

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría de Investigación en Derecho

Políticas públicas con relación a la protección de la biodiversidad

El caso de las islas Galápagos desde el año 2008

Johana Liseth Robles Arias

Tutora: Eddy María de la Guerra Zúñiga

Quito, 2022



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Johana Liseth Robles Arias, autor de la tesis titulada “Políticas públicas con relación a la protección de la biodiversidad: el caso de las islas Galápagos desde el año 2008”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato digital o electrónico.

31 de enero de 2022

Firma: _____

Resumen

Las islas Galápagos es uno de los lugares más biodiversos del mundo. Para su conservación, se ha establecido dos áreas protegidas el parque nacional y la reserva marina. A pesar de contar con un régimen jurídico especial, el turismo, la sobreexplotación de recursos naturales, la introducción de especies invasivas., etc., ponen en riesgo su preservación.

Esta investigación se centra en el análisis de la normativa, plan de manejo de áreas protegidas, políticas, programas y proyectos para evidenciar sus falencias y proponer estrategias de solución. Además, determinar si se aplican los estándares y herramientas internacionales en la creación de políticas públicas.

Los resultados de esta investigación evidencian que desde su concepción algunas políticas, programas y proyectos presentan fallas por problemas arraigados como: presupuesto limitado, corrupción, falta de apoyo y participación de la ciudadanía para lograr las metas propuestas.

Palabras clave: áreas protegidas, biodiversidad, gobernanza, herramientas internacionales, políticas públicas

A mis padres quienes con su inmenso amor me ayudaron a cumplir este sueño

Agradecimientos

A mi madre, por ser la persona más importante de mi vida.

A mi padre, por ser mi guía y darme la fortaleza para cumplir mis metas.

A mis hermanas, por ser mi orgullo e inspiración.

A la doctora Eddy de la Guerra, por su apoyo durante el desarrollo de esta investigación.

A todos los que hicieron posible el desarrollo de esta Maestría de Investigación en Derecho, que superó mis expectativas al ser una propuesta diferente. Orientada a superar la visión tradicional del derecho y darle un sentido más humano a esta hermosa profesión.

Tabla de contenidos

Introducción.....	17
Capítulo primero Régimen jurídico nacional para la conservación de la biodiversidad en la provincia de Galápagos.....	19
1. Galápagos como patrimonio natural de la humanidad	20
2. Régimen jurídico especial	27
3. Normativa nacional relevante para la conservación de la biodiversidad en Galápagos	35
4. Plan de manejo de áreas protegidas de Galápagos para el buen vivir	41
5. Evaluación del régimen jurídico vigente	52
Capítulo segundo	55
Las políticas públicas en el marco internacional de la protección de la biodiversidad ..	55
1. Políticas públicas: Una visión general.....	56
2. Políticas públicas orientadas a la protección de la biodiversidad.....	62
3. Instrumentos internacionales de protección de la biodiversidad	68
4. Estándares internacionales aplicables al manejo de áreas protegidas	78
Capítulo tercero Políticas públicas para la protección de la biodiversidad en Galápagos	85
1. Situación actual de las políticas públicas en Galápagos.....	86
1.1 Políticas públicas y programas de conservación	89
1.2 Medida en que se aplican los estándares internacionales	95
1.3 Evaluación de los proyectos implementados en el año 2020	101
2. Perspectivas de solución.....	109
Conclusiones.....	111
Bibliografía.....	115

Abreviaturas

AMP: Áreas marinas protegidas

CBD: Convenio sobre la Diversidad Biológica

CITES: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

COA: Código Orgánico Administrativo

COFP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

DPNG: Dirección del Parque Nacional Galápagos

FPEIR: Fuerzas Motrices, Presión, Estado, Impacto, Respuesta

LOREG: Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos

MAAE: Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica

OCDE: La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

SNAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas

UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Glosario

área protegida. “Espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”.¹

biodiversidad. “La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres y marinos y otros sistemas acuáticos, y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”.²

ecosistema. “Complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional”.³

gobernanza. “Abarca los procesos de toma de decisiones a nivel gubernamental, que a su vez engloban las decisiones a nivel de las áreas protegidas”.⁴

hábitat. “El lugar o tipo de ambiente en el que existen naturalmente un organismo o una población”.⁵

plan de manejo. “Es el instrumento dentro de la planificación que orienta las acciones hacia el logro de los objetivos de conservación de cada área, teniendo en cuenta una visión a corto, mediano y largo plazo”.⁶

políticas públicas. “Son conjuntos de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.⁷

¹ Nigel Dudley, ed., *Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas* (Gland: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 2008), 10, <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-es.pdf>.

² ONU, *Convenio Sobre la Diversidad Biológica*, 29 de diciembre de 1992, art. 2, UNEP/CBD/94/1.

³ *Ibíd.*

⁴ Barbara Lausche, *Directrices para la Legislación Relativa a Áreas Protegidas*, trad. Amalia de Klemm e Isabel Negre (Gland: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza/ Centro de Derecho Ambiental, 2012), 45, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-081-Es.pdf>.

⁵ ONU, *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, art. 2.

⁶ Colombia. Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, “Planes de Manejo Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia”, *Minambiente*, 20 de enero de 2022, párr.1, <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/organizacion/planes-de-manejo-areas-del-sistema-de-parques-nacionales-naturales-de-colombia/>.

⁷ Leticia Delgado Godoy, *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de Gestión* (Castilla-La Mancha: Junta de

programas. “Conjunto de actuaciones orientadas a la consecución de uno o varios objetivos”.⁸

proyectos. “Vienen acompañados con un presupuesto económico preciso y contienen actividades en torno a un objetivo concreto para realizarse en un cierto periodo y en una zona geográfica delimitada”.⁹

Comunidades de Castilla-La Mancha/ Consejería de Administraciones Públicas/ Escuela de Administración Regional, 2009), 2, <https://hdl.handle.net/20.500.12008/22880>.

⁸ Mariana Bobadilla et al., “Esquema de evaluación para instrumentos de política ambiental”, *Política y Cultura*, n.º 40 (2013): 106, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000200006&lng=es&tlng=es.

⁹ *Ibíd.*

Introducción

La pérdida de biodiversidad es uno de los problemas más graves a nivel global. “Desde el año 1500, el hombre ha propiciado la desaparición de 680 especies de vertebrados, mientras que un millón de animales y plantas (de los 8 millones existentes) están en peligro de extinción”.¹⁰ El planeta continúa sufriendo cambios y perdiendo su capacidad de albergar vida por lo que varios Estados han desarrollado normativa y políticas públicas para enfrentar esta crisis a nivel mundial.

Este trabajo de investigación toma como caso de estudio las políticas y programas que se han desarrollado en las islas Galápagos para la protección de las dos áreas protegidas (parque nacional y reserva marina). Cabe mencionar que, a pesar de contar con un plan de acción para lograr las metas de conservación, este lugar privilegiado enfrenta varios problemas que no han podido solucionarse como la pérdida de biodiversidad. Es necesario mejorar las políticas existentes y dotar de recursos suficientes para que estos proyectos puedan implementarse en la realidad.

Las políticas se desarrollan con diferentes enfoques dependiendo de su finalidad. Por ejemplo, las políticas de salud o educación tienen como eje central al ser humano. Las políticas para la conservación de la biodiversidad, por otro lado, tienen como eje principal a otras especies del planeta. Su objetivo es proteger a especies, ecosistemas, hábitats, etc., de actividades humanas perjudiciales.

Independientemente de su temática o campo de acción, las políticas se desarrollan mediante un proceso complejo que incluye: identificación de problemas, formulación de políticas, adopción de la decisión, implantación y evaluación. En todas sus etapas, la ciudadanía debe participar activamente para legitimar estas acciones a cargo del gobierno. Es importante contar con autoridades competentes para el diseño de políticas, programas y proyectos de calidad.

Así, la presente investigación evalúa con sentido crítico el plan de acción del gobierno, principalmente las políticas públicas para determinar las causas de su ineffectividad y responder a la siguiente pregunta: ¿De qué manera las políticas públicas en la provincia de Galápagos pueden incorporar los estándares y herramientas internacionales de protección de la biodiversidad? Se parte de la hipótesis de que las

¹⁰ Antonio Cerrillo Barcelona, “La pérdida de biodiversidad pone a la humanidad en riesgo, alertan los expertos de la ONU”, *La Vanguardia*, 5 de junio de 2019, párr. 1, <https://www.lavanguardia.com/natural/20190506/462060533339/biodiversidad.html>.

políticas públicas son ineficaces porque en su diseño no se han incorporado estándares e instrumentos internacionales de protección de la biodiversidad. Para responder esta pregunta, se han planteado como objetivos: analizar la normativa especial de Galápagos; estudiar las políticas públicas en el marco de la protección de la biodiversidad y evaluar estas acciones de gobierno implementadas en las islas mediante el esquema metodológico de *Fuerzas Motrices-Presión-Estado-Impacto-Respuesta (FPEIR)* propuesto por la OCDE, con la finalidad de establecer perspectivas de solución. Cada uno de estos objetivos, conforman un capítulo.

Para el progreso de este trabajo se usaron fuentes virtuales, normativas, doctrinarias e incluso históricas. Así mismo, se utilizó doctrina de expertos en ciencias políticas y biodiversidad. Para analizar la Constitución ecuatoriana, la normativa infra constitucional e instrumentos internacionales en materia de protección de la biodiversidad se aplicó el método hermenéutico.

Capítulo primero

Régimen jurídico nacional para la conservación de la biodiversidad en la provincia de Galápagos

En este primer capítulo se estudia la normativa nacional interna en temas de protección de la biodiversidad. Para esto, se hace un análisis de la importancia de Galápagos y su conservación mediante el establecimiento de áreas protegidas. Se examina cada uno de los componentes de la biodiversidad y se establece las implicaciones del reconocimiento de Galápagos por organismos internacionales como patrimonio natural de la humanidad y los derechos y obligaciones que se derivan de la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*.¹¹

Se estudia el marco normativo ecuatoriano para determinar si es efectivo y si se ajusta a los instrumentos internacionales de protección como el Convenio sobre la Diversidad Biológica¹² y a los estándares internacionales emitidos por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (en lo sucesivo UICN).¹³ “La UICN es autora de herramientas conceptuales de gran prestigio que se aplican a nivel mundial”.¹⁴ La comisión de áreas protegidas de la UICN apoya a los Estados con asesoramiento científico para gestionar efectivamente las áreas protegidas.

Se parte de la premisa de que los Estados deben orientar sus políticas en base a estas herramientas y parámetros internacionales para solucionar los problemas planetarios de pérdida de biodiversidad. El Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir,¹⁵ se analiza para señalar sus aciertos y falencias en la administración de las áreas protegidas. Por último, se realiza una evaluación general.

¹¹ ONU Conferencia General para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*, 16 de noviembre de 1972, <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>.

¹² ONU, *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, 29 de diciembre de 1992, UNEP/CBD/94/1.

¹³ “La finalidad de la autoridad ambiental mundial UICN es aportar asesoramiento a los Estados para promover un sistema mundial de áreas protegidas manejadas eficazmente mediante la producción de guías y directrices. Las guías y directrices no son vinculantes para los Estados”. UICN, “Breve historia de la UICN”, *UICN*, accedido 11 de mayo de 2020, <https://www.iucn.org/es/acerca-de-la-uicn/union/breve-historia-de-la-uicn#:~:text=Desde%20su%20creaci%C3%B3n%20en%201948,las%20medidas%20necesarias%20para%20protegerlos>.

¹⁴ Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, “Informe de la UICN para la república del Ecuador”, *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza*, accedido 8 de mayo de 2020, 5, https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/2017/informe_ecuador_digital.pdf.

¹⁵ Ecuador, Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir*, Acuerdo Ministerial 162, Suplemento, 22 de julio de 2014.

1. Galápagos como patrimonio natural de la humanidad

Las islas Galápagos se encuentran en el océano Pacífico a novecientos treinta kilómetros al oeste de las costas de Ecuador continental y se forma de trece grandes islas volcánicas, seis islas más pequeñas y ciento siete rocas e islotes.¹⁶ Tiene tres cantones: San Cristóbal, Isabela y Santa Cruz. La capital es Puerto Baquerizo Moreno. La importancia de la provincia de Galápagos radica en que tiene una diversidad de especies animales y vegetales que no se encuentran en otro lugar como: tortugas gigantes, fragatas, iguanas, leones marinos, delfines, mangle rojo, cactus, etc. Un gran número de estas especies están en peligro de extinción por la intervención del ser humano, por lo que hay que regular e implementar políticas de conservación de la biodiversidad. Uno de estos mecanismos de protección son las áreas protegidas que se han establecido para preservar este patrimonio natural.

