3 Legislación ambiental vigente.

La década de los noventa en el Archipiélago, estuvo marcada por profundos conflictos tanto políticos como sociales que ahondaron las diferencias existentes entre los diferentes sectores sociales existentes en las Islas.

Sin embargo, en un intento por defender sus intereses de los agentes externos y de conseguir cierta autonomía del gobierno central en la ejecución de sus recursos, se vieron impulsados a forjar un proyecto conjunto. En el primer capítulo de esta investigación abordé este punto, es decir se analizó la Ley Especial como un discurso de consenso, una alianza forjada entre distintos actores que buscaba consolidar una mayor autonomía provincial en la gestión y manejo de sus recursos, así como una respuesta a varias amenazas externas (especialmente los pescadores industriales).

La complejidad jurídica y campo de influencia que la Ley de Régimen Especial plantea, podría ser materia de un estudio en sí mismo⁹³. Por tanto, no es mi intención en la presente investigación el realizar una evaluación de este marco jurídico en sí, sino la de destacar aspectos que considero ayudan a definir lo que han sido las políticas públicas en el medio insular y su influencia en la vida de los galapagueños.

Al revisar la Ley de Régimen Especial, lo primero que llama la atención es la importancia asignada al “desarrollo sustentable” como premisa guía en su formulación. Se la define en los siguientes términos:

⁹³ A más de la Ley Especial y de su Reglamento General de aplicación, existen Reglamentos adicionales como son: el de Pesca Artesanal, el de Turismo en Áreas Protegidas, el de Manejo de Sustancias Peligrosas, el de Desechos Sólidos, el de Control Migratorio y el de Inversiones que conforman un marco legal complejo en la provincia.

“El desarrollo sustentable es el proceso dinámico en el que el manejo de los recursos naturales, la potencialización del ser humano, los mecanismos de concientización y participación ciudadana, el enfoque del desarrollo científico y tecnológico, la formulación de nuevos esquema legales y administrativos, la orientación de la economía y la orientación de principios éticos de responsabilidad ambiental, fortalezcan las opciones para satisfacer las necesidades básicas actuales, sin destruir la base ecológica de lo que dependen el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida de las futuras generaciones⁹⁴”.

Esta definición por demás ambiciosa, pretende abarcar una amplia gama de aspectos (económicos, sociales, biológicos, legales y administrativos) de la vida en las Islas, todo bajo un marco de “responsabilidad ambiental” compartida. Para alcanzar esta ansiada “sustentabilidad”, se plantearon además tres requerimientos específicos:

1. Se mantiene la Biodiversidad.
2. Se mantienen los procesos evolutivos y
3. No corre riesgo de causar directa o indirectamente la introducción o dispersión de especies exóticas⁹⁵.

Es importante también retomar el Principio Precautelatorio mencionado en el primer capítulo de esta investigación como un complemento de esta visión desarrollo sustentable /conservación, pues al no existir suficiente información sobre un aspecto que marque controversia, se aplica este principio que claramente actúa por el lado conservacionista.

Pero ¿Cómo conseguir el desarrollo local sin violentar ninguno de estos requisitos?

La condicionalidad impuesta a través de éstos requisitos (más allá de ser legítima o no), ha significado un freno a las aspiraciones de desarrollo de la población local,

⁹⁴ Esta definición consta en el Capítulo IX, Art. 73 de la Ley de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos.

⁹⁵ Ver: Capítulo IX, Art. 73

así como una fuente de enfrentamiento permanente entre conservacionistas y habitantes locales⁹⁶.

Este dilema en el plano institucional, también ha marcado fuertemente el desarrollo de planes y programas en las instituciones estatales y privadas presentes en la provincia. Existe un intento de conciliación de estos programas por parte del Instituto Nacional Galápagos (Ingala) como institución de planificación regional, en un esfuerzo por armonizar e integrar las políticas sectoriales dentro del Archipiélago. El Ingala fue creado en 1980 como un órgano adscrito a la Presidencia de la República, es el encargado de la planificación y gestión regional, coordinación de políticas y acciones entre los diferentes actores a todo nivel. Esta conformado por el Consejo del INGALA y por la Secretaría Técnica, que es ejercida por la Gerencia y sus dependencias asentadas en Puerto Baquerizo Moreno. El rango de funciones del Ingala resulta demasiado amplio y ambicioso, excediendo la propia capacidad institucional, un claro ejemplo de esta limitada capacidad de gestión es el deficiente mecanismo de control migratorio que existe en la provincia⁹⁷.

La Ley Especial como instrumento de política pública del Estado ecuatoriano, ofrece una serie de incentivos y subsidios a los habitantes insulares, como medidas compensatorias para asegurar una mejora en su calidad de vida debido a su aislamiento continental, así como compensación por las restricciones impuestas por el

⁹⁶ Cuando hablamos de la población local es importante diferenciar las perspectivas locales presentes en la población asentada en el Archipiélago (con estatus de residente permanente), de aquella conformada por emigrantes recientes (muchas veces en condición de ilegalidad) y su escaso sentido de pertenencia comunitaria, lo que se refleja en una no interiorización de los valores y prácticas de preservación de la naturaleza. Es decir, no podemos hablar de una visión compartida por todos los habitantes locales sobre Galápagos, sino fragmentada por las constantes olas migratorias que llegan desconociendo el marco legal gestado participativamente e intentan de una u otra manera, cambiar las “reglas del juego”. (Ver Anexo C)

⁹⁷ Sin duda la Ley Especial de Galápagos introdujo cambios importantes en esta Institución. Si se desea conocer las atribuciones originales del Ingala en los ochentas, recomiendo al lector la revisión del texto de Marder - Arcos (1985) citado en la bibliografía de este estudio.

Parque Nacional. Las subvenciones más representativas las encontramos en el precio de boletos aéreos diferenciados para residentes permanentes⁹⁸, transporte de carga desde el continente, en las tarifas de electricidad, de combustible, entre otros⁹⁹.

Como hemos señalado, todos estos subsidios están destinados a reducir el costo de vida en las Galápagos, sin embargo constituyen una medida contraproducente al fomentar a su vez una mayor migración hacia las mismas. Estos hechos ponen en evidencia las contradicciones en la política estatal frente a las islas, por un lado ofrece una serie de beneficios e incentivos para los habitantes locales, tornando el contexto socioeconómico muy atractivo, mientras que por otro, promueve una política que restringe la migración, en su búsqueda por reducir los riesgos que implica para los ecosistemas insulares una movilización masiva de personas (la introducción de especies, expansión de áreas urbanas, etc).

En el primer capítulo se presentaron los principales indicadores socioeconómicos de relativa “prosperidad” que presentan las Galápagos frente al Ecuador continental, esto sumado a la serie de beneficios descritos, las convierte en un atractivo polo migratorio. La importancia de las redes familiares que se establecen entre pobladores locales y sus familias en el continente, constituyen un enlace fundamental que sustenta la migración hacia esta región. Dicha fuerza laboral será absorbida principalmente por sectores como el turístico, el de la construcción y la pesca (Borja,

⁹⁸ La Ley de Régimen Especial, en el Título III Art. 25 establece tres categorías de residencia en las Islas. Los residentes permanentes, los temporales y los turistas y transeúntes. En el caso de los subsidios de las tarifas aéreas, son los residentes permanentes (quienes son nativos de Galápagos o quienes residían por más de cinco años continuos previa la expedición de la Ley), quienes se benefician con el 50% de descuento en la compra de boletos aéreos. (Cfr. Título X, Disposición General, Séptima).

⁹⁹ Kerr, Cárdenas y Hendy (2004) realizan un estudio completo sobre las implicaciones de estas subvenciones para la economía insular y su impacto en el incremento del movimiento migratorio hacia las Galápagos. Los autores señalan que muchos de estos subsidios no encuentran en la población local sus beneficiarios directos, por ejemplo en el caso del transporte de combustibles, hasta el año 2001, el Estado era quien subsidiaba su transportación, siendo las mayores favorecidos las grandes embarcaciones de turismo, quienes consumen el 60% de diesel que se transporta a las islas y son el segundo consumidor más importantes de gasolina (Cfr. 2004: 76).

2000; Bremner, 2002)¹⁰⁰. En el caso del sector turístico este vínculo de estímulo a la migración es especialmente notable, por un lado, al dinamizar la economía insular fomenta la migración y por otro, mantiene una alta demanda por trabajadores especializados (bilingües, universitarios, etc) que en su mayoría provienen del continente. En definitiva, lo que Grenier¹⁰¹ llamó la “continentalización” del medio insular a mediados de los noventa, es decir el desplazamiento de patrones de consumo y acción desde el continente, hoy es una realidad en Galápagos.

Otro de los beneficios planteados por la Ley Especial, es la preferencia local en el empleo, lo cual significa que las vacantes existentes en las instituciones sean del sector público o del privado, deberán privilegiar a los aplicantes locales. Si consideramos el grado de escolaridad y especialización requeridos para la realización de trabajos en el sector turístico o de conservación, resulta difícil para los habitantes locales insertarse en estas áreas. Sin embargo, considero relevante el resaltar los aportes a la capacitación de habitantes locales por parte de estos sectores, a través de becas o cursos de capacitación como una respuesta al condicionamiento planteado por la Ley.

A lo anteriormente señalado debemos mencionar que las remuneraciones de empleados tanto públicos como privados en las islas, se encuentran reglamentadas por la Ley Especial, la que asigna un porcentaje adicional del 75% calculado sobre el

¹⁰⁰ Ver: Borja Raúl, Pérez Jaime: Parque Nacional Galápagos: Dinámicas migratorias y sus efectos en el uso de los Recursos Naturales. Fundación Natura – The Nature Conservancy –WWF, Quito, Junio 2002. p. 79 y 95.
También el estudio de: Bremner Jason, Perez Jaime: A Case Study of Human Migration and the Sea Cucumber Crisis in the Galapagos Islands. Royal Swedish Academy of Sciences. Ambio Vol. 31 No. 4, Junio – 2002. p. 310.

¹⁰¹ Grenier, Christophe: Conservation contre nature. Les îles Galápagos. IRD Editions, Paris 2000.

salario mínimo vital como una medida compensatoria por el costo de vida más elevado en Galápagos frente al Ecuador continental¹⁰².

A la luz de un proceso de más de seis años desde su expedición, la aplicación de la Ley Especial ha despertado múltiples cuestionamientos. Varios intentos por declarar la inconstitucionalidad de la Ley se han presentado en los últimos años. Estos han tenido como protagonistas tanto a actores internos a las Islas cuanto externos, cuya impresión es que la Ley no recoge sus expectativas, atenta contra sus intereses o restringe sus derechos. Por ejemplo, en septiembre de 2001, la Asociación de Atuneros del Ecuador, demandó la inconstitucionalidad parcial de la Ley ante el Tribunal Constitucional por restringir sus acciones dentro de la Reserva Marina, apelando a razones económicas y sociales como la gran cantidad de mano de obra que emplea su industria, la cual se vería afectada severamente por la restricción de pesca dentro de esta Reserva. Los sectores involucrados tanto a favor como en contra expusieron sus criterios ante el Tribunal y el fallo final fue a favor del mantenimiento de la Ley.

En el año 2004, el dirigente pesquero Rogelio Guaycha, Presidente de la Unión de Cooperativas Pesqueras de Galápagos, presentó una demanda de amparo constitucional ante un juez de la provincia, en contra de la resolución No. 02 del 7 de mayo de 2004 de la Autoridad Interinstitucional de Manejo (AIM) que fija el límite y el plazo para la captura de pepinos de mar en las Islas. Su argumento se fundamentaba en que la AIM no tenía competencia para fijar la cuota de captura de esta especie, además de que la reunión fue suspendida y la agenda no se cumplió en

¹⁰² Ver: Disposición General Octava y Novena en el Título X de la Ley de Régimen Especial para la provincia.

su totalidad. Luego de un análisis jurídico, el Tribunal Constitucional votó en contra de este amparo y resolvió validar lo actuado por la AIM. Lo relevante de esta demanda es que tiene como protagonista al sector pesquero local, actor político con voz y voto en los foros de manejo participativo (Junta de Manejo Participativo y en la Autoridad Interinstitucional de Manejo). Su dirigente es Diputado Alterno en el Congreso Nacional, lo que podría sugerir que los intereses gremiales con los políticos en las Islas se encuentran entrelazados, tornando muy compleja la aplicación de cualquier marco legal.

MacDonald¹⁰³ planteaba que la reticencia de los habitantes locales a aceptar el cumplimiento de las regulaciones se debía a que no participaban en su formulación. Este hecho cambió con la expedición de la Ley Especial y las instancias de participación que se crearon y que concedieron este poder a los diversos actores locales. Sin embargo, en la actualidad se nos presenta una nueva interrogante, ¿Qué lleva a los habitantes locales a revelar su inconformidad con este marco jurídico, si actualmente son copartícipes en el diseño de las políticas que los gobiernan? En el siguiente apartado propondré un acercamiento a esta problemática, como una lectura de los quiebres políticos que se producen al interior del modelo de manejo participativo y sus consecuencias en el esquema de gobernanza de las Islas.

Resulta imperativo llamar la atención sobre ese nuevo segmento poblacional llegado a las Islas desde la expedición de la Ley en 1998, cuyo desconocimiento del sistema participativo en la toma de decisiones influye en sus actitudes y prácticas frente a la preservación de recursos en el Archipiélago. Ilustrativamente, si asumimos que la

¹⁰³ MacDonald, Theodore: Conflict in the Galapagos Islands. Analysis and recommendations for management. Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, January 1997. Página 11.

población de Galápagos en 1998 era de aproximadamente 15.000 habitantes frente a los casi 22.000 de la actualidad, y que ha crecido a una tasa del 5.9% anual con una tasa de crecimiento vegetal del 0%,¹⁰⁴, podemos afirmar que uno de cada tres habitantes actuales de Galápagos no estuvo presente en 1998 cuando se gestó y aprobó la Ley Especial. Las implicaciones de este hecho se reflejan en la conflictiva realidad actual.

El “empoderamiento” de las instituciones locales por parte de la Ley Especial nos presenta otro escenario complejo. El Servicio Parque Nacional Galápagos y el Ingala son las principales instituciones encargadas por la Ley Especial de la reglamentación de actividades en las áreas naturales (marinas y terrestres) y en las urbanas respectivamente.

Estas amplias atribuciones en ambas organizaciones rebasan su capacidad institucional, por ejemplo, si analizamos de cerca las vastas facultades asignadas por la Ley Especial al Ingala, le confieren un amplio control sobre las demás instituciones provinciales, le permiten aprobar los presupuestos de las entidades del régimen seccional dependiente y autónomo y controlar su ejecución. Es decir lo convierten en la institución que orquesta la planificación provincial con carácter de “única y obligatoria”¹⁰⁵. La creación del Plan Regional y su naturaleza obligatoria, es un intento por conseguir el manejo integrado de la Provincia.

¹⁰⁴ Borja Raúl, Pérez Jaime: Parque Nacional Galápagos: Dinámicas migratorias y sus efectos en el uso de los Recursos Naturales. Fundación Natura – The Nature Conservancy –WWF, Quito, Junio 2002. Página 27

¹⁰⁵ Ver: Constitución Política de la República del Ecuador, Art. 239.

Sin embargo, si revisamos la composición de Consejo del Ingala¹⁰⁶ como órgano administrador de las políticas en el ámbito local, vemos que es un espacio de negociación política, donde se sientan los principales actores nacionales y locales a resolver controversias, reglamentar acciones, forjar alianzas y tomar resoluciones. Este rango amplio de actividades se presta para una indefinición y muchas veces arrogación de funciones basada en intereses de sectores específicos. Por ejemplo: en Agosto de 2004, la Gobernadora Provincial convocó al Consejo del Ingala para que dicte las resoluciones relativas a la apertura de la pesquería de pepino de mar, atribución que por Ley le corresponde a la Autoridad Interinstitucional de Manejo de la Reserva Marina.

Este hecho ocasionó una nueva crisis en la gobernanza local y una violación a lo estipulado en la Ley Especial sobre las competencias específicas de estos organismos. Puso en evidencia, los intereses políticos de varias autoridades por favorecer al sector pesquero artesanal de Galápagos, sector cuyos integrantes son la base electoral de esos políticos.

Sin duda alguna, la aplicación de la Ley Especial todavía presenta desafíos importantes, deberá sortear obstáculos de diversa índole como el antes descrito, en su intento por conciliar la conservación con el desarrollo de la provincia.

¹⁰⁶ El Consejo de Administración está integrado por: los Ministros de Ambiente, Finanzas, Defensa Nacional, Turismo Comercio Exterior, el Gobernador, representante de las Municipalidades, Prefecto Provincial, Presidente de la Cámara Provincial de Turismo, representante de las Cooperativas de Pescadores Artesanales, el Presidente del Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y Medio Ambiente – CEDENMA, el Representante de los Productores Agrícolas. La Fundación Charles Darwin asiste con voz sin voto.

2.4 Arreglo institucional en la gestión de los recursos naturales: el esquema de manejo participativo.

La multiplicación de los conflictos socioambientales ha sido un factor determinante en el cambio de las políticas públicas relacionadas con el Archipiélago. Así, la Ley Especial estableció dos principios básicos para el manejo de esta área protegida. En primer lugar, el “manejo adaptativo” para responder a situaciones no previstas, el cual está basado en un plan que prevé sistemas de monitoreo y define criterios para adaptar el manejo a los resultados del mismo y en segunda instancia, el “manejo participativo” como un sistema de co-administración del área de la Reserva Marina, una alianza establecida entre los interesados (residentes locales y usuarios), que especifica sus respectivas funciones, derechos y responsabilidades¹⁰⁷.

Este proceso fue bastante complejo pues implicaba el sustituir un régimen de libre acceso a los recursos naturales por uno de manejo comunitario, sustentado en la participación de los diferentes usuarios. Así, el área que comprendía la Reserva de Recursos Marinos de Galápagos, pasó de ser una zona de libre acceso (tanto para locales como agentes externos), a estar regulada por un marco participativo que restringía el acceso a los habitantes locales y excluía a los externos (sobre todo pescadores industriales).

Creada en 1986 y reformulada y ampliada en 1998 cuando se promulgó la Ley Especial, la Reserva Marina de Galápagos, constituye uno de los principales focos de

¹⁰⁷ Ver: Ley de Régimen Especial, Título IX, Art. 73.

conflictos en la actualidad. Si revisamos los antecedentes que llevaron a su establecimiento a mediados de los ochentas, éste se realizó sin consulta previa o compensación alguna para los potenciales perjudicados, tampoco se contó con la inclusión de los actores locales en el proceso¹⁰⁸. Este hecho generó un sentimiento de rechazo por parte de las comunidades locales, frente a la exclusión en la toma de decisiones e imposición de regulaciones desde fuera de las Islas¹⁰⁹.

Tal situación intentó ser modificada a través de la Ley Especial y los principios descritos, que buscaban la creación de alianzas duraderas bajo la misma óptica común de deberes y derechos orientados a la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales. Para encontrar el respaldo necesario en la población local, se contempló una serie de incentivos y compensaciones así como su participación en la toma de decisiones y en la orientación de las políticas.

Si bien en un inicio el sistema de manejo participativo nació como resultado de esta visión de conjunto, en la actualidad la diversidad de intereses existentes y el descontento de varios de los sectores de usuarios frente al proceso, han propiciado que la visión política que lo concibió se encuentren en entredicho. Revisemos brevemente la conformación del modelo a finales de la década de los noventas.

En junio de 1997 se conformó el denominado “Grupo Núcleo” con delegados de los sectores de Pesca, Turismo, Conservación y la Subdirección de Pesca con la finalidad de discutir el Plan de Manejo de la Reserva bajo el marco de manejo comunitario de

¹⁰⁸ Oviedo, Paola: “Las Islas Galápagos: El manejo de conflictos para la conservación y el uso sustentable de los recursos”. En Buckles D, (edit), “Cultivating peace: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management”, IRDC / World Bank, Washington DC 2001.

¹⁰⁹ MacDonald, Theodore: Conflict in the Galapagos Islands. Analysis and recommendations for management. Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, January 1997. Página 12.

recursos. Este se basó en el enfoque impulsado por MacDonald (1997) en su evaluación sobre conflictos en Galápagos llevada a cabo un año antes, la cual cuestionaba el considerar a las Islas únicamente como un bien mundial “Patrimonio Natural de la Humanidad”, desconociendo la presencia de comunidades asentadas ahí ya durante varias décadas. Estas eran percibidas como amenazas, pues por un lado, atentaban contra los ecosistemas existentes y por otro, mantenían expectativas de autonomía frente al control estatal.

Según Heylings esta percepción sobre las poblaciones locales reforzó la estructura de poder asimétrico (reseñada por MacDonald) entre los grupos locales, nacionales e internacionales con intereses en la Reserva. Lo menciona en los siguientes términos:

“The “weaker” group consisted of marginalized, stigmatized local fishermen whilst the higher-group consisted of government agencies, conservationists with access to national and international alliances, the industrial fishing sector and the economic and politically powerful tourist sector”¹¹⁰.

La propuesta de MacDonald se centró por tanto, en reconocer la importancia global de las Islas pero con un control comunitario local. Tesis que fue adoptada por el denominado “Grupo Núcleo” (en su tarea de revisión del Plan de Manejo) que vio en este nuevo enfoque comunitario, la posibilidad de introducir cambios importantes en el proyecto de Ley Especial que se estaba gestando.¹¹¹

Así, lo que en un inicio fue una iniciativa de participación local para la revisión del Plan de Manejo de la Reserva Marina, devino en un componente muy importante de la Ley Especial y los principios de manejo que establece. Colocó los cimientos del proceso participativo que existe en la actualidad y lo institucionalizó a través de dos

¹¹⁰ Heylings Philippa, Cruz Felipe: “Common Property, Conflict and Participatory Management in the Galapagos Islands”. Crossing Boundaries Conference, Junio - 1998. Página 4.

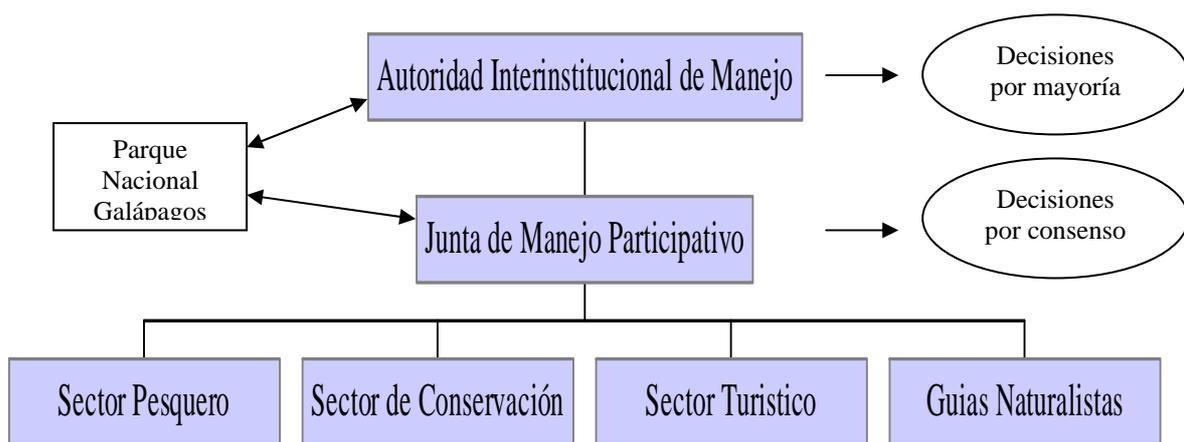
¹¹¹ Si se desea conocer con mayor detalle la conformación y dinámica que acompañó la conformación del “Grupo Núcleo”, recomiendo la lectura del artículo de Heylings – Cruz (1998) citado en esta bibliografía.

instancias: la Junta de Manejo Participativo y la Autoridad Interinstitucional de Manejo.

La Junta de Manejo Participativo¹¹² reúne periódicamente a los representantes de los sectores de usuarios de la Reserva para la búsqueda de acuerdos. Estos deben ser logrados por consenso y de no conseguirlo se recurre a la Autoridad de Manejo de la Reserva Marina para que los discuta y dicte resoluciones al respecto.

La Autoridad Interinstitucional de Manejo (AIM), es un ente de composición mixta¹¹³, encargado por Ley (Art. 14) de establecer las políticas para la administración de esta zona, apoyada en el Plan de Manejo. Actúa únicamente cuando los consensos no han podido ser logrados entre los usuarios de la Reserva reunidos en la Junta de Manejo, siendo sus decisiones tomadas por mayoría de votos. Este es el organigrama que describe el tipo de relación que existe entre los diferentes actores:

ORGANIGRAMA DEL MODELO DE MANEJO PARTICIPATIVO EN LA RMG.



¹¹² La Junta de Manejo esta conformada por delegados del Parque Nacional Galápagos, la Estación Científica Charles Darwin, el Sector Pesquero de Galápagos, la Cámara Provincial de Turismo y los Guías Naturalistas. Ver Anexo A.

¹¹³ La Autoridad de Manejo está integrada por: los Ministros de Ambiente, Defensa Nacional, Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, Turismo, la Cámara Provincial de Turismo, el Sector Pesquero Artesanal, el sector de ciencia y Conservación. El Director del Parque Nacional será el Secretario Técnico. Ver Anexo A.

Es importante destacar como lo hace Bravo¹¹⁴, que los usuarios locales están representados en todos los niveles del sistema y son co-responsables de las decisiones tomadas. Sin embargo, resulta interesante el rol desplegado por el Servicio Parque Nacional Galápagos, pues busca consensos con los demás actores en el seno de la Junta, sin embargo, en la Autoridad de Manejo actúa como Secretaría Técnica y órgano responsable de la ejecución de las resoluciones adoptadas en estos foros. Esta ambigüedad en el rol desempeñado por el Parque, constituye una importante limitación en el sistema, pues su rol es más de tipo instrumental, dejando en segundo plano una adherencia a los principios y prácticas del modelo¹¹⁵.

En el ámbito de la Autoridad de Manejo, la capacidad de lobby ante autoridades gubernamentales es fundamental para conseguir que los tomadores de decisiones (muchas veces poco familiarizados con la temática), se involucren y puedan tomar medidas suficientemente informados. Esta es una herramienta que muchas veces ha resultado contraproducente con el proceso, pues la influencia sobre los decisores por parte de sectores involucrados puede lesionar la participación de los sectores por igual al interior de la Junta.

Luego de aproximadamente 6 años de iniciado el proceso, a pesar de que el modelo contempla la inclusión de los sectores locales en el manejo de recursos marinos, los conflictos no han disminuido y las crisis por el manejo de recursos naturales no han desaparecido. En los últimos cinco años, se han producido varias disputas y

¹¹⁴ Bravo Manuel, Heylings Philippa: Sistema de manejo participativo de la Reserva Marina de Galápagos, Actividades en 2001 y resultados de la primera evaluación participativa. Policy Matters #10, Septiembre 2002.

¹¹⁵ Heylings Philippa, Bravo Manuel: "El Sistema de Manejo Participativo de la Reserva Marina de Galápagos – Principales actividades en el año 2001". En: Informe Galápagos 2001-2002, Quito- Julio 2002, p.75.

enfrentamientos que sugieren una ruptura del proceso de diálogo y el debilitamiento del modelo participativo¹¹⁶. Examinemos varios de los elementos que sustentan este parecer:

- La participación como metodología para mejorar la gobernanza local, está relacionada necesariamente con esa matriz internacional preocupada del control y regulación de los llamados “comunes ambientales” en un contexto de gobernabilidad global. Si bien Galápagos no se puede considerar por ahora un bien público mundial, traduce un universo de interacciones que vinculan lo local con lo global y viceversa.