En Galápagos se ha reconocido dos espacios de tierra y mar como áreas protegidas. El parque nacional Galápagos “abarca el noventa y siete por ciento de la superficie terrestre del archipiélago y la reserva marina protege los ambientes marinos a su alrededor”.¹⁷ Estas áreas tienen una amplia extensión para evitar alteraciones en los ecosistemas únicos y preservar la biodiversidad presente en la totalidad de esta provincia. “La Superficie de la reserva marina Galápagos incluye dentro del polígono es de 133.000 kilómetros cuadrados de superficie marina, incorpora las aguas interiores del archipiélago (50.100 Km²) y todas aquellas contenidas en 40 millas náuticas medidas a partir del extremo exterior costero del archipiélago”.¹⁸ La protección amplia de la reserva marina es crucial porque varias especies animales dependen de los ecosistemas marinos para alimentarse y otros viven en este lugar. El fin último de las áreas protegidas es preservar las especies que habitan en uno de los lugares más biodiversos del planeta.

Cabe mencionar de manera general cómo se maneja las islas Galápagos, cuáles son las autoridades a cargo y sus facultades para comprender cómo funciona la protección de esta zona biodiversa de importancia para la humanidad. Para proteger esta región cada

¹⁶ Eleana Ciccozi, Galápagos: Gobernanza y gestión de los recursos naturales (Quito: Editorial Abyayala, 2015), 53.

¹⁷ Ecuador, Ministerio del Ambiente Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, “Parque Nacional Galápagos”, *Ministerio del Ambiente Sistema Nacional de Áreas Protegidas*, <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/parque-nacional-galapagos>.

¹⁸ Ecuador, Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, “Sobre la Reserva Marina de Galápagos”, *Ministerio del Ambiente*, párr. 4, accedido 9 de mayo de 2020, http://www.carlospi.com/galapagospark/reserva_marina_sobre_la.html.

cantón debe implementar un plan de manejo local en base a las directrices del *Plan de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial Galápagos*.¹⁹ En este instrumento se planifica y regula temas de educación, salud, utilización de suelo, exportaciones, importaciones, y todo lo relacionado con la vida en sociedad. La regulación es estricta para conservar el entorno natural y el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de Galápagos se ejecuta a través del *Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia Galápagos*.²⁰ El Consejo de Gobierno es la autoridad responsable de la administración de toda la provincia excluyendo las áreas protegidas.

El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica a través de la *Dirección del Parque Nacional Galápagos* es la entidad responsable del manejo del parque nacional y la reserva marina Galápagos sitios de relevancia. La gobernanza conjunta de las dos áreas protegidas se encuentra en el *Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir*.²¹ Esta herramienta de gestión tiene la finalidad de establecer pautas para proteger la biodiversidad en estas zonas. Las áreas protegidas se manejan con una institución diferenciada de las pobladas.

Luego de esta breve introducción de las islas encantadas se examina los problemas más graves que se presentan y que han dado como resultado la disminución de la biodiversidad.

En Galápagos confluyen diversas especies animales y vegetales, dentro de los animales se encuentra el ser humano. Lamentablemente, el ser humano ha destruido y explotado este medio natural. Los problemas se derivan de actuaciones humanas que causan impacto ambiental. Esto se debe principalmente a la transformación del espacio natural que ha realizado el ser humano en Galápagos.

En esta provincia se han realizado varias obras que han afectado a las especies nativas del lugar; por ejemplo, en las carreteras hay un alto grado de atropellamiento de animales silvestres. Según un estudio realizado por la Fundación Charles Darwin, en la ruta Puerto Ayora se registra una incidencia alta de colisiones de aves con automotores que no respetan las señales de tránsito que alertan del paso de animales en la vía.²² La

¹⁹ Ecuador, Consejo de Gobierno de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, *Ordenanza Provincial 1*, Registro Oficial Edición Especial 550, 5 de abril de 2016.

²⁰ El Consejo de Gobierno está encargado del manejo de recursos y de las actividades que se realicen en la provincia de Galápagos.

²¹ Ecuador, Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*.

²² Fundación Charles Darwin, "Investigación de la mortalidad de aves en las carreteras de la isla Santa Cruz", *Fundación Charles Darwin*, accedido 9 de mayo de 2020, <https://www.darwinfoundation.org/es/investigacion/proyectos/mortalidad-aves-en-carreteras>.

conservación de las islas Galápagos no solo es responsabilidad de las autoridades sino también de la ciudadanía. Otros proyectos artificiales incluyen viviendas, hoteles, servicios y atractivos turísticos que han reducido estos paisajes naturales.

Otro problema es el turismo no sostenible en el cual los recursos naturales son utilizados como mercancía en el sistema capitalista. Es así como “la dinámica de crecimiento de la oferta y la demanda turística hacen del modelo actual de desarrollo turístico de Galápagos un ejemplo de insostenibilidad caracterizado por multiplicar los problemas relacionados con los asentamientos humanos, socio-cultural, movilidad y político-institucionales”.²³ Los paisajes impresionantes que dejan sorprendidos a los visitantes; el avistamiento de ballenas jorobadas; excursiones en barco; buceo en las profundidades del océano para contemplar la vida marina; y otras actividades recreativas que se ofrecen, han impulsado la demanda turística, los asentamientos humanos y con ello la pérdida de hábitats y biodiversidad. El turismo que ha crecido en los últimos años además ha empeorado los problemas existentes en las islas. Por ejemplo, en el Plan de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial Galápagos se menciona uno de los problemas más graves como es la contaminación de fuentes de agua:

La mayoría de contaminación marina en Galápagos viene de la descarga de desechos al mar. Cerca de islas deshabitadas, el foco de contaminación primario proviene de las embarcaciones turísticas. Aun cuando es legal el desecho de basura orgánica en el mar por parte de estas embarcaciones, en muchos de los casos los plásticos no son separados de los desperdicios orgánicos y quedan flotando en el mar. Otro problema es que las aguas servidas de las embarcaciones turísticas que se encuentran altamente contaminadas son vertidas directamente al mar.²⁴

La contaminación de agua se debe principalmente a la gran cantidad de desechos que los seres humanos depositan en la zona costera. Adicionalmente, la pesca excesiva, el tráfico ilegal de especies de flora y fauna en el mercado, la degradación de ecosistemas, son problemas graves que impactan negativamente a la diversidad biológica y que han sido generados por la intervención del ser humano y la falta de control por parte de las autoridades para evitar estas actividades ilegales.

Con la declaración del archipiélago de Galápagos como parque nacional en 1959 se crearon las primeras leyes de protección.²⁵ Estas leyes tenían la finalidad de salvaguardar los recursos endémicos de las islas. Sin embargo, se necesitaba de normativa

²³ Consejo de Gobierno, *Plan de Desarrollo Sustentable*, 94.

²⁴ *Ibíd.*, 82.

²⁵ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 33.

estricta que priorice la conservación. Es por esto, que desde el año 1998 se ha venido instituyendo un régimen jurídico estricto para afrontar estos problemas ambientales. Con la Constitución del 2008 se mantienen los principios esenciales que inspiraron la constitución de este régimen especial el cual se estudiará en capítulos posteriores.

Con el establecimiento de áreas protegidas no solo se busca proteger a las especies endémicas sino a todos los componentes de la biodiversidad. Para realizar un análisis jurídico de la protección de la biodiversidad, es necesario definir cada uno de estos elementos para luego establecer los problemas particulares de Galápagos y sus posibles soluciones.

Existen varias definiciones sobre biodiversidad o diversidad biológica, la más completa es la que se encuentra en el Convenio sobre Diversidad Biológica que la define como: “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres y marinos y otros sistemas acuáticos, y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”.²⁶ La biodiversidad no solo abarca a plantas y animales sino también a los ecosistemas mismos.

Galápagos es un sistema complejo en el cual interactúan seres bióticos (seres vivos)²⁷ y abióticos (seres inertes)²⁸ y cualquier cambio en estos elementos afecta a todo el sistema. Es un sistema complejo porque todos sus elementos se encuentran interconectados y deben conservarse en su totalidad. Si el manejo de las áreas protegidas no se hace con una visión holística, no se conseguirá cumplir con las metas de conservación. Por ejemplo, para proteger una especie en peligro de extinción se debe conservar el medio donde habita. Para esto, es necesario prohibir la explotación forestal puesto que lleva a una destrucción a gran escala de los hábitats. No basta con prohibir la caza indiscriminada de animales, sino que se requiere de acciones integrales para evitar su extinción.

Según Primack el valor de la biodiversidad se basa en que tiene: “1.) valor recreativo; 2.) valor estético; valor de uso”.²⁹ Los elementos de la biodiversidad como los

²⁶ ONU, *Convenio Sobre la Diversidad Biológica*, art. 2.

²⁷ “Biótico hace referencia a aquello que resulta característico de los organismos vivientes o que mantiene un vínculo con ellos”. Definición. De, “Definición de biótico”, *Definición. De*, párr. 1, accedido 20 de mayo de 2020, <https://definicion.de/biotico/>.

²⁸ “Abiótico refiere al entorno en el que no puede desarrollarse la vida”. *Ibíd.*, párr. 2.

²⁹ Carlos Arturo Mejía, “Biodiversidad: ¿Tiene la biología buenos argumentos?”, en *Biodiversidad, Conservación y Desarrollo*, comp. Juan Armando Sánchez y Santiago Madriñán (Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, 2012), 22.

ecosistemas proporcionan a los seres humanos y a todos los organismos beneficios como la regulación del ciclo del agua y productos alimenticios. Un uso responsable de los recursos naturales limitados para satisfacer necesidades no genera impactos negativos (valor de uso).³⁰ En cambio, la explotación ambiental a gran escala para obtener productos y servicios tiene consecuencias devastadoras como la destrucción de hábitats y especies. Esta sobre explotación que existe a nivel mundial se debe al valor que estos bienes tienen en el mercado (valor de cambio).³¹ En el capitalismo la naturaleza y todos sus componentes no tienen un valor intrínseco. Por ejemplo, con este sistema las reservas naturales se valoran por el simple hecho de que estos sitios aumentan el turismo y con ello las ganancias. Para evitar una destrucción masiva se debe fomentar el cuidado y uso responsable de todo lo que nos proporciona la madre tierra.

Después de definir el concepto de biodiversidad y su importancia, se estudia sus componentes. Se conceptualiza lo que se entiende por hábitat y el valor que tiene para los seres vivos. Finalmente, se menciona sus componentes más complejos como ecosistemas para lograr visualizar su dimensionalidad.

En el Convenio sobre Diversidad Biológica se establece que un hábitat es: “el lugar o tipo de ambiente en el que existen naturalmente un organismo o una población”.³² El hábitat es el entorno donde viven determinados seres vivos o seres bióticos. Cuando estos interactúan con los seres abióticos (seres inertes) y entre sí forman los ecosistemas que serán descritos en el siguiente párrafo.

Un ecosistema se define como: “un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional”.³³ Los ecosistemas desempeñan un rol destacado en el equilibrio del planeta y se componen de una variedad de organismos vivos e inertes que interactúan entre sí y son más complejos que los hábitats.

Las islas Galápagos tienen uno de los ecosistemas marinos más grandes del planeta. El ecosistema marino es importante por varias razones: “La enorme superficie del mar y los organismos microscópicos que en esta habitan, abarcando cerca de dos tercios de la superficie planetaria, son un componente fundamental para los ciclos de

³⁰ “El valor de uso, que es la forma natural del mundo, lo necesario, lo deseable, lo exigible, lo disfrutable y lo producible”. Ramiro Ávila Santamaría, *La utopía del oprimido: Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en el pensamiento crítico, el derecho y la literatura* (Ciudad de México: Ediciones Akal, 2019), 267.

³¹ “El valor de cambio presupone un valor económico-monetario”. *Ibíd.*

³² ONU, Convenio sobre Diversidad Biológica, art. 2.

³³ *Ibíd.*

carbono y oxígeno, sin dejar de mencionar que sus ancestros en un océano primigenio dieron origen a la atmosfera rica en oxígeno que hoy conocemos y respiramos”.³⁴ Los océanos suministran oxígeno para la supervivencia de todos los seres vivos. Por otra parte, el parque nacional Galápagos es considerado un ecosistema terrestre en vista de que los seres bióticos que lo conforman se desarrollan principalmente en el suelo y en el aire, pero no significa que estas especies no necesiten de los ecosistemas marinos para sobrevivir.

A continuación, se establece las razones por las cuales Galápagos es considerada patrimonio natural de la humanidad:

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco)³⁵ tiene como misión identificar y proteger ciertos lugares de importancia para la humanidad por su diversidad biológica, valor científico o estético. Los lugares que reúnen estos criterios son declarados patrimonio natural de la humanidad y son inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial. Las islas Galápagos han sido declaradas patrimonio natural de la humanidad por la Unesco³⁶ debido a su alto número de especies endémicas y ecosistemas únicos. Esta declaratoria promueve la protección internacional de las islas por su valor excepcional.

Para lograr el reconocimiento internacional de los sitios declarados patrimonio natural de la humanidad por la Unesco, en el año de 1972 se celebró la *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*.³⁷ Este instrumento internacional tiene como finalidad “establecer un sistema eficaz de protección colectiva del patrimonio cultural y natural de valor excepcional [...], según métodos científicos y modernos”.³⁸ En esta convención, los Estados reconocen que la comunidad internacional tiene el compromiso de apoyar a la conservación de estos sitios relevantes para la humanidad. Esta herramienta consolida los objetivos de la Unesco y genera obligaciones para los Estados parte.

³⁴ Juan Armando Sánchez y Néstor D, “Biodiversidad y Ecosistemas Marinos”, en *Biodiversidad, Conservación y Desarrollo*, 30.

³⁵ “La Unesco trata de establecer la paz mediante la cooperación internacional en materia de educación, ciencia y cultura”. Unesco, “Sobre la Unesco”, *Unesco*, accedido 9 de mayo de 2020, párr. 1, <https://es.unesco.org/about-us/introducing-unesco>.

³⁶ Ecuador Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, “Las Islas Galápagos”, *Instituto Nacional de Patrimonio Cultural*, accedido 9 de mayo de 2020, párr. 1, <http://www.patrimoniocultural.gob.ec/las-islas-galapagos/>.

³⁷ ONU, *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*.

³⁸ *Ibíd.*

La declaración de Galápagos como patrimonio natural de la humanidad genera varias obligaciones para el Estado ecuatoriano, mismas que se encuentran recogidas en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. Por una parte, el Estado tendrá como obligación principal proteger su patrimonio natural en la medida de lo posible y podrá solicitar ayuda internacional en caso de necesitarla. Esta ayuda será secundaria y complementará los esfuerzos individuales. Por ejemplo, en el Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos se menciona lo siguiente:

Proyectos importantes y de mediano plazo financiados por organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Naciones Unidas a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (UNDP-GEF), tuvieron un impacto positivo en el archipiélago en gran parte de la década del 2000-2010 aportando más de 28 millones de dólares en proyectos de conservación.³⁹

Galápagos requiere de ayuda internacional para su protección porque los recursos humanos, financieros y tecnológicos son insuficientes. La comunidad internacional ha cooperado en iniciativas de conservación de esta provincia porque su valor biológico, científico, etc trasciende fronteras.

La instancia más importante que se creó en esta convención es el *Comité del Patrimonio Mundial* que está representado por los quince Estados parte⁴⁰. Con este Comité, se garantiza una representación justa de todos los miembros. Otra obligación que tienen los Estados es de presentar a este órgano rector un inventario de los bienes en su territorio para que puedan ser considerados y declarados patrimonio mundial. Una de las ventajas de este reconocimiento es la ayuda internacional que proviene del Fondo del Comité de Patrimonio Mundial. Esto se verá más adelante a la luz de las obligaciones que nacen para el Estado ecuatoriano del reconocimiento y ratificación de los instrumentos internacionales.

La Convención sobre Patrimonio Mundial, Cultural y Natural fue ratificada por el Estado ecuatoriano. A pesar de que el convenio mencionado no es vinculante, al publicarlo en el Registro Oficial lo reconoce y se obliga a cumplirlo. Los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador generan obligaciones para este Estado. En el artículo 416 numeral 13 de la Constitución se establece lo siguiente:

³⁹ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 178.

⁴⁰ ONU, *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*, art. 8 num.1.

Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y, en consecuencia: 13. Impulsa la creación, ratificación y vigencia de instrumentos internacionales para la conservación y regeneración de los ciclos vitales del planeta y la biosfera.⁴¹

La Convención sobre Patrimonio Mundial, Cultural y Natural es un instrumento vigente en el Estado ecuatoriano. Este instrumento es una declaración de voluntad en la cual los Estados se comprometen a salvaguardar su patrimonio natural y cultural. Puede ser visto como un foro de diálogo en el cual los miembros trabajan bajo una misma misión. En la práctica puede tener varias deficiencias como la falta de sanciones a los Estados que incumplan con estos objetivos y la ayuda internacional depende de los recursos disponibles y el peligro eminente.

Los Estados no transfirieron parte de su soberanía para la consolidación de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, sino que simplemente unieron esfuerzos para comprometerse a defender este patrimonio. Por esto, no se crearon instituciones supranacionales cuyas decisiones primen sobre el ordenamiento jurídico nacional. Por ejemplo, no se estableció un organismo con poder legislativo. Lo que se crea es un Comité del Patrimonio Mundial cuya función es de representación de cada miembro. Además, de decidir sobre las peticiones de ayuda internacional y uso de los recursos para la salvaguardia del patrimonio cultural y natural. El consenso y la negociación entre la comunidad internacional son parte fundamental de este proceso para lograr las metas comunes. No es un instrumento perfecto, pero tiene varios aciertos. Por ejemplo, se consigue visibilizar estos sitios relevantes y así lograr el respaldo de actores importantes para su preservación.

2. Régimen jurídico especial

Las islas Galápagos se gestionan mediante un régimen jurídico especial de naturaleza administrativa. La normativa es estricta para preservar la biodiversidad y se limitan los derechos de los habitantes para lograr estas metas. Por ejemplo, la pesca está permitida en ciertos casos y bajo ciertos parámetros. Los pescadores artesanos pueden obtener un permiso de pesca de ciertos ejemplares y las que se encuentran prohibidas son:

⁴¹ Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

pesca de tiburones, tortugas marinas y otras especies que podrían desaparecer.⁴² Las autoridades a cargo cumplen un rol fundamental en este régimen jurídico debido a que deben velar por que se cumpla la normativa y desarrollar políticas efectivas de conservación. La cooperación y el trabajo vinculado entre las autoridades locales y la población es crucial.

Una vez aludida la importancia de la normativa especial y del trabajo de las autoridades locales en base a la legislación y metas de conservación, se estudia cómo funciona el régimen jurídico especial mediante cuatro objetivos:

1.) establecer la fuente del régimen jurídico especial y su importancia; 2.) determinar las instituciones relevantes, los órganos, las autoridades a cargo y sus facultades; 3.) establecer la importancia de los principios de conservación que imperan en este régimen jurídico especial y finalmente 4.) mencionar los objetivos generales que dieron origen al régimen jurídico especial en la provincia de Galápagos.

En Galápagos se ha instituido una legislación acorde con las necesidades de conservación de esta zona. La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 242 establece que Galápagos será un régimen jurídico especial.⁴³ Esto implica que la legislación, los planes de manejo local y todas las acciones que se realicen tendrán como parámetro y limitación la conservación de la diversidad biológica. La gestión pública se basa en estos parámetros mencionados. En el artículo 258 de la Constitución se determina algunos de los aspectos de este régimen jurídico especial:

La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine. Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley.⁴⁴

La norma principal de este régimen jurídico especial es la Constitución y se reconoce en la normativa infra constitucional. En el artículo precedente se establece el organismo que estará a cargo de la administración de la provincia de Galápagos, además se designa las autoridades. Destaca la importancia de planificar y desarrollar normativa

⁴² Dirección del Parque Nacional Galápagos, “Obtención de licencia de pescador artesanal de la reserva marina de Galápagos (PARMA)”, *Dirección del Parque Nacional Galápagos*, accedido 26 de mayo de 2020, http://www.carlospi.com/galapagospark/servicios_pesca_parma_nueva.html.

⁴³ Ecuador, Constitución de la República, art. 242.

de⁴⁴ *Ibíd.*, art. 258.

en base a los principios de conservación. No se da una definición de régimen jurídico especial en la Constitución ecuatoriana. El régimen jurídico especial implica normativa particular para esta zona, instituciones especiales y planificación limitada para evitar cambios que afecten a la biodiversidad.

En la normativa infra constitucional se contempla una definición de régimen jurídico especial. En el reglamento a la Ley de Régimen Especial de la provincia de Galápagos se establece que el régimen especial de Galápagos debe entenderse como la forma de gobierno y administración que fue constituida por razones de conservación de la biodiversidad y es ejercida por el Consejo de Gobierno.⁴⁵ En el artículo 2 del reglamento a la Ley de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos se da un concepto preciso sobre lo que es el régimen jurídico especial y la razón de su establecimiento tiene que ver con la conservación de la diversidad biológica.

Los organismos más importantes de este régimen jurídico especial son *el Consejo de Gobierno* y *la Dirección del Parque Nacional Galápagos*. La estructura de estas instituciones, las autoridades a cargo y las facultades de estos organismos se encuentran regulados en la *Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos*.⁴⁶ De manera general, el Consejo de Gobierno se encarga de las áreas habitadas y gestiona aspectos económicos, sociales, culturales., etc. para mejorar la calidad de vida de la población.

La Dirección del Parque Nacional Galápagos se encarga de las áreas protegidas. Las autoridades trabajan conjuntamente para preservar este patrimonio natural de la humanidad. Seguidamente, se examina las facultades más importantes del Consejo de Gobierno, sus órganos esenciales y las autoridades para determinar si es una institución efectiva.

El Consejo de Gobierno se conforma por varios órganos: El Pleno del Consejo, la Presidencia, y la Secretaria Técnica. La forma cómo se constituye el Pleno del Consejo de Gobierno se regula en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Régimen Especial de Galápagos⁴⁷ en el cual se dispone que este órgano de derecho público se integra por un representante del presidente de la República, los alcaldes de los GADS de Galápagos, varios ministros: ministro de Ambiente, de Turismo, de Agricultura, entre otros. El Pleno

⁴⁵ Ecuador, *Reglamento Ley de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos*, Registro Oficial 989, Suplemento, 21 de abril de 2017, art. 2.

⁴⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos*, Registro Oficial 520, Suplemento, 11 de junio de 2015.

⁴⁷ *Ibíd.*, art. 10.

del Consejo de Gobierno se conforma en su mayoría por delegados de la función ejecutiva que tienen como obligación la regulación de varios aspectos como: el uso del suelo, el sistema vial, movilidad, participación ciudadana, flujo migratorio etc. para el desarrollo de toda la provincia. Esta institución tiene la facultad de expedir ordenanzas y resoluciones para cumplir con sus obligaciones que se encuentran establecidas en la ley.

Continuando con la organización de este organismo, el Pleno del Consejo de Gobierno cuenta con un representante de las juntas parroquiales quién participa en nombre de la ciudadanía. Los delegados de la función ejecutiva, el representante de las juntas parroquiales y los alcaldes de Galápagos son autoridades permanentes en la toma de decisiones del Pleno. Por otro lado, para representar los intereses de la naturaleza no se cuenta con asesoría técnica permanente para la toma de decisiones. Esto genera varios inconvenientes debido a que peligra la conservación de la naturaleza. En el artículo 10 de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos se dispone que: “El Pleno del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos dispondrá, cuando sea conveniente, la comparecencia en sus sesiones de personas o entidades cuya asesoría considere necesaria, o que requieran ser recibidas en comisión general”.⁴⁸ En el artículo 10 de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia Galápagos, se resaltan las palabras *cuando sea conveniente*, lo cual implica que no todas las decisiones que se tomen en las juntas del Pleno del Consejo de Gobierno tendrán como horizonte la conservación de la biodiversidad.

Los cargos del Pleno del Consejo de Gobierno no son cargos técnicos que deban ser ocupados por expertos. Esto se debe a que en la normativa se desconoce la importancia de contar con profesionales con vasto conocimiento en temas de biodiversidad. Al no tener esta asesoría técnica permanente se desconoce elementos que solo los expertos en biología podrían determinar para salvaguardar la biodiversidad en las islas. Se necesita un cuerpo intermedio para que represente los intereses de la ciudadanía y de la naturaleza.