Montúfar lo expresa en estos términos:

*“No solo que las conductas y prácticas de los actores locales pueden tener gran repercusión en la vida de personas de otros países sino que organismos internacionales, multilaterales y bilaterales, grupos voluntarios y ONGs transnacionales pueden alcanzar una muy alta incidencia en los procesos de reproducción, valores y prácticas de las poblaciones intervenidas. Es un juego de interacciones mutuas, de interconexiones y flujos de información, recursos, personas y problemas que rebasan los espacios nacionales, que vinculan lo local y lo global”.*¹¹⁷

La influencia de esta visión externa en la dinámica participativa de las Islas, puede bloquear las posibilidades de una democratización profunda del proceso en sí mismo, pues ayudaría a reproducir las condiciones hegemónicas y de inequidad existentes fuera del modelo.

Mi principal cuestionamiento a este proceso radica en la noción de participación que maneja. A mi criterio, las inequidades existentes y que son propias del modelo de la

¹¹⁶ Desde el año 2000, podemos contar al menos 5 conflictos de magnitud que han tenido como protagonistas a varios de los sectores de la Junta de Manejo. Por ejemplo, se dio la toma de instalaciones del Parque Nacional en la Isla Isabela, quema de equipos y amenazas al personal del PNG por parte del Sector Pesquero en el 2000. Se registraron también protestas violentas por la designación de Fausto Cepeda como Director del PNG por considerarlo aliado del Sector Pesquero. En Septiembre 2004, se dio la huelga de 18 días planteada por los Guardaparques como protesta por la inestabilidad política en la que se encuentra sumergida la institución, y el nombramiento de Cepeda. Además se han producido enfrentamientos de diferente magnitud por la apertura o cierre de las pesquerías de pepino y langosta casi anualmente.

¹¹⁷ Montúfar, César: “Gobernabilidad o el regreso del Pretorianismo”. En Ecuador DEBATE N° 47 Quito - Agosto de 1999. Página 14.

economía capitalista cada vez más en auge en las Islas, se reproducen al interior de la Junta de Manejo, pues los grupos hegemónicos posibilitan la aparición de modelos participativos justamente porque no representan una amenaza seria a sus intereses.

Autores como Ortiz¹¹⁸ y Ospina¹¹⁹ han planteado ya la monopolización de la agenda de la Junta de Manejo como una de las causas de insatisfacción del sector pesquero. Al centrar las discusiones de este foro casi de manera exclusiva en las regulaciones que deben regir la pesca en Galápagos (tales como el calendario pesquero, vedas, cuotas y reglamento), se está relegando temas trascendentes como son la revisión de la capacidad de carga en ciertos sitios de visita turística, asignación de nuevos cupos turísticos, el establecimiento de prioridades para la investigación científica en la Reserva, mecanismos de financiamiento de la Junta, estatuto interno, entre otros. Por ejemplo, de las 14 reuniones de la Junta de Manejo Participativo entre enero y diciembre de 2001, 9 se enfocaron en el Reglamento de Pesca y el Calendario Pesquero. Las restantes se dedicaron a temas como la Zonificación de la Reserva Marina, el Derrame de Combustible del Buque Tanque Jessica, el Reglamento de Turismo en Áreas Naturales Protegidas y el Plan de Trabajo de la JMP.¹²⁰

Esta monopolización de la agenda de la Junta en temas pesqueros, puede ser una causal para movilizaciones y enfrentamientos protagonizados por los pescadores durante los últimos años. La percepción de amenaza a sus intereses porque se toman decisiones con su participación pero sin su consentimiento en el seno de la Autoridad

¹¹⁸ Ortiz, Pablo: Galápagos, Sistematización de Conflictos Socio-Ambientales (CSA). Informe preparado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Quito 2005. p. 65.

¹¹⁹ Ospina, Pablo: "Galápagos, Naturaleza y Sociedad. Actores sociales y conflictos ambientales en las Islas Galápagos, Ecuador". Tesis para el grado de Maestro en Antropología Social. Universidad Iberoamericana, México DF, 2004. p. 125.

¹²⁰ Heylings Philippa, Bravo Manuel: "El Sistema de Manejo Participativo de la Reserva Marina de Galápagos – Principales actividades en el año 2001". En: Informe Galápagos 2001-2002, Quito- Julio 2002. Página 116.

de Manejo por ejemplo, pueden alimentar su percepción de que dichas decisiones son injustas en el sentido de que existen otros sectores que perciben privilegios o que no son sometidos al mismo tipo de restricciones. Este hecho como lo señala Oviedo¹²¹, mina cualquier proceso de negociación y participación, cuestionando su funcionamiento y perdurabilidad.

La evaluación interna¹²² del Sistema Participativo, reseña la percepción del Sector Pesquero de la naturaleza del sistema como conflictiva (un espacio donde los sectores con diferentes opiniones intentan buscar solución a sus conflictos), a diferencia de la Estación Científica Charles Darwin y el Servicio del Parque Nacional que la definen como constructiva (un foro donde los distintos sectores construyen sobre sus mutuas capacidades y ventajas para lograr objetivos comunes)¹²³. Esto se explica en parte por el hecho de que solo las regulaciones de pesca parezcan ocupar el tiempo y la energía de la JMP y de la AIM.

Si bien los actores entrevistados en este estudio¹²⁴, reconocieron los logros alcanzados en la Junta de Manejo, también reconocen su inoperancia en coyunturas específicas y el quiebre provocado en el modelo por intervenciones externas de diversa índole sea por parte del Estado o por grupos privados.

¹²¹ Oviedo, Paola: "Las Islas Galápagos: El manejo de conflictos para la conservación y el uso sustentable de los recursos". En Buckles D, (edit), "Cultivating peace: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management", IRDC / World Bank, Washington DC 2001.

¹²² Se realizaron talleres de evaluación interna del Sistema Participativo en el 2001, con la participación de los diferentes miembros de la Junta de Manejo en Puerto Baquerizo Moreno, Puerto Ayora y Puerto Villamil.

¹²³ Bravo Manuel, Heylings Philippa: Sistema de manejo participativo de la Reserva Marina de Galápagos, Actividades en 2001 y resultados de la primera evaluación participativa. Policy Matters # 10, Septiembre - 2002. p. 117.

¹²⁴ Para la realización de la presente investigación, se realizaron 8 entrevistas en profundidad a actores pertenecientes a los diferentes sectores, es decir, guías naturalistas, pescadores, empresarios turísticos, ambientalistas y funcionarios del Parque Nacional Galápagos. Sus criterios serán analizados con mayor detenimiento en el capítulo III cuando plantearé un aproximación al conflicto en torno a la designación del Director del Parque Nacional, que surgió a partir de enero de 2003.

Este hecho nos revela la vulnerabilidad del proceso, es decir el reconocimiento de la fragilidad del modelo participativo frente al accionar de agentes externos. Ya hice alusión anteriormente a las intervenciones de autoridades de gobierno a favor de un sector, que lesionaron el proceso de toma de decisiones en conjunto.

- Existen problemas en la distribución interna del poder y en la representación, que se traducen como ya he señalado en un manejo poco democrático de la agenda de la Junta. Ortiz¹²⁵ señala la importancia de mantener una equidad en la representación, pues al momento existe un sobrepeso del sector conservacionista a través de la Estación Científica Darwin y el Parque Nacional. Esta asimetría de poder y representación entre los distintos grupos de intereses planteada por Heylings¹²⁶, nos remite también al hecho de que aplicar las resoluciones de manejo no tiene implicaciones similares para todos los involucrados, sino que afectan mayormente a los grupos más débiles, por ejemplo, las limitaciones impuestas a ciertas pesquerías sin ofrecer alternativas ni compensación alguna a los grupos de pescadores artesanales locales.

A esto debemos agregar según Oviedo¹²⁷, la incapacidad gubernamental de proponer planes suficientemente atractivos y realistas para lograr la colaboración de los sectores más débiles en la aplicación de modelos de manejo de los recursos.

¹²⁵ Ortiz, Pablo: Galápagos, Sistematización de Conflictos Socio-Ambientales (CSA). Informe preparado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Quito. Septiembre - 2005.

¹²⁶ Heylings Philippa, Bravo Manuel: "El Sistema de Manejo Participativo de la Reserva Marina de Galápagos – Principales actividades en el año 2001". En: Informe Galápagos 2001-2002, Quito- Julio 2002.

¹²⁷ Oviedo, Paola: "Las Islas Galápagos: El manejo de conflictos para la conservación y el uso sustentable de los recursos". En Buckles D, (edit), "Cultivating peace: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management", IRDC / World Bank, Washington DC 2001.

El acceso asimétrico a la información es otra consideración importante entre los sectores miembros de la Junta de la Manejo. Actualmente podemos afirmar que el sector pesquero ha aprendido en el proceso a desarrollar bases de datos e informes sobre el estado de las poblaciones de especies claves como son langosta y pepino de mar. No obstante, la elaboración de reportes participativos requeridos para la toma de decisiones por parte de la Junta, siempre es fuente de descontento y conflicto por la inconformidad de este Sector de aceptar los datos presentados por entidades conservacionistas. Ortiz¹²⁸, señala la importancia de contar en este foro, con información objetiva y confiable para sustituir las especulaciones y versiones parcializadas.

Resulta significativo el recalcar que la producción de información de tipo global, muchas veces no escucha el punto de vista local, lo que produce enfrentamiento entre visiones opuestas. Este choque se refleja en la producción de información proveniente de cada sector. Por ejemplo, la información producida por las organizaciones conservacionistas que deben movilizar a la comunidad nacional e internacional en defensa de los recursos naturales de Galápagos y justificar sus recursos, o por ejemplo, la del sector Pesquero quien debe interpelar a estas agencias y al Estado para lograr reconocimiento y ampliar su participación en el campo de poder.

La evaluación interna realizada por los sectores presentes en la Junta, resume lo planteado anteriormente en estos términos:

“Acerca de las debilidades y fallas del sistema, se encontró unanimidad sobre la débil organización interna de los sectores, el peso de influencias políticas sobre ellos, la “falta de certeza” en términos de información científica, la pobre comunicación entre los sectores, el

¹²⁸ Ortiz, Pablo: Galápagos, Sistematización de Conflictos Socio-Ambientales (CSA). Informe preparado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Quito. Septiembre - 2005. Página 65

poco respeto hacia los acuerdos y el pobre conocimiento sobre ellos, el hecho de que solo las regulaciones de Pesca parezcan ocupar el tiempo y la energía de la JMP y de la AIM.”¹²⁹

- En última instancia, este modelo continúa apelando al control jerárquico del Estado, al recurrir a su capacidad de regulación cuando los acuerdos no pueden ser alcanzados por la Junta de Manejo. Esto implica que los actores gubernamentales juegan un rol preponderante en la toma de decisiones así como en su empoderamiento. Se reservan el derecho de realizar intervenciones respaldados en la Ley si se prueba que las auto-regulaciones no han resultado efectivas. Como lo plantea Mayntz¹³⁰:

“But what we are dealing with in modern forms of governance is not so much the loss of state control, as a change in its form. State actors participating in policy networks play a very special and privileged role since they retain crucial means of intervention. Where decision making has been delegated to institutions of societal self-regulation, the state retains the right of legal ratification and the right to intervene by legislative or executive action if self-regulation proves ineffective”.

La Junta de Manejo al remitirse a un modelo jerárquico que favorece la intervención de esta autoridad estatal cuando no se han podido establecer consensos en el plano local, propicia a que los actores involucrados minen los cimientos mismos de este sistema y de la Ley, al intentar saltar instancias del proceso o forjar alianzas para llegar más rápidamente a la mayor autoridad para que legisle a favor de sus intereses. He citado ya varios ejemplos en que un grupo determinado de usuarios (pescadores o operadores de turismo), pasan por alto varias instancias del proceso participativo y se dirigen a través de cabildeo a la autoridad (Presidencia de la República) para lograr sus objetivos.

¹²⁹ Bravo Manuel, Heylings Philippa: Sistema de manejo participativo de la Reserva Marina de Galápagos, Actividades en 2001 y resultados de la primera evaluación participativa. Policy Matters #10, Septiembre 2002. Página 117.

¹³⁰ Mayntz, Renate: “From government to governance: Political steering in modern societies”. Summer Academy on IPP: Wuerzburg, September 7-11, 2003. Página 6.

A mi criterio, el proceso en si presenta demasiada rigidez tanto en el tratamiento de temas cuanto en las metodologías de participación que establece. Debería concentrarse más en dos aspectos centrales: en primera instancia, la aplicación de las resoluciones de manera inmediata. Esto nos plantea un problema adicional expresado en la ambigüedad del papel desempeñado por el Servicio Parque Nacional en esta instancia (actor participante, regulador y ejecutor de las resoluciones), el cual deberá ser revisado al interior de la propia Junta. Esta desconcentración de funciones del SPNG podría ayudar a trasladar la participación de los actores en este foro hacia la ejecución de las resoluciones que se adopten, así como aminorar la percepción existente del modelo participativo como un sistema centralizado, con el poder real confinado en la isla Santa Cruz¹³¹.

En segunda instancia, la Junta deberá centrarse en atender demandas locales todavía no resueltas, las cuales estuvieron ya planteadas en el período de elaboración de la Ley Especial, por ejemplo preferencia local en el empleo, alternativas para cambio de actividad de pesca hacia el turismo, la modalidad de turismo con base local, entre otras. Una evaluación objetiva del proceso aportaría elementos interesantes al respecto, así como ayudaría a transparentar los intereses tanto internos como externos.

“Se percibe que existen influencias externas al sistema que afectan la credibilidad, el funcionamiento y la naturaleza participativa del mismo.”¹³²

¹³¹ Esta percepción fue recogida por Heylings – Bravo (2002, 74) durante la realización de los talleres de evaluación interna del Sistema Participativo llevado a cabo en Puerto Baquerizo Moreno, Puerto Ayora y Puerto Villamil.