El presidente del Consejo de Gobierno es elegido por el presidente de la República. En la Ley Orgánica de Régimen Especial de Galápagos se establece que el presidente deberá ejercer la representación legal de este órgano. Entonces, la posición de este cargo lo puede ejercer cualquier abogado no necesariamente experto en temas ambientales. La normativa ha dejado de observar la necesidad de contar con personal

⁴⁸ *Ibíd.*

especializado para administrar un espacio geográfico especial con ecosistemas frágiles y especies en peligro de extinción.

La Secretaria Técnica del Consejo de Gobierno es otro organismo que está encargado de implementar las resoluciones ejecutadas por el Consejo de Gobierno.⁴⁹ La Secretaria Técnica vela por la implementación efectiva de las decisiones tomadas en la provincia de Galápagos. El secretario o secretaria técnico de este organismo es elegido por los miembros del Pleno del Consejo de Gobierno.

Después de analizar cómo funciona el Consejo de Gobierno y sus atribuciones para la gestión de esta provincia, se analiza otra institución importante de este régimen jurídico especial como es la Dirección del Parque Nacional Galápagos que tiene a su cargo el manejo de las dos áreas protegidas (el parque nacional y la reserva marina). Esta institución cuenta con un titular que es designado por el MAAE. Para un manejo efectivo, el Ministerio de Defensa Nacional opera un sistema de monitoreo de embarcaciones dentro de la reserva marina para la protección de especies y control marítimo.

Con respecto al titular de la Dirección del Parque Nacional Galápagos, la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos establece lo siguiente:

El titular de dicha unidad administrativa desconcentrada tendrá título de tercer nivel como mínimo y será desempeñada por quien designe la Autoridad Ambiental Nacional. Será de libre nombramiento y remoción; para lo cual deberá cumplir con los requisitos previstos en la ley que regula el servicio público.⁵⁰

La reserva marina y el parque nacional Galápagos son zonas de vital importancia debido a su biodiversidad y ecosistemas frágiles. Sin embargo, en la normativa se establece que cualquier persona con título universitario puede ejercer la administración de estas áreas protegidas. Este es un vacío normativo en cuanto a la designación de políticos novatos para ocupar cargos esenciales de las instituciones más importantes en las islas Galápagos como el de presidente del Consejo de Gobierno y el presidente de la Dirección del Parque Nacional.

Como se mencionó, en la reserva marina se necesita de un control para evitar el saqueo ilegal de recursos naturales. Es por esto, que se ha establecido un sistema de monitoreo de las embarcaciones para contrarrestar la pesca ilegal. El artículo 3 numeral 5 de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos concuerda con los principios que deben inspirar el accionar estatal como, por ejemplo, la limitación de

⁴⁹ *Ibíd.*, art. 13.

⁵⁰ *Ibíd.*, art. 20.

actividades “que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de los ecosistemas o la alteración de los ciclos naturales de los ecosistemas de Galápagos”.⁵¹ Administrar el sistema de control marítimo es una obligación que tiene el Estado ecuatoriano para conservar esta riqueza. Son acciones positivas para satisfacer los fines por las que este régimen jurídico especial fué constituido.

Las atribuciones de la Dirección del Parque Nacional Galápagos son las siguientes: establecer la política y planes de manejo de las áreas protegidas, fomentar la investigación científica en las áreas naturales protegidas, controlar el uso de playas de mar, tramitar infracciones administrativas., etc.⁵² Esta institución trabaja articuladamente con el Consejo de Gobierno y los alcaldes de los tres cantones para lograr las metas de conservación. Esto se debe a que todas las decisiones que se tomen en las islas podrían generar efectos positivos o negativos. Por ejemplo, si los servidores públicos que son parte del Consejo de Gobierno no establecen políticas provinciales efectivas para el tratamiento de aguas residuales traerá como consecuencia la contaminación de las fuentes de agua. El agua dulce es un recurso limitado en la provincia de Galápagos y se requiere de un tratamiento especial para que el agua sea apta para el consumo humano. Por otro lado, si los alcaldes cantonales no establecen acciones efectivas para eliminar el plástico contaminante que perjudica a toda la zona marina, se seguirá alterando los ecosistemas.

Para lograr un manejo eficiente en la provincia de Galápagos este régimen jurídico especial establece pautas que deben guiar el accionar estatal. La importancia de la normativa, las instituciones creadas y los servidores públicos a cargo fueron analizados. También es esencial estudiar los principios ambientales que guían a este régimen jurídico especial. Lo importante es el trabajo articulado de las autoridades a cargo las cuales deben regirse por los principios de conservación que se encuentran determinados en el Código Orgánico del Ambiente y la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos.

A continuación, se conceptualizan los principios generales de: desarrollo sostenible, principio pro-natura, precaución, prevención, reparación integral, subsidiariedad que se encuentran en el Código Orgánico del Ambiente (COA)

El *desarrollo sostenible* hace alusión al progreso y crecimiento económico mediante la protección de la naturaleza. Para que se aplique en la práctica, se necesita cambiar el modelo económico en el cual lo importante es la acumulación de capital.

⁵¹ *Ibíd.*, art. 3 num. 5.

⁵² *Ibíd.*, art. 21.

Una de las novedades es el principio *pro-natura*, ya que en caso de duda, contradicción o vacío legal en la normativa debe aplicarse lo más favorable a la naturaleza. Este principio es el más importante para hacer efectivo los derechos de la madre tierra.

El principio de *precaución* implica que:

Cuando no exista certeza científica sobre el daño que supone al ambiente alguna acción u omisión (...), el Estado a través de sus autoridades competentes adoptará medidas eficaces y oportunas destinadas a evitar, reducir, mitigar o cesar la afectación. Este principio reforzará al principio de prevención.⁵³

Con el principio de precaución las autoridades tienen la obligación de tomar medidas oportunas que reduzcan la posibilidad de daño ambiental, sin necesidad de contar con una prueba científica definitiva de tal riesgo. Por otro lado, cuando se conoce anticipadamente los efectos nocivos a mediano y largo plazo de una acción en el medio natural opera el principio de prevención.⁵⁴ Es decir, se exige la adopción de medidas protectoras dado que se conoce del grado de afectación. Estos principios se complementan entre sí, ya que tienen la finalidad de exigir la adopción de medidas de protección para evitar o reducir alteraciones negativas en el medio natural en los siguientes casos: cuando se tiene certeza de la afectación o cuando el riesgo de daño no puede evaluarse en toda su magnitud.

El principio de *reparación integral* abarca tanto los mecanismos de restauración de la naturaleza como la restitución de los derechos de las personas, pueblos y nacionalidades afectadas. Para la valoración del daño ambiental se toma en cuenta el estado de conservación de los ecosistemas, la amenaza a las especies, los riesgos para la salud humana entre otros.⁵⁵ La reparación ambiental tiene como finalidad la restitución de los componentes del medio natural a su estado anterior. Por otro lado, el principio de *subsidiariedad* genera obligaciones para el Estado, ya que las autoridades competentes tienen que intervenir cuando el que promueve u opera una actividad no asume su responsabilidad de reparar los daños causados.⁵⁶ Estos principios promueven el derecho a exigir la reparación integral tanto de la naturaleza como de las personas y comunidades que fueron perjudicadas por estas actividades.

⁵³ Ecuador, *Código Orgánico del Ambiente*, Registro Oficial 983, Suplemento, 12 de abril de 2017, art. 9 numeral 7.

⁵⁴ *Ibíd.*, art.9 numeral 8.

⁵⁵ *Ibíd.*, art. 289.

⁵⁶ *Ibíd.*, art.9 numeral 10.

En la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos se establecen principios ambientales más específicos que en el Código Orgánico del Ambiente: *restauración integral de los ecosistemas de generar servicios, limitación de actividades, responsabilidad objetiva, derecho de acceso preferente, participación ciudadana, respeto de los derechos de la naturaleza*. La *limitación de actividades* supone una limitación de derechos a las personas que viven o visitan las islas debido a su fragilidad. Este principio es de suma importancia para evitar actividades peligrosas en el medio natural. Estos parámetros de optimización si se aplican correctamente pueden ayudar a prevenir efectos negativos en el medio natural. Detener el daño antes de que ocurra es la esencia de estos principios. Por ejemplo, en Galápagos está prohibido la pesca de tiburones. Si se extingue una especie no hay reparación integral.

Los principios ambientales son fundamentales y exigen un trabajo consciente para evitar daños al medio ambiente. Como se mencionó estos principios priman en el régimen jurídico especial. Para que se haga efectivo las metas de conservación, la normativa y las herramientas de gestión como los planes de desarrollo local y los planes de manejo de las áreas protegidas deben ponerse en práctica mediante políticas públicas efectivas; sin dejar de lado el compromiso que las autoridades deben tener para conservar este lugar biodiverso.

El objetivo general que dio origen al régimen jurídico especial es conservar la biodiversidad única en Galápagos mediante el manejo efectivo de las áreas pobladas y las áreas protegidas. Para que el régimen jurídico especial pueda implementarse hay que establecer normas, crear instituciones y contar con personal calificado. No obstante, las instituciones que se crearon tienen varios defectos debido a que los órganos no son manejados por expertos en temas de biodiversidad. La selección del personal en el sector público en general es más una cuestión política que de especialización.

Otro tema importante son los principios ambientales bajo los cuales deben regirse las autoridades para hacer efectivas las metas planteadas. Muchas veces, las decisiones no son tomadas en base a estos principios por lo cual no hay una gestión que asegure la preservación de las especies en Galápagos.

3. Normativa nacional relevante para la conservación de la biodiversidad en Galápagos

La protección de la biodiversidad en Galápagos se encuentra reconocida en la Constitución como norma fundamental y desarrollada en la normativa infra constitucional. Seguidamente, se estudia dicha regulación nacional, sus características más relevantes y se señala sus deficiencias en torno a este tema.

La normativa nacional en temas de conservación de la biodiversidad que se analiza en esta investigación, en sus artículos pertinentes, es la Constitución del Ecuador,⁵⁷ el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD),⁵⁸ la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos y el Código Orgánico del Ambiente (COA)⁵⁹. La característica general de estas leyes es que deben guiar a los servidores públicos en la toma de decisiones con un estricto apego a los principios ambientales de conservación. Estas leyes en sus artículos pertinentes tienen los mismos parámetros y regulan el mismo tema, pero se distinguen en su contenido específico.

Para analizar la Constitución en sus artículos referentes a estos temas, se estudia el sistema económico ecuatoriano para determinar si se cumple con sus objetivos en la práctica. Posteriormente, se identifica los derechos que han sido reconocidos a la naturaleza y los principios ambientales que se encuentran en la carta magna. Finalmente, se analiza las disposiciones relacionadas a las áreas protegidas.

La Constitución establece que el sistema económico ecuatoriano es social y solidario.⁶⁰ Este sistema económico propone una visión alternativa a la visión tradicional de desarrollo porque el ser humano ya no es visto como superior a la naturaleza. El objetivo es controlar y poner límites al mercado para evitar la degradación del medio ambiente. Las normas constitucionales deben buscar el equilibrio entre el crecimiento económico, el cuidado del medio ambiente y el bienestar de la sociedad. Con el sistema social y solidario Ecuador debe asumir su responsabilidad de salvaguardar la naturaleza y todos sus componentes. En la práctica el desarrollo y progreso que son objetivos

⁵⁷ Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

⁵⁸ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.

⁵⁹ Ecuador, *Código Orgánico del Ambiente*.

⁶⁰ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 288.

prioritarios del Estado ecuatoriano, implican la explotación y degradación de la naturaleza. El sistema social y solidario reconocido en la Constitución no se cumple.

El Estado ecuatoriano tiene como uno de sus objetivos primordiales la protección del patrimonio natural del país y su biodiversidad.⁶¹ Esto se debe a que la diversidad biológica en Ecuador se encuentra en peligro por la interferencia del ser humano. La Constitución contiene varias disposiciones sobre esta temática para defender su patrimonio. En el capítulo 7 de este cuerpo normativo se consagran los derechos de la naturaleza a la restauración, respeto integral de su existencia y a la regeneración de sus ciclos vitales. Con esta declaratoria, el sistema jurídico debe crear medios efectivos para garantizar estos derechos. Sin embargo, en la misma norma fundamental existen contradicciones porque se reconoce el derecho de las personas a beneficiarse del ambiente. La naturaleza es vista como un objeto de apropiación en el que el Estado regula su uso y aprovechamiento.

Para lograr la protección integral de la naturaleza la Constitución reconoce los principios ambientales de: precaución, responsabilidad, inmediatez., etc. Estos principios deben activarse para controlar las actividades que puedan generar daños ambientales. En caso de daño el Estado actuará de forma inmediata para la restauración de los ecosistemas.⁶² En esta disposición se reconoce el valor de los ecosistemas para mantener la vida de todas las especies y el equilibrio del medio natural. Este artículo debe acatarse particularmente en los lugares más biodiversos de Ecuador como es el caso de las islas Galápagos.

Uno de los mecanismos más eficaces para la protección de la biodiversidad son la creación de áreas naturales protegidas. Con respecto a este tema en el artículo 397 numeral 4 de la Constitución se establece que el Estado se compromete a: “Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas”.⁶³ Esta disposición contiene pocas novedades limitándose a establecer las metas de conservación de la biodiversidad y los principios rectores.

En la Constitución si se reconoce los tres tipos de gobernanza que se encuentran en instrumentos internacionales sobre las áreas protegidas: áreas protegidas bajo la autoridad de gobierno, áreas protegidas bajo la autoridad del sector privado y las áreas

⁶¹ *Ibíd.*, art. 14.

⁶² *Ibíd.*, art. 397.

⁶³ *Ibíd.*, art. 397.

protegidas bajo la autoridad de las comunidades indígenas. En el caso de las islas Galápagos, las áreas protegidas están a cargo del gobierno central debido a su importancia a nivel mundial.

En Ecuador las áreas protegidas bajo la autoridad del sector privado o comunidades indígenas son escasas y se administran juntamente con el Estado. En el artículo 405 de la Constitución ecuatoriana⁶⁴ se limitan las facultades de las comunidades que tienen la administración de determinadas áreas protegidas, ya que a la final el Estado ejerce la rectoría y regulación de estas áreas. Esto es una manera de proteger la soberanía del Estado sobre los recursos naturales, ya que las comunidades son vistas por los que ostentan el poder como incapaces de administrar por sí solas estas zonas biodiversas.

En el artículo 407 de la Constitución se establece lo siguiente:

Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.⁶⁵

Las áreas protegidas no son intangibles en Ecuador porque a petición del presidente de la República se puede explotar dichos territorios. Las islas Galápagos son zonas muy frágiles como se ha mencionado y cualquier alteración en sus elementos o en el medio tiene efectos en todo el sistema. Si el ejecutivo decide explotar las islas Galápagos para extraer petróleo puede hacerlo amparándose en esta disposición. Esto ya lo hemos visto con el caso del Parque Nacional Yasuní. El Yasuní al igual que Galápagos concentra una gran cantidad de biodiversidad y actualmente se extrae grandes cantidades de petróleo en este lugar. Esto contradice todo el discurso ambiental por parte del gobierno dado que existe una clara mercantilización de la naturaleza.

Es un gran avance el reconocimiento de derechos a la naturaleza, pero a la final estos no se aplican. Para lograr una verdadera protección de la naturaleza se debe transformar el modelo extractivo. Por el momento no se han realizado actividades extractivas en Galápagos en virtud de su notoriedad a nivel internacional, pero si se han ejecutado en otros lugares con importancia similar a las islas.

Después de analizar las disposiciones de la Constitución en temas de protección de la naturaleza, se estudia la normativa secundaria que se encuentra en el Código

⁶⁴ *Ibíd.*, art. 405.

⁶⁵ *Ibíd.*, art. 407.

Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, Reglamento a la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos y el Código Orgánico del Ambiente.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) especifica cómo se organiza el Estado ecuatoriano y otorga derechos y obligaciones a los diferentes niveles de gobierno. El Consejo de Gobierno, la Dirección del Parque Nacional Galápagos y los alcaldes de los tres cantones son las autoridades competentes para la administración de esta provincia.

En el COOTAD se autoriza a los Consejos de Gobierno a emitir ordenanzas de carácter general. Haciendo alusión a la administración en Galápagos, las ordenanzas emitidas por el Consejo de Gobierno son debatidas en el Pleno y una vez aprobadas son de carácter obligatorio. Este organismo emite políticas generales para toda la provincia y también deberán ser observadas por los alcaldes de los cantones de Galápagos para el manejo local en base a los problemas que surgen en su territorio. Las decisiones de los GADS están limitadas por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos y las decisiones del Consejo de Gobierno. Respecto a la organización territorial en el COOTAD se reconoce a Galápagos como régimen especial por razones de conservación.⁶⁶ En este código se promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones del Consejo de Gobierno.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) se encarga de organizar el poder del Estado en los diferentes niveles de gobierno. Respecto a Galápagos se reconoce que es una zona de importancia para la humanidad y se establece pautas generales para su administración. Claramente se otorgan derechos y obligaciones a las autoridades de todo el Estado ecuatoriano. Este código es de vital importancia para asegurar la descentralización y mejorar la administración de cada territorio.

Por otra parte, en la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos se regula el funcionamiento del régimen jurídico especial. Los artículos de este cuerpo normativo vinculados con las instituciones de Galápagos y su funcionamiento fueron analizados previamente. Por ejemplo, se señalaron las atribuciones del Consejo de Gobierno y de la Dirección del Parque Nacional Galápagos. En esta parte se menciona

⁶⁶ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial*, art. 104.

algunos temas conectados con la protección de la biodiversidad que no fueron contemplados en este código y su reglamento.

En la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia Galápagos se instituyen varios principios ambientales que deben guiar a las autoridades en la planificación y desarrollo de políticas, normativas y acciones para la provincia como: restauración, respecto a los derechos de la naturaleza, limitación de actividades., etc. En el reglamento a Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos⁶⁷ se regula como deben aplicarse estos principios. Por ejemplo, se provee como debe aplicarse el principio ambiental de *restauración*. En el artículo 6 del reglamento mencionado se establece que: En caso de afectación ambiental por la ejecución de obras que no contaban con licencia ambiental se aplicará un procedimiento administrativo sancionatorio, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que los sujetos que produjeron el daño puedan tener. Los responsables del daño tendrán la obligación de presentar un plan emergente para restaurar la naturaleza en un plazo de 48 horas después de producido este perjuicio.⁶⁸ En este reglamento se establecen formas para que estos principios puedan implementarse y su incumplimiento genere responsabilidades tanto en la vía administrativa como en la judicial. De esta manera, los principios no quedan como simples enunciados.

Los principios ambientales reconocidos son determinantes para limitar al poder público en la toma de decisiones. Otro aspecto positivo es que en la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos se instauran mecanismos para aumentar el tamaño de las áreas protegidas. Las áreas protegidas se encuentran delimitadas para su efectiva administración. Mediante estudios, se puede hacer una valoración estratégica del área y aumentar la zona. En el artículo 17 de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos⁶⁹ se establece, por ejemplo, que el Ministerio del Ambiente podrá incrementar los límites de la reserva marina en base a investigaciones científicas. Las áreas naturales protegidas deben regularse con normativa acorde con la realidad y en base a los descubrimientos científicos. La tecnología avanza y esto debe utilizarse para enriquecer las herramientas de protección de las áreas protegidas y afrontar los problemas que se presenten en estas áreas.

⁶⁷ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1363*, Registro Oficial 989, Suplemento, 21 de abril de 2017.

⁶⁸ *Ibíd.*, art. 6.

⁶⁹ Ecuador, *Ley Orgánica de Régimen Especial*, art. 17.

En cuanto a las actividades permitidas en las islas cabe recordar que estas se encuentran limitadas por razones de conservación. Las regulaciones en cuanto a las actividades productivas en Galápagos se encuentran en el Capítulo VI de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos como la pesca, la actividad turística, la actividad agropecuaria., etc. Estas actividades productivas tienen como misión generar ingresos y satisfacer necesidades las cuales se encuentran reguladas y delimitadas por el derecho. Respecto a la actividad pesquera, la pesca artesanal comercial es la única admitida en la reserva marina de Galápagos. Este tipo de actividad se basa en técnicas tradicionales de pesca para impedir que las especies protegidas queden atrapadas en grandes redes de cerco que utiliza el mercado comercial a gran escala. No obstante, no se garantiza que no existan efectos negativos. La pesca en la reserva marina debería prohibirse en su totalidad. Estos espacios son frágiles y cualquier alteración afecta a especies y a todo el sistema. Los pescadores artesanos deben ser apoyados por las autoridades locales para generar otras fuentes de ingreso que pueden provenir del ecoturismo.

Una vez analizadas las actividades productivas y como se encuentran delimitadas desde el derecho, se analiza cómo se sanciona a los responsables de una conducta ilícita que cause daños a los ecosistemas o a la biodiversidad. El régimen administrativo sancionador se encuentra regulado en la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos.

Existen varios tipos de sanciones: administrativas, civiles, penales., etc. Se analiza las sanciones administrativas debido a que las autoridades a cargo del régimen jurídico especial de Galápagos como la Dirección del Parque Nacional Galápagos, el Consejo de Gobierno, la Secretaria Técnica, los GADS tienen potestad sancionadora. Las resoluciones de estos organismos pueden ser apeladas en vía administrativa. Luego, podrán ser impugnadas en la vía judicial.

Dependiendo del tipo y gravedad de la infracción esta será conocida por uno de los organismos competentes para sancionar a los responsables. Por ejemplo, la descarga de desechos contaminantes hospitalarios que no sean tratados y puedan poner en riesgo a la salud de los ecosistemas son infracciones graves que serán sancionados por la Dirección del Parque Nacional o el Consejo de Gobierno. El tipo de sanción no se encuentra especificada en ciertos casos. En los que si se encuentra determinada la sanciones pueden ser multas, demolición de construcciones irregulares., etc. Es interesante las facultades que se han otorgado a estos organismos del régimen especial de

Galápagos, pero puede existir contradicciones al momento de sancionar porque no todas las actividades delictivas pueden establecerse en la ley y en ese caso no se podrá determinar la autoridad competente para conocer dicha infracción.

La Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos y su respectivo reglamento tienen varios aciertos como establecer la manera para hacer efectivo en la práctica los principios ambientales. Una de las deficiencias se encuentra en que existen varias autoridades que ejercen la potestad sancionadora por lo que podría existir confusión al momento de establecer una sanción. No hay un régimen unificado sancionador por lo que en la práctica es difícil su cumplimiento.

A continuación, se estudia el Código Orgánico del Ambiente que regula aspectos generales en materia ambiental, ya que estas disposiciones pueden utilizarse para la protección de Galápagos. En el Código Orgánico del Ambiente se reconocen los principios ambientales, los derechos de la naturaleza, la protección de especies, la intangibilidad de las áreas protegidas., etc. Este código concentra toda la normativa en materia ambiental, pero la normativa específica se encuentra en la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos.

La normativa nacional relevante en temas de protección de la biodiversidad tiene aspectos positivos y negativos. Las ventajas son la declaración de principios ambientales y el reconocimiento del régimen especial de Galápagos. Las desventajas tienen que ver con el desconocimiento de la intangibilidad de las áreas protegidas en la Constitución lo cual viola los tratados internacionales que han sido ratificados por el Estado en estos temas. Las regulaciones de las actividades que se realizan no son controladas de manera efectiva. Por esto, sigue en aumento la pérdida de biodiversidad. En general la normativa establece regulaciones estrictas que son imprescindibles en esta provincia, pero en la práctica no se cumplen.

4. Plan de manejo de áreas protegidas de Galápagos para el buen vivir

El Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir es un instrumento de planificación que regula el uso de las áreas protegidas.⁷⁰ A continuación, se analiza este instrumento mediante cuatro metas:

⁷⁰ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*.

a.) determinar la importancia de las áreas protegidas y su conceptualización; b.) establecer la categoría a la que pertenece el parque nacional y la reserva marina de Galápagos; c.) analizar el Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos en base a los lineamientos establecidos por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) para la elaboración de estas herramientas de gestión.

El derecho puede ser una herramienta eficaz para proteger a la naturaleza si es utilizado correctamente. Existen lugares que necesitan del derecho para evitar su destrucción. Por ejemplo, las áreas protegidas son espacios reconocidos legalmente para conservarlos. Dar derechos otorga importancia y genera obligaciones. El manejo de las áreas protegidas no solo implica normativa, planes y acciones por parte del gobierno central, sino de la participación de las comunidades locales y su intervención para lograr su mantenimiento.

En la normativa nacional ecuatoriana no se ha previsto una definición de área protegida. Para definir este concepto, se toma como referencia la conceptualización del Convenio de Diversidad Biológica en el que se establece que un área protegida es: “un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”.⁷¹ Un área protegida es un territorio claramente identificado con una extensión determinada. Estos espacios necesitan de instrumentos legales para su manejo. La conservación es in situ, por lo que un zoológico no puede ser considerado como un área protegida.