¹³² Heylings Philippa, Bravo Manuel: “El Sistema de Manejo Participativo de la Reserva Marina de Galápagos – Principales actividades en el año 2001”. En: Informe Galápagos 2001-2002, Quito- Julio 2002. Página 74

En definitiva, como lo planteaba Oviedo¹³³ a inicios del proceso participativo, es necesario impulsar una dinámica auténticamente inclusiva, que implique un cambio en la distribución de poder, los costos y los beneficios para cada sector. Es preciso develar la gama de intereses diversos locales, nacionales e internacionales; poderosos y débiles; gubernamentales y privados; partidarios del desarrollo y defensores de la conservación. Solo de esta manera se podrá gestionar un modelo “sostenible” que integre la importancia de conservar los ecosistemas insulares con la de fomentar un esquema de desarrollo inclusivo y justo para las poblaciones locales.

¹³³ Oviedo, Paola: “Las Islas Galápagos: El manejo de conflictos para la conservación y el uso sustentable de los recursos”. En Buckles D, (edit), “Cultivating peace: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management”, IRDC / World Bank, Washington DC 2001.

Presentación y análisis del estudio de caso.

A través del análisis de una coyuntura específica como es la designación del Director del Parque Nacional Galápagos y de las percepciones locales que existen sobre este conflicto, intentaré realizar una aproximación a las debilidades y paradojas que presenta la aplicación de políticas públicas en las Islas y el modelo participativo frente a las expectativas de los actores locales e internacionales.

En la primera parte, realizaré una descripción del contexto y antecedentes históricos de este conflicto, para en segunda instancia, proponer una matriz de identificación de actores estratégicos, intereses y relaciones de poder que establecen entre sí. Para construir esta matriz me sustentó en entrevistas realizadas a representantes de los diferentes sectores involucrados de Galápagos durante el mes de Diciembre de 2004 y en la revisión de fuentes secundarias (como artículos de prensa, revistas, etc.) con la finalidad de conocer las principales percepciones que sobre este conflicto mantienen los actores involucrados.

3.1 Conflicto por la designación del Director del Parque Nacional Galápagos.

El análisis de conflictos socioambientales nos remite por lo general a aspectos como el control, manejo, acceso y utilización de recursos naturales como fuentes de conflictividad. En el caso que nos ocupa, si bien el conflicto planteado tiene una ingerencia directa sobre el manejo y utilización de estos recursos en las Galápagos, su

relacionamiento con factores sociales y políticos es fundamental para comprender su dinámica en el contexto insular.

En las Islas Galápagos, podemos identificar múltiples conflictos que refuerzan este vínculo de lo ambiental con lo social y político. Por ejemplo, podemos citar el conflicto que se establece por la redistribución de los beneficios obtenidos de la actividad turística, el conflicto que se da por la captación de rentas estatales, por el acceso y extracción de recursos pesqueros, por la gestión ambiental del Archipiélago, entre otros.

Los conflictos mencionados nos remiten ineludiblemente a uno mayor de tipo estructural que ha sido planteado por Ortiz¹³⁴ en los siguientes términos:

“ En las Islas Galápagos, se puede advertir un conflicto estructural (entre un modelo conservacionista coercitivo frente a otro modelo que combina desarrollo con conservación) y otros conflictos socioambientales derivados, vinculados al aprovechamiento de recursos marinos (pesca), al control del mercado turístico, a la conservación ambiental y a la descentralización”.

En este contexto, desde enero de 2003 cuando asumió el poder el ex Presidente Lucio Gutiérrez, se gestó un nuevo conflicto en el Archipiélago. El entonces Ministro de Ambiente Edgar Isch, vio la necesidad de realizar un cambio en la Dirección del Parque Nacional Galápagos, hasta entonces dirigido por Eliécer Cruz quien había estado en estas funciones por aproximadamente 8 años. Este fue el inicio de un período de inestabilidad institucional y forcejeo político que afectó a la institución y sus labores, alertando nuevamente a la comunidad internacional sobre los riesgos que sufre la conservación de las Galápagos al enfrentarse a la dinámica política del país.

¹³⁴ Ortiz, Pablo: Galápagos, Sistematización de Conflictos Socio-Ambientales (CSA). Informe preparado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Quito 2005. Página 6

Así, el Parque refleja la crisis nacional por la que ha atravesado el Ecuador, con seis presidentes en un período de apenas ocho años, ya que desde enero de 2003 fueron nombrados al menos 10 directores de la institución (entre titulares y encargados). Al ser el Parque Nacional Galápagos junto al INGALA las dos instituciones de mayor poder y representatividad en la provincia (por ser órganos reguladores de las principales actividades económicas), se convirtieron en un objetivo político importante, cuyo dominio entraron a disputar las principales autoridades locales. En el cuadro que presento a continuación, se pondrá en evidencia esta problemática al igual que los vínculos políticos que se establecen entre los directores

LISTA DE DIRECTORES TITULARES Y ALTERNOS

Período: Enero 2003 – Septiembre 2005

ELIÉCER CRUZ	Su destitución al inicio del gobierno de Gutiérrez fue el inicio del conflicto. Se le atribuyen fuertes vínculos que lo unen con intereses del Partido Social Cristiano ¹³⁵ . Se mantuvo en el cargo por casi 8 años, desde 1996 hasta el 20 de enero del 2003.
MARCO ALTAMIRANO	Estuvo al frente del PNG un poco menos de tres meses. Desde el 28 de enero al 22 de abril del 2003. Su destitución se debió a una consulta del Diputado socialcristiano Alfredo Serrano al Procurador General del Estado aduciendo la preferencia local en el empleo que está dada por Ley y que habría sido ignorada por el Ministro del Ambiente al no nombrar a un galapagueño.
MARCO HOYOS	Funcionario del área de Educación Ambiental del PNG. Tras la salida de Altamirano, fue posesionado como Director encargado de la institución.

¹³⁵ Ver reportaje: “El futuro de Galápagos se juega en la lucha electoral” en revista Blanco y Negro, Diario HOY, Quito, septiembre 25 de 2004.

EDGAR MUÑOZ	Director Interino. Funcionario de varios años del PNG, desempeñando las funciones de Jefe de la Unidad de Turismo del PNG.
SIXTO NARANJO	Por más de dos meses el Gobierno no oficializaba al nuevo director del Parque Galápagos. Por lo que Naranjo fue otro de los que ocupó este cargo de manera interina. Ha sido funcionario del PNG por varios años.
OSWALDO SARANGO	Luego de varios interinazgos, llegó Sarango como cuota política, respaldado por la lista 42 - MIP. Duró un día en el cargo hasta su dimisión. Se posesionó, pero nunca llegó a instalarse en su oficina en Puerto Ayora.
EDWIN NAULA	Asumió la dirección del PNG en noviembre del 2003. Fuertemente vinculado al Partido Social Cristiano y a su Diputado Provincial. Fue removido en septiembre del 2004 pese a las protestas de los guardaparques que rechazaban su salida.
FAUSTO CEPEDA	Fue posesionado el 13 de septiembre de 2004, por el Ministro de Ambiente Fabián Valdivieso. Sin embargo su paso fue fugaz, pues duró en funciones hasta el 28 de septiembre del mismo año. Tuvo que afrontar la paralización de los guardaparques durante 18 días, quienes impedían su entrada a las oficinas del PNG en Puerto Ayora ¹³⁶ . Recibió el respaldo mayoritario de pescadores y sus familias, provocando fuertes enfrentamientos entre los actores locales. Se lo vincula con la lista 42 del Movimiento de Identidad Provincial MIP y su diputado provincial ¹³⁷ .
VICTOR CARRION	Jefe del programa de erradicación de especies introducidas y del Proyecto Isabela del PNG. Asumió el encargo de la

¹³⁶ Esta medida de hecho adoptada por los propios guardaparques puso en evidencia una nueva crisis en la gobernanza local, pues es la propia autoridad (representada por los guardaparques) quien deslegitimó y debilitó la institucionalidad en general del manejo de Galápagos.

¹³⁷ Por presiones al interior del Congreso Nacional, éste aprobó una resolución en la que solicita al Comité de Excusas y Calificaciones iniciar un proceso investigativo sobre la posible injerencia del diputado Vinicio Andrade en el nombramiento del director del PNG. Además de rechazar la designación de Cepeda, condenó "la actitud irresponsable del presidente Lucio Gutiérrez y del ministro del Ambiente, Fabián Valdivieso, de pretender convertir al PNG en objeto de reparto político sin amparo técnico" (Revista Blanco y Negro, septiembre 2004).

	dirección de la entidad el 29 de septiembre de 2004 hasta mediados de noviembre del mismo año.
MARCO HOYOS	Vuelve por segunda ocasión al cargo. El 15 de noviembre presentó en el PNG su nombramiento como nuevo director de la entidad, según oficio dirigido por el Ministro de Ambiente Fabián Valdivieso. Su nombramiento causó conmoción al interior de la institución pues el Ministro rompió el acuerdo alcanzado con los guardaparques para que depusieran la huelga, es decir la permanencia de Carrión hasta que se nombre un director titular.
WASHINGTON TAPIA	Jefe Técnico del Parque Nacional por varios años. En la actualidad, se encuentra a cargo de la Dirección hasta que se realice el proceso de selección técnico financiado por Naciones Unidas, USAID y otros donantes para la búsqueda del Director Titular. Cuenta con el respaldo de los empleados y funcionarios del PNG.

Fuente: Boletines del Parque Nacional Galápagos 2004-2005.

Antecedentes históricos del Conflicto.

Al revisar la historia institucional desde su creación en junio de 1959, el Parque Nacional Galápagos afrontó problemas graves que se agudizaron con la posterior provincialización del Archipiélago y que continúan vigentes en la actualidad.

Hasta la década de los noventas, el Parque estuvo bajo administración del Instituto Ecuatoriano Forestal de Areas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN) que posteriormente se convertiría en el Ministerio de Ambiente en el año 1997. La cabeza institucional era el Superintendente, quien contaba con un equipo administrativo y técnico para la ejecución de proyectos y actividades. Era una función netamente

técnica y administrativa que respondía a las necesidades todavía incipientes de una población insular asentada en un área protegida.

Con la aprobación de la Ley de Régimen Especial en marzo de 1998, se introducen cambios significativos en las atribuciones del PNG, sin embargo no establece la necesidad de realizar un llamado a concurso de merecimientos para ocupar la posición de Director, por lo que se asumió que esta posición es de libre remoción sujeto a la voluntad del Ministro de Ambiente de turno. Esta es la puerta de entrada a lo que la mayoría de actores entrevistados ha llamado la “injerencia política en la institución”, que lo convierte en la moneda de cambio en las negociaciones entre diputados, ministros y la propia Presidencia. La falta de una visión política al momento de formulación de la Ley sobre este tema, contribuyó a que no se dé un aislamiento del puesto de los intereses políticos y sectoriales que desembocaron en la crisis actual.

Durante el año pasado, varios actores locales como internacionales y los medios de comunicación documentaron ampliamente esta situación de inestabilidad institucional, instando al Gobierno de Gutiérrez para que impulse un proceso de selección del Director con criterios técnicos y transparente. Algunos organismos internacionales con inversiones en Galápagos como Naciones Unidas, BID, USAID entre otros se ofrecieron a financiar el proceso de consultoría para la elaboración de los mecanismos de selección, contratación, inducción y evaluación del Director del PNG en un intento por superar esta situación. En la actualidad, el proceso y manual de procedimientos se encuentra listo, únicamente se espera la decisión política de la actual Ministra de Ambiente para su ejecución.

Es importante mencionar que la mayor parte de actores entrevistados respalda la idea de un proceso de selección técnico e independiente como mecanismo para mejorar la situación actual de la institución, sin embargo es importante destacar que el proceso podría verse truncado si no se adoptan decisiones y políticas claras frente a la conducción de las Islas y de esta institución, no dejándolo al vaivén de los Ministros de Ambiente de turno que en este período (2003-2005) ya han sido al menos 4 los funcionarios que han ocupado esta cartera de estado.

Otro de los problemas fundamentales que afronta esta posición, es que las funciones y responsabilidades que tiene el Director son por demás amplias y ambiciosas. El rango de las atribuciones que le otorga la Ley, le concede la capacidad de actuar como juez y parte en las disputas por recursos en las Islas¹³⁸. En su calidad de administrador del parque terrestre como de la reserva marina, su deber es hacer cumplir lo que dicta el marco legal y la normatividad secundaria existente, sin embargo se transforma también en la autoridad sancionadora de infracciones administrativas. Frank¹³⁹ hace referencia a esta problemática al señalar que:

"El ejercicio simultáneo de estas dos actividades puede acarrear la confusión de roles, la discrecionalidad en la toma de decisiones y, eventualmente, el abuso en el ejercicio de las facultades legales".

De ahí que se desprenda la necesidad de separar sus funciones, el autor citado anteriormente sugiere dejar al director del Parque las funciones de administrarlo y crear una nueva instancia cuya tarea sería el investigar y sancionar las infracciones

¹³⁸ Ver: "Estatuto Administrativo del Parque Nacional Galápagos" publicado en el Registro Oficial # 638 del 21 de febrero de 1995.

¹³⁹ Frank Bruce, De Veintemilla Jaime, Ordóñez Francisco: Informe de Misión de Consultoría para establecer Mecanismos de selección, contratación inducción y evaluación del Director del Parque Nacional Galápagos. Inédito. Quito 2005. Página 19

administrativas, con la responsabilidad de impulsar los procesos legales necesarios para el establecimiento de responsabilidades y sanciones para infractores¹⁴⁰.

Otro ejemplo de esta ambivalencia en las funciones del Director del Parque, es en las instancias de manejo participativo de la Reserva Marina, pues en la Junta de Manejo el PNG actúa como un sector más en la mesa de negociación, sin embargo en la Autoridad de Manejo, el director del Parque es el Secretario Técnico en las sesiones y quien debe velar por el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones.