La definición de área protegida establecida por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza es más completa que la conceptualización dada por el Convenio Sobre Diversidad Biológica. En el documento titulado: Directrices para la aplicación de las categorías de áreas protegidas se da la siguiente definición: “Un área protegida es un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”.⁷² Esta definición es completa en cuanto va mucho más allá de mencionar el objetivo central de las áreas protegidas. Un área protegida puede ser reconocido en la normativa nacional o internacional o mediante otros medios. Por

⁷¹ ONU, *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, art. 2.

⁷² UICN, Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas, <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/PAPS-016-Es.pdf>, 10.

ejemplo, el reconocimiento de áreas protegidas por comunidades no necesita reconocimiento legal.

Es importante examinar si el parque nacional y la reserva marina de Galápagos cumplen con los requisitos para ser consideradas áreas protegidas. Un área protegida tiene un espacio claramente definido y gestionado. La extensión de estas dos zonas protegidas en Galápagos se encuentra establecida en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), por lo que si cumplen con este primer requisito. También, se crea un régimen jurídico especial para gestionar estas áreas. Las áreas protegidas deben cumplir con todos estos requisitos para ser consideradas como tales y como se ha demostrado el parque nacional y la reserva marina Galápagos cumplen con todas estas características.

Con respecto a la legislación nacional vigente, el Código Orgánico del Ambiente contiene normativa sobre el manejo de las áreas protegidas por lo que su observancia y aplicación en Galápagos es obligatorio. En el artículo 37 del Código Orgánico del Ambiente se establece que “las áreas protegidas serán espacios prioritarios de conservación y desarrollo sostenible”.⁷³ En esta disposición no se establece lo que debe entenderse por área protegida y el *desarrollo sostenible* que se menciona como meta no se encuentra dentro de la definición de área protegida en los instrumentos internacionales.

En instrumentos internacionales se establece que la razón de ser de las áreas protegidas es la conservación de la biodiversidad. *El desarrollo sostenible* no se encuentra contemplado en la definición de área protegida porque implica el crecimiento económico y es muy difícil evitar la degradación del medio ambiente cuando se aplica este principio. Esta disposición en el Código Orgánico del Ambiente difiere de la definición dada por el Convenio de Diversidad Biológica en el cual se establece que el área protegida tiene como finalidad *alcanzar objetivos específicos de conservación*.

El valor de las islas Galápagos se debe a su biodiversidad única. En estas zonas habitan especies como tiburones y tortugas gigantes que se encuentran amenazados por el ser humano. La conservación de estas y otras especies endémicas es una de las razones por las cuales se reconoce estos lugares como áreas protegidas. Para lograr esto, se limitan los derechos de las personas en las islas. Sin esta declaratoria, los animales y otras especies desaparecerían.

Las áreas protegidas pueden clasificarse en varios grupos para poder identificarlas, compararlas y manejarlas. Como marco referencial la UICN ha establecido

⁷³ Ecuador, *Código Orgánico de Ambiente*, art. 37.

seis categorías de áreas protegidas. Estas directrices fueron establecidas en 1994 y son utilizadas como marco referencial internacional.⁷⁴ La categoría I a III comprenden territorios que pretenden ser conservados en su estado natural y la intervención humana se encuentra estrictamente limitada. La intervención humana en las áreas protegidas de categoría IV a VI es flexible.

La categoría I corresponde a la *reserva natural estricta* y al *área natural silvestre*.⁷⁵ La característica principal de la reserva natural estricta es conservar especies y ecosistemas que se destruirían si se someten a un impacto humano significativo. La intervención humana puede tener consecuencias devastadoras en el medio natural. El área natural silvestre tiene como objetivo mantener zonas biodiversas libres de infraestructura para evitar su deterioro. Esta categoría busca mantener zonas intactas en su estado natural.

En la categoría II se encuentra el *parque nacional*.⁷⁶ Con esta categoría se pretende proteger la biodiversidad y se permite el uso recreativo con ciertas restricciones. El parque nacional Galápagos se encuentra en esta categoría. En el sistema nacional de áreas protegidas (SNAP), se establece que en los parques nacionales la presencia humana debe ser mínima y el nivel de restricción es alto. Esto concuerda con el marco referencial de la categoría II de la UICN. En Ecuador estas categorías difieren como se analizará más adelante.

La categoría III tiene que ver con la protección de *monumentos naturales* y el objetivo principal es proteger rasgos naturales específicos.⁷⁷ En esta categoría puede incluirse la conservación de montañas, cuevas., etc.

En la categoría IV se encuentra el *área de manejo de especies y hábitats*.⁷⁸ Con esto, se busca conservar la biodiversidad y hay intervención humana. En la categoría V se encuentra el *paisaje terrestre y marino*⁷⁹ y en la categoría VI el *área protegida manejada*.⁸⁰ Todas estas categorías internacionales de áreas protegidas comparten el objetivo principal, pero difieren en los objetivos secundarios. Por ejemplo, en la categoría III lo importante es la conservación de monumentos naturales y en la categoría II lo importante es la conservación de todos los elementos de la biodiversidad.

⁷⁴ UICN Comisión Mundial de Áreas Protegidas, *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*, 2008, <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/PAPS-016-Es.pdf>.

⁷⁵ *Ibíd.*, 16.

⁷⁶ *Ibíd.*, 19.

⁷⁷ *Ibíd.*, 21.

⁷⁸ *Ibíd.*, 23.

⁷⁹ *Ibíd.*, 25.

⁸⁰ *Ibíd.*, 27.

Las áreas protegidas son creadas para alcanzar metas específicas de conservación,⁸¹ pero además pueden incluir otros objetivos que no desconozcan su esencia. Por ejemplo, no se puede permitir la caza furtiva en ningún tipo de área protegida porque la razón de su existencia es la protección de la diversidad biológica. Lo que se puede permitir es las actividades recreativas o de pesca limitadas en determinadas categorías. Por ejemplo, en la categoría II el objetivo principal es la protección de la biodiversidad, pero se incluyen otros objetivos que no desconocen la naturaleza del área protegida como permitir el acceso a visitantes con fines educativos o espirituales.

Con respecto a la normativa nacional en cuanto a la categorización, cabe mencionar que en el Código Orgánico del Ambiente se ha designado una nueva categoría de área protegida que es la reserva marina. La reserva marina Galápagos se puede clasificar en la categoría VI del marco de referencia internacional de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza porque se permite la intervención humana. Es así como en la reserva marina Galápagos se autoriza la pesca artesanal de ciertas especies como se ha mencionado a lo largo de esta investigación. Esta actividad extractiva no se ajusta a las metas de gestión de las categorías I y II, sino que se pretende un uso “sostenible de los recursos naturales”.

En el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador se establece que las reservas marinas son:

áreas de tamaño variable, cuyos elementos prioritarios de conservación serán los ecosistemas y especies marinas relacionadas a este ambiente. Deberán estar poco, o medianamente alterados, y la presencia humana estará relacionada con la intensidad de pesca que en ella se realice, la misma que deberá ajustarse a las necesidades de conservación y a la zonificación definida en los planes de manejo.⁸²

En la reserva marina Galápagos se permiten ciertas actividades como el turismo y la pesca artesanal. Hay una visión de que los recursos naturales son inagotables y que la naturaleza es capaz de recuperar sus ciclos en caso de alteraciones en el medio. Lo importante es el beneficio económico que se obtiene del turismo por lo que estos lugares son conservados para recibir a sus visitantes. Esto puede traer varias consecuencias negativas en el medio.

⁸¹ ONU, *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, art. 2.

⁸² Ecuador, Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, “Sistema nacional de áreas protegidas del Ecuador”, *Ministerio del Ambiente*, accedido 10 de junio de 2020, <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/info-snap>.

La reserva marina Galápagos se adapta a los objetivos secundarios de la categoría VI del marco de referencia de la UICN. Las categorías de la UICN pueden aplicarse en áreas marinas (AMP) pero puede haber deficiencias:

Hoy en día existen alrededor de 5.000 AMPs que han sido asignadas a una o varias categorías de la UICN. Sin embargo, la aplicación de categorías en el medio marino a menudo es inadecuada. Además, en situaciones en las que las áreas protegidas abarcan zonas terrestres y marinas, a menudo no se consideran los objetivos de la parte marina cuando se asigna la categoría al lugar.⁸³

De acuerdo con las necesidades de las áreas protegidas, las categorías podrían cambiar en el tiempo. La reserva marina Galápagos es una zona donde habitan varias especies en peligro de extinción por lo que sería mejor prohibir la pesca en su totalidad. De esta manera, se podría cambiar a la categoría I del marco referencial de la UICN donde la interacción del ser humano está prohibida. Sin embargo, los pescadores artesanos que dependen de esta actividad se verían afectados. Es algo muy complicado mantener un área protegida sin interacción con los seres humanos.

Las áreas protegidas se categorizan de acuerdo a los objetivos de manejo o el enfoque de gestión. Por ejemplo, si se quiere proteger un monumento o característica natural se debe asignar a la categoría III. En este caso, los objetivos de manejo son la protección del monumento natural y sus hábitats circundantes. Algunas áreas protegidas necesitan una protección estricta, otras funcionan mejor con una administración menos rigurosa.

En Ecuador la categoría asignada a una zona depende de las autoridades del Ministerio del Ambiente y Agua a través de la Dirección Nacional de Biodiversidad. Para hacer esta clasificación, las autoridades toman en cuenta varios aspectos como los valores de un área en específico. Por ejemplo, los valores de Galápagos incluyen la diversidad de especies, ecosistemas únicos, valor natural., etc. Entonces, el parque nacional Galápagos se encuentra en la categoría II al ser un área natural a gran escala. Lo que se busca es proteger la biodiversidad natural y promover la educación y el uso recreativo.

No existe un método de ponderación para realizar esta categorización, a la final es una decisión que se basa en los derechos de la naturaleza, protección de los valores culturales asociados, amparo de los servicios ecosistémicos que presentan, protección de

⁸³ UICN, *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de las áreas protegidas*, 64.

los valores intrínsecos., etc.⁸⁴ La importancia de las categorías se basa en que estas sirven para planificar, establecer regulaciones., etc.

Para determinar la categoría también es importante la ciencia, ya que se necesita conocer las amenazas, pero sobre todo tener conocimientos científicos en biodiversidad para plantear acciones. El derecho también juega un rol fundamental porque de acuerdo a la categoría del área protegida se puede establecer normativa y desarrollar políticas públicas efectivas.

Luego de examinar el concepto de áreas protegidas, las razones por las cuales se instituyen y la necesidad de clasificarlas para una mejor gobernanza, se hace un análisis de las herramientas para su gestión. Estas herramientas se encuentran establecidas en el Código Orgánico del Ambiente y son: el plan estratégico del sistema nacional de áreas protegidas; los planes de manejo; los planes de gestión operativa; y las evaluaciones de efectividad de manejo.⁸⁵ Se examina el Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir, donde se establece el marco referencial para lograr las metas de conservación de las dos áreas protegidas de Galápagos.

Para lograr las metas establecidas en un área protegida es fundamental contar con un plan de manejo donde se fijen claramente los fines y las actividades que van a llevarse a cabo. El Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir es el instrumento para gestionar el parque nacional y la reserva marina Galápagos. Este plan fue expedido por la Dirección del Parque Nacional Galápagos mediante acuerdo ministerial.⁸⁶ La elaboración de estos planes es una obligación que nace de la ley. Planificar implica tomar decisiones en base a las necesidades y demandas para solucionar las amenazas que se presentan en las áreas protegidas.

Para el desarrollo de un buen plan de manejo la UICN ha establecido las directrices. Estas directrices se toman como referencia para determinar la efectividad del Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir.

Un buen plan de manejo que cuente con el apoyo de la comunidad local tiene varios beneficios según la UICN que se mencionan a continuación: un manejo más efectivo del área protegida porque las decisiones se basarán en los valores y sus objetivos que se encuentran claramente delimitados; un mejor uso de los recursos humanos, tecnológicos y financieros porque se han establecido claramente las prioridades; una

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ Ecuador, *Código Orgánico del Ambiente*, art. 42.

⁸⁶ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*.

mejor comunicación con todos los actores que manejan estos lugares porque las acciones y la manera cómo van a ejecutarse se encuentra definidos.

El proceso de desarrollo del plan de manejo de áreas protegidas puede resumirse en trece pasos según la UICN: fase de planificación; recopilación de datos; evaluación de la información; identificación de amenazas; evaluación de datos y recursos; identificación de restricciones, oportunidades y amenazas; desarrollo de visiones y objetivos; desarrollar acciones para lograr los objetivos; preparación de un borrador de gestión; consulta pública del plan de gestión; producción final del plan de manejo; aprobación del plan de manejo; implementación; monitoreo y evaluación; y decisión de revisar y actualizar el plan de manejo.⁸⁷ A continuación, se referencia el proceso de planificación del Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos para determinar si se tomó en consideración estos pasos recomendados por la UICN:

⁸⁷ UICN World Commission on Protected Areas, *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*, 2003, <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/pag-010.pdf> 23-24.

Tabla 1
Proceso de planificación de manejo de áreas protegidas

Pasos	Descripción	Aplicación en el Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos	Comentario
1. Fase de planificación	Es el paso más importante y sirve para: -Identificar el propósito y los objetivos de manejo. -Señalar las acciones y métodos para cumplir con los objetivos planteados. -Implementar un enfoque interdisciplinario. -Asegurar que el área protegida sea considerada como un sistema dinámico y complejo.	El propósito del plan es establecer el modelo de ordenamiento territorial de Galápagos. Las acciones de manejo están dirigidas hacia la conservación de los distintos tipos de ecosistemas y no solo de las especies.	El Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos fue escrito en un lenguaje comprensible para todos y no solo para expertos en ecología y biodiversidad (24). El propósito se encuentra claramente definido.
2. Recopilación de Datos	-Reunir información disponible sobre datos históricos; aspectos físicos y geográficos del área; recursos ecológicos y su condición; aspectos estéticos; características clave de aspectos socioeconómicos; influencia del turismo; planificación y uso de la tierra.	Se recopiló información sobre varios aspectos importantes como la ubicación de las islas, aspectos geográficos., etc (25-38).	La información es clara pero extensa. El plan debería ser sucinto.
3. Evaluación de la información	-Determinar la importancia del área protegida y sus valores naturales, culturales., etc.	Valores identificados en las islas: biodiversidad insular y marina, provisión de servicios ecosistémicos, desarrollo sostenible (48).	Galápagos tiene valores naturales, geológicos, científicos., etc. Se resalta la importancia para el desarrollo económico.
4. Identificación de amenazas	-Las amenazas en el área protegida pueden ser naturales o antrópicas.	Amenazas en Galápagos: cambio climático, turismo, crecimiento poblacional, pesca., etc. (59-64).	Las amenazas son naturales y antrópicas.
5. Desarrollo de visiones y objetivos	-Describir claramente los objetivos que se pretenden alcanzar a largo plazo en las áreas protegidas.	El plan cuenta con seis objetivos y acciones y se establece el nivel de prioridad (70).	Los objetivos son claros, pero de difícil realización. Se necesita mayor presupuesto.
6. Desarrollar acciones para lograr los objetivos	-Determinar acciones para efectivizar los objetivos.	El plan cuenta con programas y acciones para cada objetivo (79).	Los objetivos planteados no se están cumpliendo.

7. Preparación de un borrador de gestión	-La integración de todos los elementos de planificación en un solo documento resulta en un primer borrador del plan. -No hay un formato estandarizado de manejo, pero es necesario que el plan contenga elementos esenciales como: la importancia del área protegida, el propósito y las acciones necesarias para lograr las metas planteadas.	La versión final del plan se encuentra disponible.	El borrador del plan no se encuentra disponible.
8. Consulta pública del plan de gestión	Permite a la comunidad local y a los actores interesados de revisar el plan y proponer cambios. -El proceso de socialización incluye reuniones públicas, entrevistas en los medios de comunicación y otras formas de socialización.	Se realizaron talleres de capacitación con grupos comunitarios y gremiales (45).	El plan fue desarrollado por el grupo técnico y el grupo núcleo llegó a un acuerdo de voluntades (45).
9. Producción final del plan de manejo	-Es la versión final -Es importante que las propuestas de cambio del borrador sean incluidas como anexo final, así no hayan sido incorporadas al documento final.	La versión final del plan es muy extensa.	No se incluyó dentro de los anexos las recomendaciones de la comunidad local.
10. Aprobación del plan	“El plan se envía a la autoridad competente para su aprobación “(44).	El plan fue aprobado por el MAE	La Dirección del Parque Nacional elabora el plan.
11. Implementación	Las acciones tienen que ser realistas y pueden ser agrupadas por zonas, por objetivos o por prioridades	Las acciones son implementadas por objetivos.	En el plan de Galápagos las acciones se agrupan de acuerdo con cada objetivo.
12. Monitoreo	El propósito es identificar la efectividad del plan	Existen estrategias	Es difícil obtener resultados.
13. Evaluación	Se recomienda evaluar el plan por lo menos cada 10 años	“La vigencia del plan es 10 años” (169).	

Fuente: Ecuador, Dirección del Parque Nacional Galápagos, Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir⁸⁸

Elaboración: Propia

⁸⁸ Ecuador, Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir*, Acuerdo Ministerial 162, Suplemento, 22 de julio de 2014.

El Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir es un documento extenso, en el cual se plantean seis objetivos para cumplir con las metas de conservación y el crecimiento económico de la población. Por cada objetivo se han establecido acciones. Muchas de las acciones propuestas no pueden implementarse debido a la falta de presupuesto. En el mismo plan se contempla un capítulo en el cual se hace un análisis de las fuentes para sustentar estos programas. Las fuentes principales provienen del gobierno central y del ingreso proveniente del pago de la tasa para visitar las áreas protegidas. El ingreso procedente de organismos internacionales es limitado y se reconoce que se necesita más apoyo para el mantenimiento de estas zonas.

En teoría en el Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir se tomó como referencia los pasos emitidos por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza para planificar este instrumento de gestión. En la Tabla I se menciona cada uno de estos pasos, sus características y la manera como se aplica en el Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos. Por lo general, se sigue una estructura lógica donde claramente se propone las metas a largo plazo en base a los problemas que surgen en esta provincia como la pesca y el turismo excesivo. A lo largo del plan se resalta la importancia de reconocer a Galápagos como un sistema complejo. A la final, el plan resulta muy descriptivo.

Para el desarrollo del Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos hubo participación interinstitucional pero no se contó con la participación de la comunidad.⁸⁹ La consolidación de este plan fue un acto unilateral en el que solamente se tomó en consideración el acuerdo al que llegó el grupo núcleo conformado por los Ministerios del Ambiente, Agricultura., etc. Ellos fueron los responsables de hacer observaciones al borrador del plan que estuvo a cargo de un grupo técnico. Esto es una deficiencia en cuanto la población no tuvo una participación como tal y simplemente se realizaron talleres para socializar esta herramienta de gestión.

Es difícil lograr los objetivos de este plan de manejo debido a la falta de presupuesto, carencia de herramientas tecnológicas y falta de voluntad del gobierno de priorizar la conservación de la biodiversidad.

⁸⁹ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*.

5. Evaluación del régimen jurídico vigente

Para el manejo del parque nacional y la reserva marina Galápagos se ha desarrollado normativa estricta. Uno de los aspectos positivos es que desde el año 2008 la normativa ambiental se agrupa en un solo cuerpo normativo denominado el Código Orgánico del Ambiente, por lo que la regulación ya no se encuentra dispersa.

El régimen jurídico especial en Galápagos se regula principalmente por la Constitución y la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, sin desconocer otras leyes como el Código Orgánico del Ambiente que regula temas generales. Además, el instrumento de gestión es el Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir.

La UICN realiza evaluaciones cada tres años de los lugares considerados patrimonio natural de la humanidad. Un equipo de expertos analiza el estado de conservación de un lugar determinado, las posibles amenazas que enfrenta y la eficacia del marco normativo para lograr las metas de protección. Estos resultados pueden utilizarse como indicadores de la efectividad de gestión de un sitio relevante.

En la evaluación del estado de las islas Galápagos correspondiente al año 2020, se menciona lo siguiente: La Ley Orgánica de Régimen Especial de Galápagos proporciona un marco legal sólido e integral al abordar aspectos institucionales, administración de áreas protegidas y temas de ordenamiento territorial, además está alineado con el Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir.⁹⁰ Una de las fortalezas de este cuerpo normativo es que contiene disposiciones que desarrollan los preceptos constitucionales y que especifican el funcionamiento del régimen jurídico especial en Galápagos.

Pese a las regulaciones, los expertos de la UICN determinaron que el estado de conservación en las islas es crítico. La Dirección del Parque Nacional y otras entidades clave han hecho un gran esfuerzo para que la ley se aplique, sin embargo, las amenazas fuera del área marina como la pesca ilegal representan un gran desafío sobre el sitio. Otra amenaza es el tráfico marítimo que se ha ido expandiendo debido al aumento turístico de actividades que incluyen recorridos en lancha hacia diversas rutas, aumento de embarcaciones extranjeras para investigación y turismo, embarcaciones transitorias., etc.

⁹⁰ UICN, “2020 Conservation Outlook Assessment”, *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza*, 8 de diciembre de 2020, 9, <https://worldheritageoutlook.iucn.org/explore-sites/wdpaid/191>.

Todo esto provoca contaminación acústica, introducción de especies invasoras y aumenta el riesgo de accidentes como el derrame de petróleo que tendría efectos catastróficos en las islas.⁹¹ En teoría la regulación es sólida, pero en la práctica continúan las actividades ilícitas como el tráfico de especies protegidas. Por lo que la normativa no ha tenido el impacto esperado.

El Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir contiene la política pública para lograr las metas de conservación de estas áreas. En este informe presentado por la UICN se menciona que uno de los problemas es que las políticas resultan ambiciosas y de difícil realización porque no se cuenta con el presupuesto necesario para efectivizarse.⁹² En consecuencia, no se ha logrado implementar muchos de los proyectos presentados que tienen como finalidad combatir la pérdida de biodiversidad.

⁹¹ *Ibíd.*

⁹² *Ibíd.*, 10.

Capítulo segundo

Las políticas públicas en el marco internacional de la protección de la biodiversidad

En este segundo capítulo se hace un análisis de las políticas públicas para la protección de la biodiversidad. En la primera parte se conceptualiza de manera general el término políticas públicas, se examina su importancia y se realiza un recorrido de su origen y evolución en el tiempo. Adicionalmente, se menciona la clasificación más aceptada de estas acciones de gobierno. Este análisis general tiene la finalidad de acercar al lector a las *Ciencias de las Políticas*.

Seguidamente, se identifica las características, las particularidades y los aspectos que influyen en el diseño de políticas públicas orientadas a la protección de la diversidad biológica. Se resalta, además, la importancia de los principios y la manera como se legitiman las acciones estatales.

Se pone énfasis en la importancia de los instrumentos internacionales para llenar vacíos y mejorar las técnicas de conservación de especies y otros elementos. El derecho internacional ambiental se encuentra en un proceso constante de formación y sus fuentes son los tratados y documentos no vinculantes que influyen en la toma de decisiones: La Declaración de La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano⁹³ (en adelante Declaración de Estocolmo), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres⁹⁴ (en adelante CITES), el Convenio sobre la Diversidad Biológica⁹⁵ y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁹⁶, se analizan para identificar su estructura y determinar sus aciertos y falencias.

Finalmente, se enfoca en resaltar los contenidos más significativos de dos de los documentos internacionales emitidos por la UICN, *las Directrices para la Legislación*

⁹³ ONU Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, 16 de junio de 1972, A/CONF.48/14 en 2 y Corr.1.

⁹⁴ ONU Reunión de Representantes, *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres*, 3 de marzo de 1973, <https://cites.org/esp/disc/text.php>.

⁹⁵ ONU, *Convenio sobre la Diversidad Biológica*.

⁹⁶ ONU Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 12 de agosto de 1972, A/CONF.151/26 (Vol. I).

*Relativa a Áreas Protegidas*⁹⁷ y las *Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de las Áreas Protegidas*.⁹⁸ Estas directrices contienen principios y cuestiones importantes que se debe tener presente al momento de gestionar eficazmente un área protegida.

1. Políticas públicas: Una visión general

La esencia de las políticas públicas es resolver problemas sociales relevantes como: la falta de acceso a la salud pública, escasez de recursos para la educación pública; cambio climático., etc., que no han podido solucionarse mediante el derecho. La política pública se desarrolla mediante un proceso que implica análisis y consenso. “Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”.⁹⁹ El principal actor de la política pública es el Estado, pero en todas sus fases intervienen varios actores.