Si bien el Parque Nacional Galápagos ganó mucho empoderamiento con la Ley Especial¹⁴¹ y las facultades que ésta le asignó (como proveer de autorizaciones para la navegación o la operación turística, el decidir los períodos y niveles de pesca, entre otras), dicho empoderamiento se ha visto disminuido en la actualidad, como lo reconoce el propio plan de manejo de la institución, “su capacidad actual de manejo es limitada por la escasez de recursos técnicos y financieros y la falta de directrices y criterios adaptados a la nueva realidad del archipiélago.”¹⁴²

3.2 Percepciones locales sobre el conflicto.

Este conflicto lo podemos describir como asimétrico, pues involucra a actores posicionados con diferentes niveles de poder, representación y autoridad tanto en el

¹⁴⁰ Frank Bruce, De Veintemilla Jaime, Ordóñez Francisco: Informe de Misión de Consultoría para establecer Mecanismos de selección, contratación inducción y evaluación del Director del Parque Nacional Galápagos. Inédito. Quito 2005. Página 19

¹⁴¹ Según señala Ospina (2004:116) si revisamos el presupuesto del PNG hasta 1998 (es decir antes de la aprobación de la Ley Especial), alcanzaba apenas al millón de dólares. A partir de 1998 esta situación se modificó radicalmente pues el Parque comenzó un promedio de 2.5 millones de dólares anuales por concepto del pago del impuesto de entrada de turistas. “La capacidad de acción, de control y de ejercicio de sus atribuciones se multiplicó abruptamente gracias a la Ley” (Ospina, 2004:116).

¹⁴² Plan de Manejo del Parque Nacional Galápagos – 2005. Página 72.

contexto local como externo y en su capacidad de influenciar la toma de decisiones y manejo de información. La siguiente matriz expone con mayor detenimiento, los principales actores involucrados, sus intereses, posiciones y criterios que respaldan su accionar frente a dicho conflicto. Sin embargo, aunque aporta con elementos interesantes que ayudan a trazar un mapa del conflicto, sufre de cierta rigidez que intentaré superarla al complementarla con las apreciaciones de los actores entrevistados sobre el tema y sus aportes.

**Conflicto en torno a la designación del Director
del Parque Nacional Galápagos.**

LOCALIZACIÓN: Quito, Puerto Ayora, Puerto Baquerizo Moreno, Puerto Villamil.

PROBLEMA AMBIENTAL ASOCIADO: Existen varios problemas ambientales que se derivan de este conflicto. Uno de los más relevantes es el incumplimiento de las regulaciones ambientales impuestas por el PNG sobretodo en áreas como el turismo y la pesca.

DURACIÓN: Desde enero 2003 hasta la actualidad.

INTENSIDAD: El conflicto ha transitado por casi todos los niveles de intensidad, desde el diálogo y la mediación hasta protestas callejeras y paralizaciones provinciales.

SITUACIÓN ACTUAL: Informe de consultoría listo, pendiente de ejecución por parte de la actual Ministra de Ambiente.

	ACTORES	INTERESES	OPCIONES	CRITERIOS
Conflicto por la designación del Director del Parque Nacional Galápagos.	ESTADO ECUATORIANO	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener la soberanía sobre las islas. • Asegurar una buena imagen internacional. • Continuar percibiendo las ganancias generadas por la actividad turística. • Conservar las Islas. • Obtener fondos para la conservación del Archipiélago. 	<p>Exigir el cumplimiento de la Ley.</p> <p>Propiciar el establecimiento del diálogo entre las partes involucradas en un conflicto.</p> <p>Gestionar con la Cooperación Internacional la asignación de recursos para las Islas.</p> <p>Hacer uso de sus atribuciones para el restablecimiento del orden en la provincia.</p>	<p>Amparado en la Ley y en el uso de la justicia ordinaria.</p> <p>A través del establecimiento de foros de negociación, como la Junta de Manejo Participativo.</p>
	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA (en el Gobierno del ex Presidente Lucio Gutiérrez)	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr el apoyo del Diputado por Galápagos (Vinicio Andrade)¹⁴³, a sus planteamientos en el Congreso Nacional. • Mantener su índice de popularidad alto entre la 	<p>Negociar con el mismo su voto para aprobar reformas de su interés, cediendo poder sobre instancias estratégicas de la provincia como es el puesto de Director del Parque Nacional y otras áreas de</p>	<p>A través de la utilización de su capacidad de lobby e influencia política, para trazar con los gobiernos locales y diputados provinciales el apoyo a sus planteamientos.</p>

¹⁴³ La provincia de Galápagos a partir de la reforma política de 1998, cuenta con dos diputados en el Congreso Nacional. En las elecciones de Octubre de 2002, Vinicio Andrade fue electo en primer lugar con 2.623 votos, pertenece al Movimiento de Identidad Provincial – MIP (listas 42) y la reelección del socialcristiano Alfredo Serrano con 1.723 votos, quien a pesar de haber llegado en tercer lugar (por número de votos), accedió a esta representación pues demandó ante el Tribunal Supremo Electoral el cumplimiento del artículo 104 de la Ley Orgánica de Elecciones, que define el modo en que se transforman los votos en escaños en aquellos distritos electorales en los que sólo se elige a dos representantes como es el caso de la provincia de Galápagos. Para mirar los resultados electorales consultar: <http://www.explored.com.ec/elecciones2002/dato10.htm>).

Conflicto por la designación del Director del Parque Nacional Galápagos		población insular, sobretodo en época de elecciones.	influencia. Asignación de fondos en sus visitas a las Islas.	
	MINISTERIO DEL AMBIENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Formular políticas ambientales para el Archipiélago. • Designar al Director del Parque Nacional. 	<p>Mantener los lineamientos establecidos por los Ministros anteriores en cuanto al PNG. Cambiar estos lineamientos.</p> <p>Negociar con las diferentes instancias la designación del Director del PNG.</p>	<p>Respaldarse en las atribuciones legales para nombrar al Director del Parque.</p> <p>Capacidad de lobby político para negociar con otros actores. Establecimiento de una mesa de diálogo, utilización de los foros participativos existentes.</p>
	PARQUE NACIONAL GALÁPAGOS (EMPLEADOS)	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar la ejecución de proyectos y programas a favor de la conservación de las Islas. • Contar con el liderazgo establecido por el Director para la ejecución de sus planes 	<p>Trabajar con el Director de turno, asegurando el cumplimiento de la misión institucional.</p> <p>Realizar un paro como medida de protesta contra la política ambiental dictada desde el Gobierno Central.</p>	<p>Cumplir lo establecido por la Autoridad en este caso el Ministro de Ambiente.</p> <p>Buscar el respaldo de la comunidad local.</p>

		<p>y programas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de recursos tanto técnicos como financieros para la institución y sus actividades. 	<p>Fomentar un conocimiento mayor de las labores del PNG en el ámbito mundial que atraiga fondos para la institución.</p>	<p>Usar diversos mecanismos como su capacidad de lobby, medios de comunicación, etc.</p>
<p>Conflicto por la designación del Director del Parque Nacional Galápagos</p>	<p>GOBIERNOS LOCALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseguir una mayor asignación de recursos para el desarrollo de los centros urbanos. • Alcanzar un mayor nivel de autonomía frente al Gobierno Central. 	<p>Negociar con el Gobierno Central la asignación de recursos para la provincia. Establecer alianzas con diferentes sectores en el ámbito local, nacional e internacional.</p> <p>Competir con el sector ambientalista por fondos provenientes de instituciones internacionales.</p>	<p>Respaldarse en la negociación política y en el respaldo comunitario. Utilizar herramientas legales para este fin como la Ley de Descentralización.</p> <p>Formular proyectos, establecer alianzas, realizar negociaciones, entre otros medios para conseguir recursos del exterior.</p>
	<p>DIPUTADOS PROVINCIALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener el control de la mayor parte de instituciones estatales en las Islas. • Incidir en el nombramiento de 	<p>Realizar alianzas con sectores que apoyen sus objetivos. Negociar con el Gobierno Central a cambio de su voto en el Parlamento.</p>	<p>Negociaciones políticas con diferentes esferas, tanto a nivel local como nacional. Negociación a través de intercambios y</p>

		<p>autoridades y en la contratación de funcionarios y empleados del PNG.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obtener el respaldo y simpatía de las poblaciones locales con fines electorales. 	<p>Apoyar la candidatura a Director de una persona afín con sus intereses.</p> <p>Asumir una actitud paternalista ante la comunidad local.</p>	<p>transacciones con sectores locales como pescadores, comerciantes, etc.</p>
<p>Conflicto por la designación del Director del Parque Nacional Galápagos</p>	<p>PESCADORES ARTESANALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con un Director del PNG, que respalde a sus intereses. • Defender los acuerdos que sobre el tema pesquero se han alcanzado en el seno de la Junta de Manejo. • Ganar representatividad en su comunidad y en ámbito nacional. • Debilitar el ejercicio de funciones del PNG para obtener un menor control sobre sus actividades de pesca en la Reserva. 	<p>Apoyar la candidatura de Fausto Cepeda en septiembre de 2004 para esta designación.</p> <p>Paralizar a la provincia a través de un paro, como medida de presión para alcanzar sus expectativas.</p> <p>Asumir una posición política a través de la postulación para alguna candidatura (alcalde, diputado, etc).</p> <p>Apoyar a sectores políticos con este fin.</p>	<p>Negociación dura y bajo presión, lo que la tornó inviable. Esta ha sido empleada en el pasado como medio de presión para conseguir la atención de sus demandas.</p> <p>Forjar alianzas estratégicas, afiliación a algún partido político, etc.</p> <p>Diálogo y negociación a nivel local.</p>

Conflicto por la designación del Director del Parque Nacional Galápagos	GUIAS NATURALISTAS	<ul style="list-style-type: none"> Promover una buena imagen del PNG tanto en el ámbito local como nacional para que sus intereses económicos se vean afectados. 	<p>Apoyar al Director designado por el Ministro del Ambiente.</p> <p>Rechazarlo y presentar alternativas.</p>	<p>Diálogo y negociación tanto a nivel local como nacional.</p>
	OPERADORES DE TURISMO CONTINENTALES (ASOGAL)	<ul style="list-style-type: none"> Contar con un director que apoye sus intereses. 	<p>Apoyar la designación ministerial.</p> <p>Rechazarla e impulsar la designación de su candidato.</p>	<p>Negociación y lobby político en instancias continentales de toma de decisión y presión.</p> <p>Su fuente de poder radica en su capacidad de influencia y vínculos políticos.</p>
	OPERADORES DE TURISMO LOCALES (CAPTURGAL)	<ul style="list-style-type: none"> Tener un director del PNG que sea consecuente con sus intereses, es decir el ampliar sus cupos para operación, la capacidad de carga de los sitios de visita, etc. Proteger la imagen de Galápagos como destino turístico, pues se podría afectar el flujo de 	<p>Negociar con los diferentes sectores para conseguirlo.</p> <p>Nominar a un candidato.</p> <p>Solicitar la intervención gubernamental para que asegure el cumplimiento de las resoluciones ministeriales.</p> <p>Respaldar lo actuado por el Ministro de Ambiente.</p>	<p>Utilización de su capacidad de lobby político a nivel local.</p> <p>Ejercer presión en instancias locales.</p> <p>Diálogo, negociación y posible arbitraje.</p>

		visitantes a las Islas.	Rechazar lo actuado y sugerir alternativas.	
Conflicto por la designación del Director del Parque Nacional Galápagos	AMBIENTALISTAS	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidar la imagen del PNG en el ámbito internacional para proteger la llegada de recursos. • Tener un Director que apoye los objetivos que motivan la conservación de las Islas. 	<p>Apoyar un proceso de selección del Director transparente.</p> <p>Nominar un candidato. Apoyar una candidatura que para el sector resulte idónea.</p>	<p>Intervención de una tercera parte como árbitro del conflicto, por ejemplo tercerización en el proceso de selección del Director.</p> <p>Negociación y utilización de su capacidad de lobby a nivel nacional e internacional con este fin. Manejan una red de contactos a nivel internacional.</p>
	DONANTES Y ORGANIZACIONES AMBIENTALISTAS INTERNACIONALES	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidar que la ejecución de sus proyectos se cumpla. • Contar con liderazgo en el PNG que ejecute las acciones financiadas con sus fondos. 	<p>Apoyar al candidato ministerial.</p> <p>Rechazar las designaciones con tinte político y pedir un proceso de selección transparente.</p>	<p>Diálogo y capacidad de lobby para ejercer presión a favor de sus intereses.</p>
	COMUNIDAD INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener y preservar las Islas como Patrimonio Natural de la Humanidad. • Garantizar su estado de conservación. 	<p>Rigidez frente a una decisión de un Estado soberano.</p> <p>Apoyar la decisión ministerial sobre el Director del PNG.</p>	<p>Respaldo a lo actuado. Adoptar una estrategia de disuasión frente al Estado Ecuatoriano para que apoye en la resolución de este conflicto.</p>

Conflicto por la designación del Director del Parque Nacional Galápagos			Rechazar la decisión por considerarla negativa frente a sus intereses. Promover la utilización de un esquema transparente de nombramiento.	Intervención externa como facilitador o mediador en el proceso.
	MEDIOS DE COMUNICACION	<ul style="list-style-type: none"> • Informar a sus audiencias locales e internacionales sobre el conflicto. • Conseguir una mayor audiencia. 	Alertar a la comunidad internacional del peligro que corren estos ecosistemas debido al manejo político. Complicidad con lo que acontece.	Adoptar una estrategia de comunicación. Realizar análisis críticos del conflicto. Su fuente de poder radica en el manejo de la opinión pública.

Las percepciones locales sobre este conflicto, recogidas en entrevistas realizadas a actores de los diferentes sectores de involucrados, evidencian una coincidencia con varios de los aspectos planteados en la matriz expuesta. En un intento de sistematización, presento los siguientes puntos como los más recurrentes entre los entrevistados y que constituyen los principales factores que atentan contra la estabilidad del Parque Nacional:

- Se reconoce la ausencia de una política gubernamental sobre las Galápagos, que ha llevado a un caos en las instituciones locales y al oportunismo político. Se menciona la importancia de la continuidad en las políticas y el cumplimiento de acuerdos establecidos.
- Se hace referencia reiteradamente a la relación existente entre el Parque Nacional Galápagos y las comunidades locales asentadas en las cuatro islas habitadas. La describen como distante y poco preocupada del bienestar humano, una instancia encerrada en sí misma y con poca credibilidad. Esta percepción también fue recogida por Frank¹⁴⁴ y se encuentra expuesta también por el nuevo Plan de Manejo del PNG que reconoce esta falencia como una meta a superar a futuro.

El nivel de aceptación del Parque Nacional en la comunidad está sujeto al ir y venir de las coyunturas que se presentan. Una encuesta realizada por Fundación Natura¹⁴⁵ entre la población insular sobre el rol del Parque en las Islas, reveló que apenas un

¹⁴⁴ Frank Bruce, De Veintemilla Jaime, Ordóñez Francisco: Informe de Misión de Consultoría para establecer Mecanismos de selección, contratación inducción y evaluación del Director del Parque Nacional Galápagos. Inédito. Quito 2005. Página 11

¹⁴⁵ Fundación Natura: Informe Galápagos 2001 – 2002 , Quito 2002.

13% de la población encuestada creía que esta institución era manejada honestamente y apenas un 11.6% creía que el Parque se preocupa por asuntos de la comunidad al compararla con el porcentaje obtenido por las municipalidades de 53%.

- Se da un reconocimiento claro de Galápagos como un territorio donde no impera la Ley, hay desgobierno y cada sector responde únicamente a sus propios intereses. Enfatizan en la necesidad de un liderazgo claro de parte del Gobierno para resolver la crisis.
- Al hacer referencia al conflicto tratado, existe un reconocimiento general de la ingerencia política en el PNG como la causa principal de la crisis por la que atraviesa la institución.

“La influencia que ahora se le atribuye al Diputado Vinicio Andrade, ex asambleísta, es solo comparable al que tuvo durante los últimos ocho años el diputado socialcristiano Alfredo Serrano, a quien se señaló -por ejemplo- como el verdadero poder detrás de las decisiones del ex director del PNG Eliécer Cruz, en un período similar. Solo que esta vez las cosas se han revertido por el distanciamiento entre el PSC y las autoridades del Gobierno”¹⁴⁶

Se evidencia la pugna existente entre los dos diputados provinciales, quienes a criterio de un entrevistado, desean resolver “en Quito los problemas de Galápagos”. A manera de hipótesis podemos afirmar, que la ruptura del pacto político y la alianza entre locales que llevó a la elaboración de la Ley Especial hoy ha perdido vigencia, dando paso a nuevas alianzas y confrontaciones ante la ausencia de una amenaza externa.

- Aspiran que se cumpla el ofrecimiento de un proceso de selección técnica del Director como una medida de despolitización del manejo ambiental de las Islas. El

¹⁴⁶ Revista Blanco y Negro: “El futuro de Galápagos se juega en la lucha electoral” en revista Blanco y Negro, Diario HOY, Quito, septiembre 25 de 2004.

candidato electo, a su criterio deberá permanecer en el cargo por un período de 3 a 4 años y no estar sujeto a vaivenes políticos. Su perfil deberá ser de un administrador /gerente, sin afiliación política y con un mayor acercamiento a la comunidad.

- La crisis institucional afecta los respectivos intereses sectoriales y debilita los procesos de negociación instaurados, por ejemplo una preocupación expresada por el representante del sector pesquero entrevistado¹⁴⁷ fue que los acuerdos a los que llegaron en la Junta no son cumplidos debido a que no existe un director titular del PNG que asuma las responsabilidades asignadas por el proceso participativo. De igual manera, los operadores turísticos continentales a través de ASOGAL han expresado su descontento por la falta de liderazgo en el PNG pues afecta sus intereses, la asignación de nuevos cupos, revisión de sitios de visita, etc. Inclusive los propios funcionarios del PNG se quejaron del cambio constante en las prioridades institucionales por parte de cada nuevo director, lo que no permiten políticas de largo plazo tanto terrestres como en la Reserva Marina.

3.3 Entorno político y caos institucional.

El entorno político complejo que impera en las Galápagos, ha sido analizado en la sección anterior cuando hice referencia al problema de gobernanza existente y el rol del Estado en la dinámica política de las Islas.

¹⁴⁷ Ver Anexo C (Entrevistas).

La crisis en la conducción política del Archipiélago, producto de la falta de políticas gubernamentales claras tanto en el área social como en la ambiental, desataron distintos niveles de expresión de una crisis presente hasta la actualidad, y que para la mayoría de actores entrevistados debe ser la prioridad número uno por resolver.

Podemos afirmar que en Galápagos durante los dos últimos años se han presentado varios niveles de conflictividad política. En primer lugar, una severa crisis de legitimidad asociada a la pérdida de credibilidad de los diferentes actores políticos importantes como por ejemplo los partidos (el PSC y la DP como los más representativos en el contexto insular actual), la activación de tensiones entre los diversos sectores locales y el apareamiento de conflictos de mediana intensidad como los surgidos en torno al control de actividades turísticas.

En segundo lugar, la presencia de una crisis generalizada de gobernabilidad entendida ésta como crisis de conducción política al perder los gobernantes la capacidad de control de sus gobernados. Se puso en evidencia con la destitución del ex Presidente Gutiérrez y la no viabilidad de las decisiones adoptadas por su Gobierno en el tema ambiental de las Islas.

El concebir a las instituciones como productos de decisiones burocráticas, lo cual fue una constante en el Gobierno de Gutiérrez, anula procesos históricos que llevaron a la constitución de actores, normas, coaliciones y liderazgos en la región insular.

En este contexto, nos planteamos varios escenarios posibles como salidas a este conflicto:

En primer lugar, se puede plantear un escenario polarizado en el que se desvirtúe el proceso de selección técnico de Director, y que se continúe con la pugna política y la conducción clientelar desde las esferas de Gobierno.

En segunda instancia, que se establezca una situación de “status quo” a mi parecer muy poco probable, pues todos los actores están a la espera de los resultados del proceso de selección anunciado por la autoridad ministerial.

Por último, transparentar el proceso de selección técnico de Director, llevaría a lograr un mayor grado de gobernanza a nivel local con la cesación de poder de los diputados quienes deberán brindar apoyo al proceso para mantener el respaldo comunitario. Se podría emplear los foros participativos existentes en la actualidad en un intento de concertación y para reforzar el proceso. Incluir nuevos mecanismos de participación y expresión de las voces comunitarias.

Así, el conflicto por la designación de Director del Parque Nacional es una manifestación de tensiones mayores, que reflejan cómo la conducción política y la poca viabilidad de las acciones emprendidas por el Gobierno Central afecta a las realidades locales.

La relación que se da entre las políticas públicas y los conflictos socioambientales, a decir de Crespo¹⁴⁸ puede adquirir distintas dimensiones y matices como los presentados en las Galápagos. Contribuyen al disciplinamiento de la sociedad pero a la vez promueven o estimulan conflictos socioambientales.

Lo que queda claro es que las salidas planteadas a los conflictos sean éstas locales o desde instancias gubernamentales, no tendrán mayor efecto sino contamos con un sistema político y jurídico que nos prevenga del autoritarismo, la discrecionalidad y prebenda política.

Para finalizar, me gustaría dejar sentadas algunas líneas de investigación para el futuro, que podrán ampliar la discusión sobre algunos de los aspectos relevantes planteados por esta investigación. El desarrollo de investigaciones sociales y económicas en Galápagos es un campo aún por desarrollar, sin embargo será de gran utilidad para lograr un mejor entendimiento de las diversas problemáticas que afrontan las comunidades isleñas.

En esta línea de acción, resulta imprescindible el profundizar en aspectos como: estudios económicos y de mercado que permitan tener un mayor conocimiento de cuales son los beneficios obtenidos de las diferentes actividades económicas por sector social (Turismo, Pesca, etc), de los verdaderos beneficiarios de estas actividades y como conseguir una redistribución de los mismos; estudios sobre la inversión extranjera en las Islas y la

¹⁴⁸ Crespo Flores, Carlos: Políticas públicas, gobierno local y conflictos socioambientales. CESU – UMSS. Oxford Brokes University. Ponencia preparada para la Conferencia Electrónica FAO-FITPP-Comunidec: “Conflictos Socioambientales: desafíos y propuestas para la gestión en América Latina “. Quito, 15 de diciembre de 1999

formulación de alternativas válidas para el cambio de actividad; sobre los nuevos retos a afrontar por el Estado para hacer frente a la complejas realidades de los habitantes insulares y los logros y alcances de la Ley de Régimen Especial y cómo conseguir una mejor aplicación de sus regulaciones para conseguir beneficios para las comunidades humanas y de recursos naturales que habitan en las Islas Galápagos.

CONCLUSIONES.

Nuestro principal objetivo en esta investigación fue el evidenciar la relación existente entre el diseño de políticas globales en el área ambiental y su vinculación con el apareamiento de conflictos socioambientales en el ámbito local. Una de las principales lecciones que se desprenden de este nexo, es la importancia del posicionamiento (“lugar de enunciación”) a la hora de crear una visión sobre las Islas o el diseñar políticas, lo cual conlleva a la construcción de conocimientos, discursos y practicas concretas y diferenciadas.

El papel homogenizante de la globalización a través de la promoción de valores con tendencia a la universalización como la democracia o el mercado, produce un desajuste estructural al momento de intentar insertarse en dinámicas locales. En el caso que nos ocupa, se da un choque de visiones entre los valores de conservación impulsados por actores globales y las necesidades cotidianas de los actores locales que puede desencadenar en la aparición de conflictos socioambientales.

El fracaso o la no aplicabilidad de estas políticas se debe por tanto a esta falta de reconocimiento o ignorancia (explícita o no) de la existencia de realidades diferenciadas. Así, el pensar globalmente sobre las Galápagos no necesariamente se corresponde con las reflexiones locales sobre este entorno. El pensarlas localmente, comprende el forjar una visión más inmediata y cotidiana de las islas que se corresponde con sus necesidades. Sin

embargo, este hecho no implica necesariamente que haya un desconocimiento de que sus acciones pueden afectar más allá de sus intereses.

El Estado Ecuatoriano ha mantenido un rol ambiguo frente a esta dinámica globalizadora, por un lado, no ha asumido un papel contestatario que intente resistir o modificar las consecuencias de la globalización y por otro, las ha acogido, reproducido y asumido en muchas ocasiones como auténticas. Esta movilidad se da conforme al ir y venir de intereses de sectores poderosos en el país.

Los conflictos socioambientales en las Galápagos en el fondo lo que evidencian es una contradicción casi insalvable entre sustentabilidad (visión a largo plazo) y desarrollo (enmarcado en una lógica capitalista de corto plazo). En este contexto, el diseño de políticas públicas en las Islas ha promovido un modelo de desarrollo inequitativo, que acarrea una serie de conflictos en torno a la extracción y utilización de los recursos naturales del Archipiélago.

Las formas de inserción de los locales en la dinámica planetaria también inciden en este hecho. Su relacionamiento con la economía mundial influye de manera directa en el lazo que entablan con el ambiente, por ejemplo si analizamos la visión externa sobre los pescadores en Galápagos, ésta enfatiza en los intereses y necesidades de los pescadores por mejorar su calidad de vida sin una preocupación ambiental por los recursos naturales. Dicha visión es construida de manera parcial pues no posibilita el visualizar la compleja red de poder que esconde el intercambio comercial entre pescadores y consumidores (prestamistas, armadores, comerciantes, intermediarios locales y nacionales, compradores

asiáticos, etc.), en donde los pescadores no son de ninguna manera, los mayores beneficiarios. Mientras no haya una redistribución más justa y equitativa de los beneficios generados por las actividades turísticas, así como una mayor participación de los locales en esta actividad, las Galápagos seguirán sumidas en episodios conflictivos, donde las comunidades locales luchan con frecuencia por conseguir mejoras en su calidad de vida.

Este hecho nos conduce hacia la producción de “externalidades” negativas generadas por una inadecuada regulación de actividades como la pesca y el turismo, así como por una demanda externa incrementada año tras año (sea ésta de servicios turísticos o de especies marinas como pepino o tiburón). Las consecuencias que produce son interiorizadas por el conglomerado social y se traducirán con el tiempo en escasez o pérdida de los recursos naturales que deberán afrontar tanto las generaciones futuras de galapagueños cuanto las de habitantes externos a las Islas. Entre las externalidades positivas debemos mencionar las ganancias generadas por la permanencia de turistas en el Ecuador Continental antes y después de su visita a las Islas.

Como hemos mencionado, la institucionalización de políticas promovidas desde los espacios globales no siempre se corresponde con la institucionalidad de la esfera política local, donde desde hace dos años ha existido una alta discrecionalidad en la toma de decisiones políticas y presidencialismo. Si bien la Ley de Galápagos provee de una estructura que favorece la gobernanza en el ámbito local, sin embargo admite la intervención de instancias superiores (como el Gobierno Central marcado a su vez por un

gobernanza pobre) que minan los procesos de búsqueda de consenso locales, como ha sido demostrado en el caso de la selección del Director del PNG. Luego de un proceso de más de cinco años desde el establecimiento del modelo participativo con empoderamiento de actores locales, constatamos el descontento y desilusión generada entre los involucrados pues no se encuentran en igualdad de condiciones al momento de sentarse a negociar. Mientras existan sectores como el Pesquero que no perciban su inclusión como igualitaria y que comparten tanto las obligaciones cuanto los beneficios que acarrea el conservar las Islas, los riesgos de aparición de confrontaciones no desaparecerá.

Este hecho sumado a la falta de aplicación del marco legal que fue diseñado para las Galápagos, la existencia de instituciones estatales y estructuras locales disfuncionales, son factores que vuelven en extremo compleja la gobernanza en el ámbito local.

La creación de un imaginario de Occidente sobre la naturaleza en las Islas forjado por ambientalistas llegados a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, popularizó la idea de la “necesidad de conservar las Galápagos” en todas las esferas. Si bien casi todos concordamos con este fin, no vivimos afectados por las múltiples restricciones a las que se ven sometidos los habitantes locales para alcanzar dicho objetivo.

El lograr que estos actores se involucren en esta tarea sólo será posible si comienzan a percibir los beneficios que estas actividades generan. Únicamente cuando exista una redistribución justa de los beneficios producto de las diferentes actividades extractivas y

no extractivas, las comunidades locales comenzaran a interesarse en la conservación de las Islas que se revierte en su propio beneficio.

Algunas opciones a futuro.

A la luz de la inequidad económica y social existente, la débil gobernanza y el daño ambiental, el futuro de las Islas no resulta muy alentador. Para revertir esta situación, ciertos actores locales deberán asumir roles protagónicos como gestores de cambios y forjadores de acuerdos. Por ejemplo, las organizaciones ambientalistas locales deberán asumir un rol representativo en las negociaciones entre pescadores y ambientalistas internacionales.

Sólo el superar la confrontación y forjar una verdadera alianza del ambientalismo con el sector pesquero, podría proveer una solución más equitativa a esta problemática y fortalecerlos al momento de negociar a otros sectores más poderosos (pescadores industriales, compradores del mercado asiático, operadores turístico continentales, políticos, etc.).

El papel del Estado en este proceso es crítico para poder conseguir una mayor equidad y redistribución de los recursos que las Galápagos generan. El establecimiento de impuestos para operaciones turísticas de gran escala por ejemplo, podría contribuir a la creación de un fondo para la gestión de proyectos de microempresas locales, destinadas a proveer de bienes y servicios a este mismo sector, lo que acarrearía beneficios paralelos

asociados a la capacitación de los habitantes locales y su empleo dentro de este sector, disminuyendo la utilización de mano de obra calificada desde el Continente.

Por otro lado, es importante el plantearse una reformulación de la ayuda internacional que ha llegado al Archipiélago. Si bien es indiscutible la importancia de invertir en la conservación de las Islas, considero vital que una parte de los aportes provenientes de la Cooperación Internacional sean encaminados al fortalecimiento de las organizaciones de base locales (sean éstas ambientalistas o de otra índole), a su capacitación y afianzamiento como actores estratégicos de cambio.

Por su parte, la aplicación de la Ley de Régimen Especial y de los diferentes Reglamentos existentes como el de Migración, Turismo o Pesca presentan importantes retos para el Estado Ecuatoriano y para las poblaciones locales. Por ejemplo, sólo una aplicación eficaz de la política estatal sobre migración a las Islas, podrá reducir las presiones ejercidas sobre el área protegida y sus recursos, así como balancear los riesgos y aspiraciones que implica la existencia de una dinámica demográfica en constante crecimiento.

Deberán ser los propios pobladores locales quienes exijan el cumplimiento de la Ley Especial en estos temas claves, así como el monitorear las acciones de autoridades y políticos para propiciar una mayor participación igualitaria y justa de los beneficios que las Galápagos proveen.

BIBLIOGRAFIA.

- Banco Mundial. 1992: Informe sobre el Desarrollo Humano. Washington DC.
- Banco Mundial. 2003: Better Governance for Development in the Middle East and North Africa. Enhancing Inclusiveness and Accountability, World Bank.
- Bensted-Smith R, Allnutt T, Branch G, Bustamante R, Causton C, Dinerstein E, Powell G, Snell H, Tye A, Wellington GM y Witman JD. 2002 : “Resumen de la visión para la conservación de la biodiversidad de Galápagos y puntos claves para su logro”. En: Visión para la Biodiversidad de las Islas Galápagos. Fundación Charles Darwin y Fondo Mundial para la Naturaleza WWF, Puerto Ayora.
- Borja Raúl, Pérez Jaime. 2002: Parque Nacional Galápagos: Dinámicas migratorias y sus efectos en el uso de los Recursos Naturales. Fundación Natura – The Nature Conservancy –WWF, Quito.
- Bravo Manuel, Heylings Philippa. 2002: Sistema de manejo participativo de la Reserva Marina de Galápagos, Actividades en 2001 y resultados de la primera evaluación participativa. Policy Matters #10, (Septiembre).
- Bremner Jason, Perez Jaime. 2002: A Case Study of Human Migration and the Sea Cucumber Crisis in the Galapagos Islands. Royal Swedish Academy of Sciences. Ambio Vol. 31 No. 4, (Junio)
- Castro, G. and I. Locker 2000: Mapping conservation investments: An assessment of biodiversity funding in Latin America and the Caribbean. Biodiversity Support Program. Washington, D.C
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2005: Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe. (Coordinadores: Manichea José Luis, Bárcena Alicia y León Arturo). Santiago, Chile.
- Crespo Flores, Carlos. 1999: Políticas públicas, gobierno local y conflictos socioambientales. CESU – UMSS. Oxford Brookes University. Ponencia preparada para la Conferencia Electrónica FAO-FITPP-Comunidec: “Conflictos Socioambientales: desafíos y propuestas para la gestión en América Latina“. Quito (Diciembre).

- Dinerstein, E., Olson D., Graham D., Webster A., Pimm S., Bookinder M., Ledec G. 1995: Una evaluación del estado de conservación de las ecoregiones terrestres de América Latina y el Caribe. WWF-WB, Washington DC.
- Dorst, Jean. 1963: “Charles Darwin Research Station” from Noticias de Galápagos No. 1, (Julio).
- Escobar, Arturo. 1999: “Biodiversity: A perspective from within”. En Seedling Magazine. University of Massachusetts. (Junio)
- Frank Bruce, De Veintemilla Jaime, Ordóñez Francisco. 2005: Informe de Misión de Consultoría para establecer Mecanismos de selección, contratación inducción y evaluación del Director del Parque Nacional Galápagos. Inédito. Quito.
- Fundación Charles Darwin para las Islas Galápagos y Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) 2002: Visión para la Biodiversidad de las Islas Galápagos. Puerto Ayora.
- Fundación Natura – The Nature Conservancy. 2002: Dinámicas migratorias y sus efectos en el uso de los Recursos Naturales. Quito, (Junio).
- Fundación Natura: Informe Galápagos 2000-2001. Quito. 2001.
- Fundación Natura: Informe Galápagos 2001-2002. Quito, Julio 2002.
- Gemmill, Barbara; Ivaniva, Maria y Yoke Ling Chee. 2002: “Designing a New Architecture for Global Environmental Governance”. International Institute for Environment and Development (IIED), London.
- Grenier, Christophe, De Miras Claude. 1994: Les Galapagos: du mythe d’un espace vierge au partage disputé de la rente. En: Cahiers des Sciences Humaines, Volume 30, Numéro 4.
- Grenier, Christophe. 2000: Conservation contre nature. Les îles Galápagos. IRD Editions, Paris.
- Heylings Philippa, Bravo Manuel. 2002: “El Sistema de Manejo Participativo de la Reserva Marina de Galápagos – Principales actividades en el año 2001”. En: Informe Galápagos 2001-2002, Quito (Julio).
- Heylings Philippa, Cruz Felipe. 1998: “Common Property, Conflict and Participatory Management in the Galapagos Islands”. Crossing Boundaries Conference, (Junio).
- INEC. 2003: VI Censo de Población y V de Vivienda. INEC, Quito.

- James, Mathew. 1999: Rollo Beck: A glimpse into the life of an endangered species. Proceedings of the American Association for the Advancement of Science, Pacific Division 18, United States.
- Kerr Suzi, Cárdenas Susana, Hendy Joanna. 2004: Migration and the Environment in the Galapagos: An analysis of economic and policy incentives driving migration, potential impacts from migration control, and potential policies to reduce migration pressure. Motu Working Paper 03–17 Motu Economic and Public Policy Research, New Zealand - (Febrero).
- Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos. Registro Oficial 278, 18 de marzo de 1998.
- Machado Antonio, Blangy Silvie y Mota Manuel. 1994: Diagnóstico de situación de las Islas Galápagos y recomendaciones para su gestión ambiental, República del Ecuador. Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de Relaciones Económicas, Madrid.
- MacDonald, Theodore. 1997: Conflict in the Galapagos Islands. Analysis and recommendations for management. Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, (January).
- Marder René, Arcos Carlos. 1985: Normas societarias, actitudes, grupos de poder y conflicto en Galápagos: documento para discusión. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Ciencias Humanas. Quito.
- Mayntz, Renate. 2003: “From government to governance: Political steering in modern societies”. Summer Academy on IPP: Wuerzburg, (September 7-11). Disponible en: http://www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/Summer_Academies/SuA2_May
- Mayntz, Renate. 2000: “Nuevos desafíos de la teoría de Governance” en Instituciones y desarrollo Vol. 7. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña – (Noviembre). Disponible en: http://www.iigov.org/revista/?p=7_02
- Mignolo, Walter. 2002: “Las geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder”. Entrevista a Walter Mignolo realizada por C. Walsh En: Indisciplinar las Ciencias Sociales. Geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Perspectivas desde

lo Andino, editado por C. Walsh, F. Schiwy y S. Castro-Gómez. Quito; UASB / Abya Yala.

- Montúfar, César. 1999: “Gobernabilidad o el regreso del Pretorianismo”. En Ecuador DEBATE N° 47 Quito (Agosto).
- Murillo, Juan Carlos. 2002: “Indicadores socio-económicos de la pesca”. En: Reserva Marina de Galápagos. Línea Base de la Biodiversidad. E. Danulat y G. Edgar (editores) SPNG- FCD, Puerto Ayora.
- Myers Norman , Mittermeier Russell Mittermeier Cristina, Da Fonseca Gustavo, Kents Jennifer. 2000: Biodiversity hotspots for conservation priorities. Revista Nature 403, 853 – 858, (Febrero).
- Ortiz, Pablo. 2005: Galápagos, Sistematización de Conflictos Socio-Ambientales (CSA). Informe preparado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Quito (Septiembre).
- Ospina, Pablo. 1998: Estrategias de conservación con Base Ecoregional. El Caso de Galápagos. Fundación Natura, Quito. (Inédito)
- Ospina, Pablo. 2001: Migraciones, Actores e Identidades en Galápagos. Instituto de Estudios Ecuatorianos /CLACSO/ ASDI Inédito. Quito.
- Ospina, Pablo. 2002: “Las Organizaciones en Galápagos” en Informe Galápagos 2001-2002, Quito (Julio).
- Ospina, Pablo. 2004: “Galápagos, Naturaleza y Sociedad. Actores sociales y conflictos ambientales en las Islas Galápagos, Ecuador”. Tesis para el grado de Maestro en Antropología Social. Universidad Iberoamericana, México DF.
- Oviedo, Paola. 2001: “Las Islas Galápagos: El manejo de conflictos para la conservación y el uso sustentable de los recursos”. En Buckles D, (edit), “Cultivating peace: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management”, IRDC / World Bank, Washington DC.
- Parque Nacional Galápagos. 2005: Plan de Manejo del Parque Nacional Galápagos, Un pacto por la Conservación y Desarrollo Sustentable del Archipiélago. Galápagos, (Marzo)

- Prats, Joan. 2003: “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. En Instituciones y Desarrollo Vol. 14-15. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña (Diciembre). Disponible en: http://www.iigov.org/revista/?p=14_08
- Prats, Joan. 2001: Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico. En: Instituciones y Desarrollo, Vol. 10. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña – (Octubre). Disponible en: http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004: Inventario de Proyectos e Inversiones de la comunidad Internacional en las Islas Galápagos. Quito (septiembre).
- Revista Blanco y Negro. 2004: “El futuro de Galápagos se juega en la lucha electoral” en revista Blanco y Negro, Diario HOY, Quito - (Septiembre).
- Roe Dilys (editor). 2004: The Millennium Development Goals and Conservation. Managing Nature’s Wealth for Society’s Health. International Institute for Environment and Development, London.
- United Nations Millennium Project. 2005: Environment and Human Well-being. A practical strategy. Report of the Task Force on environmental Sustainability. Earthscan, London.
- United Nations Millennium Project. 2005: Investing in Development. A Practical Plan to achieve the Millennium Development Goals. Earthscan, London.
- Wilen James, Steward Micki, Laytn David. 2000: “Economic Analysis of the Galapagos Marine Reserve Resources Management Plan”, Report prepared for the Inter-American Development Bank, (mayo).

ANEXOS.

Siglas empleadas en este estudio:

AIM	Autoridad Interinstitucional de Manejo
ASOGAL	Asociación Nacional de Empresas Turísticas en Galápagos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPTURGAL	Cámara Provincial de Turismo de Galápagos
CEPF	Critical Ecosystem Partnership Fund
CI	Conservation International
DP	Partido Democracia Popular (Listas 5)
ECCD	Estación Científica Charles Darwin
FCD	Fundación Charles Darwin para las Islas Galápagos
FUNDAR	Fundación de Desarrollo Alternativo Responsable
GEF	Global Environment Facility
GOE	Gobierno del Ecuador
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INEFAN	Instituto Ecuatoriano Forestal de Areas Naturales y Vida Silvestre
INGALA	Instituto Nacional Galápagos
JMP	Junta de Manejo Participativo
LEG	Ley Especial de Galápagos
MDM	Metas de Desarrollo del Milenio
MIP	Movimiento de Identidad Popular (Lista 42)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
PNG	Parque Nacional Galápagos
PNUD	Programa Naciones Unidas para el Desarrollo
PSC	Partido Social Cristiano (Lista 6)
RETANP	Reglamento de Turismo en Áreas Naturales Protegidas
RMG	Reserva Marina de Galápagos
SICGAL	Sistema Integrado de Inspección y Cuarentena de Galápagos
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SPNG	Servicio del Parque Nacional Galápagos
TNC	The Nature Conservancy
UICN	Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza
USAID	Agencia de los EEUU para el Desarrollo Internacional
WWF	World Wildlife Fund

ANEXO A: Instituciones de Galápagos

SERVICIO PARQUE NACIONAL GALÁPAGOS	Institución creada por el Estado Ecuatoriano en 1959 bajo los auspicios de la UNESCO. Su rol fundamental es velar por la conservación de los ecosistemas insulares. A partir de la aprobación de la Ley de Régimen Especial, esta institución recibió un fuerte empoderamiento y capacidad de control tanto del área del Parque Terrestre como de la Reserva Marina.
INSTITUTO NACIONAL GALÁPAGOS	El Ingala fue creado en 1980 como un órgano adscrito a la Presidencia de la República, es el encargado de la planificación y gestión regional, coordinación de políticas y acciones entre los diferentes actores a todo nivel. Esta conformado por el Consejo del INGALA y por la Secretaría Técnica, que es ejercida por la Gerencia y sus dependencias asentadas en Puerto Baquerizo Moreno.
CONSEJO DEL INGALA	El Consejo de Administración fue establecido por la Ley de Régimen Especial y está integrado por: los Ministros de Medio Ambiente, Finanzas, Defensa Nacional, Turismo, Comercio Exterior, el Gobernador, representante de las Municipalidades, Prefecto Provincial, Presidente de la Cámara Provincial de Turismo, representante de las Cooperativas de Pescadores Artesanales, el Presidente del Comité Ecuatoriano para la Defensa de la Naturaleza y Medio Ambiente - CEDENMA, el Representante de los Productores Agrícolas. La Fundación Charles Darwin asiste con voz sin voto
ORGANIZACIONES DE REGIMEN SECCIONAL AUTÓNOMO	Consejo Provincial, Municipalidades de San Cristóbal, Santa Cruz e Isabela, Juntas Parroquiales. El Consorcio de Gobiernos Municipales de Galápagos, creado en 1997, es una entidad de derecho público que agrupa a los Municipios de San Cristóbal, Santa

	Cruz e Isabela con el fin de potenciar sus esfuerzos en la ejecución de políticas y proyectos de interés común.
ARMADA DEL ECUADOR	Mantiene un rol protagónico pues apoya al PNG en sus labores de patrullaje de la Reserva Marina.
JUNTA DE MANEJO PARTICIPATIVO	Es un foro participativo que reúne a los diferentes sectores de usuarios de la reserva marina Conformado por representantes del Sector Pesquero, Turístico, Conservacionista, Guías Naturalistas y el PNG, es el ente encargado de la toma de decisiones y el diseño de políticas por consenso para el manejo de la reserva.
AUTORIDAD INTERINSTITUCIONAL DE MANEJO DE LA RESERVA MARINA	Creada a partir de la aprobación de la Ley Especial (Art. 13), el rol principal de la AIM es el tomar decisiones mediante votación entre sus miembros sobre las políticas y resoluciones a aplicar en el área de la RMG. Está constituida por representantes de los ministerios de Defensa, Ambiente, Comercio, Turismo un delegado de Capturcal, del Sector Pesquero y del Sector de Ciencia y Conservación. Sus resoluciones tienen el carácter de obligatorias y son tomadas una vez que no ha sido posible alcanzar acuerdos entre los diferentes sectores de usuarios en el seno de la Junta de Manejo Participativo.
FUNDACIÓN CHARLES DARWIN	Es un Organismo Internacional creado en 1959 por naturalistas europeos y norteamericanos que reconocieron la importancia de la conservación de Galápagos para la humanidad. Administra la Estación Científica del mismo nombre y constituye un puntal importante en la conservación de las Islas, por lo que ha tenido que enfrentar por muchos años la oposición de la población local a sus actividades.
AGENCIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Se encuentran en Galápagos desde mediados del siglo XX, proveyendo de fondos especialmente para la

	conservación e investigación científica en el Archipiélago. En la actualidad las organizaciones que financian proyectos en Galápagos son: BID, USAID, PNUD-GEF, AECI, Unión Europea, JICA, entre otras.
ONGs LOCALES	Relativamente nuevas, estas organizaciones en su mayoría se encuentran dedicadas a tareas de educación ambiental y concientización de los habitantes insulares.
ONGs NACIONALES Y UNIVERSIDADES	Entre las más representativas se encuentra Fundación Natura y últimamente con campo de acción en Galápagos podemos citar la Fundación Futuro Latinoamericano, la Universidad San Francisco de Quito, la Universidad Central y la Internacional.
ONGs INTERNACIONALES	Reconocen en Galápagos uno de los lugares “claves” en donde deben ejecutar sus proyectos. Entre las más constantes en las Islas están: WWF, TNC y últimamente WildAid y Conservación Internacional.
CAMARA PROVINCIAL DE TURISMO DE GALAPAGOS	Fue fundada en 1996 por operadores locales para proveer de asesoría legal, asistencia técnica, arbitraje, etc a más de los 250 miembros asentados en las 4 islas habitadas.
ASOCIACIÓN DE GUIAS NATURALISTAS	Es parte del sector de usuarios de la reserva que interviene en la JMP. Acoge a guías que han recibido su licencia del PNG gracias a la aprobación de cursos, el manejo de idiomas y son responsables del cumplimiento de las políticas del Parque por parte de los turistas en los sitios de visita de las Islas.
ASOGAL	Creada hace varias décadas, la Asociación Nacional de Empresas Turísticas en Galápagos acoge a los propietarios y armadores de barcos (sobre todo continentales) que realizan operaciones de turismo en Galápagos.
COOPERATIVAS DE PESCA	Existen varias cooperativas que aglutinan socios en las tres islas pobladas. A pesar de que cada cooperativa tiene su propia

	dirigencia, es la Unión de Cooperativas de Pesca Artesanal de Galápagos quien las agrupa y dicta las políticas que sobre la extracción de recursos el sector pesquero negociará en la JMP y en la AIM.
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: MacDonald, 1997; Fundación Natura, 2002; Plan de Manejo del PNG 2005.

ANEXO B: Resumen Histórico de las Islas Galápagos¹⁴⁹

RESUMEN HISTORICO DE LAS ISLAS GALAPAGOS.

1535 Descubrimiento de Galápagos por el Obispo español Tomás de Berlanga

1600 – 1700 Las Islas son utilizadas como refugio de piratas y balleneros, para proveerse de carne de tortuga y agua dulce para sus viajes.

1800- 1890 Las Galápagos continúan siendo visitadas por balleneros y veleros. Se estima que entre 200 a 300 mil tortugas han sido recogidas por los barcos en estos 100 años.

1812 Porter, capitán del Essex, introduce las primeras cabras en la Isla Santiago.

1832 Las Galápagos son declaradas parte del Ecuador. Establecimiento de los primeros colonos en Floreana.

1835 Charles Darwin arriba a las Islas a bordo del Beagle para una excursión de aproximadamente 5 semanas.

1861 La capital de las Islas es transferida de Floreana a San Cristóbal. Este hecho favoreció el establecimiento en años posteriores de la Hacienda “El Progreso”, propiedad de Manuel J. Cobos, quien posteriormente se declaró el “Emperador de las Galápagos”.

1897 Fundación de Puerto Villamil en la Isla Isabela. La población total para ese entonces no supera los 800 habitantes.

1905-1906 Arribo de la expedición de la Academia de Ciencias de California.

1926 Asentamiento de los primeros colonos noruegos.

1943-1945 Durante la Segunda Guerra Mundial, se da el arrendamiento de la Isla Baltra al Gobierno de Estados Unidos para el establecimiento de una Base Aérea, además de la construcción de pistas de aterrizaje en Isabela y Floreana.

1950 Se estima que la población en este año es de 1350 personas. Se inicia además el éxodo de pobladores pobres asentados en zonas continentales afectadas por la sequía y la falta de atención gubernamental.

1957 Arribo de la Misión Internacional de Científicos previa al establecimiento del

¹⁴⁹ Fuente: Los datos presentados hasta 1994, fueron tomados del “Diagnóstico de situación de las Islas Galápagos y recomendaciones para su gestión ambiental, República del Ecuador”. Este documento fue elaborado por Antonio Machado, Silvie Blangy y Manuel Mota para la Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de Relaciones Económicas, Madrid 1994.

Parque Nacional Galápagos con auspicio de la UNESCO y de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza – UICN.

1959 Establecimiento de la Fundación Charles Darwin en Bélgica, país en ese entonces sede de la Unión Mundial para la Naturaleza - UICN.

1959 Creación del Parque Nacional Galápagos (que comprende más del 90% del territorio insular).

1959 Se cierra la colonia penal existente en la Isla Isabela.

1960 Se inicia la construcción de la Estación Científica con fondos de donantes internacionales en terrenos donados por el Gobierno del Ecuador en la Isla Santa Cruz. Luego de aproximadamente 4 años, se inauguran oficialmente estas instalaciones y se da vida al Convenio firmado por las partes para operar la Estación por un período de 25 años, el cuál en la actualidad está en vigencia gracias a su renovación en 1991.

1962 Para este año, la población de las Galápagos era de 2.301 personas.

1968 La Administración del Parque Nacional inicia sus labores.

1969 Inauguración de las actividades turísticas a las Islas (Motonave “Lina A” con 60 pasajeros).

1971 Primer éxito de los programas de erradicación, a través de la eliminación de cabras en la Isla Santa Fe.

1972 Se nombra el primer Intendente del Parque Nacional Galápagos.

1973 Se decreta la creación de la provincia de Galápagos con tres cantones (San Cristóbal, Santa Cruz e Isabela).

1974 Población aproximada de 4.078 habitantes.

1979 Las Islas Galápagos son declaradas “Patrimonio Natural de la Humanidad” por parte de la UNESCO.

1980 Se crea el Instituto Nacional Galápagos, como entidad encargada de la ejecución de obras públicas en la provincia y la planificación.

1981 Se establece un tope de 12.000 visitantes anuales.

1982 Para este año, la población insular se incremento a 6.201 habitantes.

1982-1983 El Fenómeno de “El Niño” alcanza las Galápagos afectando el estado poblacional de varias especies marinas y aves.

1985 Galápagos es declarada “Reserva de Biosfera” por parte de la UNESCO.

1986 Se establece la “Reserva de Recursos Marinos” con una extensión aproximada de 70.000 kilómetros cuadrados.

1986 Apertura del Aeropuerto en San Cristóbal como esfuerzo de los isleños por alcanzar los beneficios que produce las actividades turísticas.

1988 El Buque “Iguana” encalla en Bahía Academia en la Isla Santa Cruz, produciendo un derrame de petróleo.

1990 Barcos japoneses inician la pesca de tiburones en los alrededores de la Isla Isabela para el aprovechamiento de sus aletas.

1991 Se inicia la captura de pepinos de mar para comercialización en mercados asiáticos principalmente.

1991 Se crea la Comisión Permanente para las Islas Galápagos, adscrita a la Presidencia de la República.

1992 Entra en vigencia la prohibición de la pesca de pepino de mar.

1992 Se crea el INEFAN, instituto responsable de las áreas protegidas del Ecuador, que posteriormente se convertirá en el Ministerio del Ambiente.

1993 Se incrementa de \$40 a \$80 el impuesto de entrada de turistas al PNG. En la actualidad, se ha fijado la tasa en \$100 dólares por turista que visita a las Islas.

1994 Gran incendio en Isabela, atrae la atención y ayuda internacional.

1997 Conformación del denominado “Grupo Núcleo” con representantes del sector turístico, de pesca y conservación de las Islas para impulsar la toma de decisiones de manera participativa para la Reserva Marina de Galápagos.

1998 Aprobación de la Ley de Régimen Especial para el Desarrollo Sustentable y Conservación de la provincia de Galápagos. Con la creación de esta Ley, se da un empoderamiento importante a las comunidades locales, quienes lucharon durante varios años por conseguir una cierta autonomía del Gobierno Central para la toma de decisiones y manejo de sus propios recursos.

Establece dos principios importantes de manejo de recursos como son el Participativo y el Manejo Adaptativo, los cuales se plasmarán en la creación de los foros participativos para la toma de decisiones como son la Junta de Manejo a nivel local, y la Autoridad Interinstitucional de Manejo en el ámbito nacional.

1999 Aprobación del Plan de Manejo de la Reserva Marina de Galápagos que comprende una extensión de 133 mil kilómetros cuadrados.

2001 Adhesión de la Reserva Marina de Galápagos al status de Patrimonio Natural de la Humanidad que ya era ostentado por el parque terrestre.

2001 Derrame de bunker producido por el encallamiento del Buque Tanque “Jessica” en la costa cercana a Puerto Baquerizo Moreno.

2003 (Enero) Inicio de la crisis institucional que afronta el Servicio Parque Nacional Galápagos, y que ha marcado un quiebre importante en la gobernanza local y el apareamiento de actores e intereses diversos.

ANEXO C: ENTREVISTAS¹⁵⁰

Cuestionario de Entrevistas:

HILO CONDUCTOR: Conflictos recientes suscitados por la designación o encargo de la Dirección del PNG.

- 1) Cuales han sido los acontecimientos mas destacados relacionados con el PNG durante los últimos dos años?
- 2) Que piensa usted de lo que ha sucedido en el PNG?
- 3) Cuales han sido las causas para esta situación?
- 4) Cual cree Usted que sería una alternativa de solución a lo sucedido?
- 5) Que haría usted o que propondría para superar esta situación?
- 6) Quienes deberían tomar el liderazgo en esta situación?
- 7) Cómo ve el papel de la JMP?
- 8) Como ve usted el papel del gobierno?
- 9) Cuales son sus recomendaciones para superar estos problemas a futuro?
- 10) Cómo percibe usted la gestión (resultados) del PNG durante los últimos dos años?

¹⁵⁰ Se realizaron 8 entrevistas en profundidad durante el mes de diciembre de 2004 con actores representativos de los diferentes sectores de involucrados en el conflicto en Galápagos. Si el lector desea escuchar las entrevistas completas por favor remitirse al CD adjunto en la contraportada.