Existen varias definiciones de política pública pero lo primordial es establecer objetivos y cursos de acción alcanzables para su ejecución. En la Tabla 2, que se presenta a continuación, se menciona algunas de las definiciones que varios autores han realizado sobre las políticas públicas. El propósito es identificar las características más destacadas de este concepto para establecer una definición propia:

⁹⁷ Barbara Lausche, *Directrices para la Legislación Relativa a Áreas Protegidas*, trad. Amalia de Klemm e Isabel Negre (Gland: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza/ Centro de Derecho Ambiental, 2012), <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-081-Es.pdf>.

⁹⁸ Nigel Dudley, ed., *Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas* (Gland: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 2008), <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-es.pdf>.

⁹⁹ Eugenio Lahera, “Política y políticas públicas”, *CEPAL serie políticas sociales* 95, (2004):8, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6085>.

Tabla 2
Definiciones de política pública según varios autores

Autor	Definiciones de política pública	Características relevantes
Laswell	“La política pública es un programa proyectado de valores, fines y prácticas” (108).	Se resalta el carácter ideológico y los valores de la sociedad que influyen en el desarrollo de las políticas públicas.
Thomas R. Dye	“Todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (108).	Se destaca que el Estado es el principal actor de la política pública.
Baena del Alcázar	“Toda decisión conformadora, en principio de carácter innovador, que va acompañada de las medidas necesarias para su seguimiento y ejecución” (108).	Se resalta que la política pública es cíclica. Es necesario evaluarla y realizar los cambios necesarios.
Aguilar Villanueva	“Proceso realizado por las autoridades legítimamente electas para resolver necesidades mediante la utilización de recursos públicos, mediante el cual también se vinculan las decisiones de gobierno con la administración pública, tendiendo siempre a la búsqueda de la racionalidad” (109).	Se recalca que la esencia de la política pública es resolver problemas sociales mediante la utilización racional de los recursos públicos.

Fuente: Marcelo González Tachiquín¹⁰⁰

Elaboración: Propia

A partir de estos conceptos se propone uno propio para efectos de esta investigación, por el que las políticas públicas son el conjunto de objetivos y programas de acción a cargo del gobierno central en el cual participan actores gubernamentales, no gubernamentales y la sociedad generando impactos relevantes en varios ámbitos como salud, educación, protección del medio ambiente., etc.

En esta parte, se hace un recorrido sobre el origen y evolución de las políticas públicas.

El estudio de las políticas públicas se origina en Estados Unidos con los planteamientos del presidente Thomas Woodrow Wilson.¹⁰¹ Wilson fue presidente de Estados Unidos desde 1913 a 1921 durante el surgimiento de la primera guerra mundial.

¹⁰⁰ Marcelo González Tachiquín, “El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina”. *Quid Iuris* 2, n° 1 (2005): 108-9, <https://biblat.unam.mx/hevila/Quidiuris/2005/vol2/6.pdf>.

¹⁰¹ *Ibíd.*, 102.

El principal objetivo de su administración fue la reforma de la administración pública para hacerla más efectiva.

Wilson fue pionero en demostrar que el derecho no es la única alternativa para solucionar todos los problemas sociales. Las políticas públicas son otra manera de hacer frente a estas demandas. Wilson menciona que el objeto de estudio del derecho administrativo es lo que el gobierno puede hacer con eficiencia reduciendo costos para implementar las políticas.¹⁰² La administración pública debe ofrecer servicios públicos de calidad y garantizar que los recursos sean usados de manera racional.

En sus inicios el estudio de las políticas públicas no era una disciplina autónoma, sino que formaba parte de la rama de la administración pública. Wilson plantea la necesidad de estudiar desde la rama de la administración pública una rama especial conocida como políticas públicas”.¹⁰³ No menciona si debe ser considerada una disciplina propia, pero establece que es importante desarrollar estudios especializados en este ámbito. Actualmente, las políticas públicas son consideradas una disciplina autónoma porque tienen su propia metodología y para su desarrollo se requiere aplicar el método científico.

En el ensayo titulado “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica”, se establece que: “en la actualidad, las políticas públicas se han establecido como una subdisciplina en la ciencia política”.¹⁰⁴ La ciencia política estudia el poder en general y las políticas públicas son las acciones concretas del gobierno para resolver problemas públicos relevantes.

Continuando con el análisis histórico, la segunda guerra mundial generó varios problemas en todas las esferas de la sociedad. Para hacer frente a estos inconvenientes se fortaleció el estado de bienestar que implica “la intervención del estado en la economía y sociedad, para una mayor redistribución de la riqueza que mejora las condiciones socioeconómicas y de salud de la población”.¹⁰⁵ Se necesita la intervención del Estado para garantizar los derechos de las personas, en especial de las más vulnerables.

¹⁰² Wilson, Woodrow, “The study of administration”, *Political Science Quarterly* 2, n.º 2 (1887): 16. <http://www.jstor.org/stable/2139277>.

¹⁰³ González, “El estudio de las políticas públicas”, 102.

¹⁰⁴ Germán Darío Valencia Agudelo y Yohan Alexis Álvarez, “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación”, *Estudios Políticos*, n.º 33 (2008): 96, <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a5.pdf>.

¹⁰⁵ Steven Jorge Pedrosa, “Estado de Bienestar”, *Economipedia*, accedido 19 de noviembre 2020, párr. 2, <https://economipedia.com/definiciones/estado-del-bienestar.html>.

En Estados Unidos las políticas públicas fueron implementadas para mejorar las condiciones de vida de la población: “Los posteriores presidentes de Norteamérica, de la década de 1960, en especial John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, le dieron un impulso definitivo para el desarrollo del estudio de las políticas”.¹⁰⁶ Esto se debe a que estos presidentes ejecutaron varios programas sociales para distribuir los recursos del Estado americano que fue fortalecido después de la segunda guerra mundial.

Al principio la política pública formaba parte de la *Ciencia Política* y su estudio no era autónomo como se ha mencionado. Debido a su importancia Lasswell desarrolla una rama específica para el estudio de las políticas públicas conocida como *Ciencia de Políticas* en 1951.¹⁰⁷ En este tiempo, las políticas públicas adquieren la categoría de ciencia autónoma con sus propios métodos de análisis que serán estudiados más adelante.

Harold D. Lasswell es uno de los fundadores de la Ciencia Política y sus investigaciones tienen la finalidad de: “poner un énfasis mayor sobre las cuestiones de política, intentando que en la atención de los problemas y sus soluciones no se pierda el análisis científico”.¹⁰⁸ Las políticas públicas requieren de análisis exhaustivo para diseñarlas y materializarlas.

Las políticas públicas atraviesan por varias fases: identificación de problemas, selección de problemas relevantes para la formulación de políticas, investigación aplicando métodos de investigación consolidados para adoptar decisiones, implementación en base a la planificación y metodología concreta de evaluación.¹⁰⁹ Es decir, se crean, se diagnostican y se evalúan mediante un proceso científico que fue enfatizado por Lasswell.

Lasswell establece que las políticas públicas son: “la toma de decisiones importantes del gobierno [...] La importancia de las decisiones debe ser evaluada de acuerdo con los recursos disponibles que tiene el Estado. Además, hay que tomar en cuenta la integración moral, posición diplomática y continuidad del régimen”.¹¹⁰ Este autor no define con exactitud el concepto de política pública, pero sus estudios demuestran que es necesario implementar un plan de gobierno a largo plazo.

¹⁰⁶ Valencia y Álvarez, “La ciencia política y las políticas públicas”, 98.

¹⁰⁷ González, “El estudio de las políticas públicas”, 103.

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ Leticia Delgado Godoy, *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de Gestión* (Castilla-La Mancha: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha/ Consejería de Administraciones Públicas/ Escuela de Administración Regional, 2009), 5, <https://hdl.handle.net/20.500.12008/22880>.

¹¹⁰ Lasswell, *The analysis of political behavior*, 124.

El conductismo de segunda generación constituye otro momento en la historia de la investigación sobre las políticas públicas, en el cual se toma como prioritario su carácter científico. “Laswell nos propone que las ciencias de las políticas deben de incluir el estudio de los métodos de investigación del proceso de la política, los resultados de los estudios de las políticas y los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento”.¹¹¹ Cuando las políticas públicas adquieren carácter autónomo con el desarrollo de las *Ciencias de Políticas*, estas se perfeccionan por que se logra involucrar a varias disciplinas como la psicología y sociología que la complementan y sustentan.

En la *Ciencia de Políticas* se utiliza métodos de investigación de otras disciplinas. En su gran mayoría se seleccionan métodos de dos ciencias: la ciencia política para hacer análisis del discurso y la sociología para analizar científicamente a la sociedad. Cobra importancia la entrevista, historia de vida, los grupos focales, diálogos abiertos, participación en asambleas comunitarias., etc. Estas técnicas son esenciales para la investigación del problema y lograr proponer soluciones óptimas.

Las políticas públicas también pueden desarrollarse de manera más eficiente cuando adquieren el carácter de ciencia porque se logra realizar una planificación estratégica. Esto se lo hace mediante el establecimiento de objetivos específicos alcanzables. Adicionalmente, se debe hacer un proceso de evaluación para conocer si la política pública fue exitosa o si requiere de ajustes para lograr las metas que no fueron alcanzadas.

Continuando con la evolución del estudio de las políticas públicas, en 1980 se parte de la premisa de que “son las políticas públicas las que definen la política, y de que éstas constituyen un medio para observar los cambios que se producen en el sistema”.¹¹² Las políticas públicas que se ejecutan dependen del gobierno y la presión social de los colectivos que influyen es sus decisiones.

El proyecto político de los gobiernos depende de los ideales de los gobiernos: “Las teorías de políticas públicas no se constituirán como modelos innovadores, sino que formarán parte de las propuestas de la filosofía política o del pensamiento económico ya existente”.¹¹³ En 1980 se pone énfasis en que el desarrollo y selección de las políticas públicas que van a ejecutarse depende de la ideología política y económica imperante. En

¹¹¹ González, “El estudio de las políticas públicas”, 104.

¹¹² *Ibíd.*, 105.

¹¹³ *Ibíd.*, 106.

la actualidad, los planteamientos metodológicos y científicos de estos autores continúan vigentes y siguen enriqueciéndose con los avances tecnológicos. La metodología no cambia, pero las políticas públicas se ajustan a la realidad de cada sistema.

La conceptualización y evolución de las políticas públicas ha sido analizada. A continuación, en la Tabla 3 se menciona los diferentes tipos de políticas públicas existentes:

Tabla 3
Clasificación de las políticas públicas

Clasificación	Conceptualización	Comentario/ Ejemplo
Políticas sustantivas y procedimentales.	“Las políticas sustantivas tienen que ver con lo que el gobierno va a hacer” (4).	Las políticas sustantivas son el producto concreto. Por ejemplo, la renovación de una escuela pública.
	Las políticas procedimentales establecen modos de hacer ciertas cosas (4).	Por ejemplo, políticas que establecen protocolos en caso de pandemias.
En función de su efecto sobre la sociedad, las políticas se clasifican en: distributivas, regulatorias, autorregulatorias y redistributivas.	“Las políticas distributivas proporcionan bienes o servicios” (4).	Por ejemplo, cuando el Estado desarrolla talleres para asesorar a jóvenes emprendedores.
	“Las políticas regulatorias imponen restricciones o limitaciones al comportamiento de individuos y grupos, como el código de circulación” (4).	Por ejemplo, el Reglamento para la Actividad Pesquera en la Reserva Marina de Galápagos tiene como finalidad evitar la sobreexplotación de recursos naturales
	Las autorregulatorias limitan a un grupo para proteger sus intereses (4).	Por ejemplo, los requerimientos para crear una cooperativa de taxis.
	Las redistributivas sirven para distribuir la riqueza del Estado (5).	Por ejemplo, la seguridad social.
En base al tipo de beneficio que proporcionan, las políticas se clasifican en: materiales y simbólicas	“Las políticas materiales proporcionan ventajas y desventajas tangibles” (5).	Por ejemplo, un programa de becas para estudiantes de escasos recursos.
	Las simbólicas proporcionan ventajas y desventajas no tangibles (5).	Por ejemplo, la campaña publicitaria <i>Galápagos, el paraíso mejor conservado del mundo</i> busca generar conciencia sobre la importancia de las islas.

Fuente: Leticia Delgado Godoy¹¹⁴

Elaboración: Propia

Las políticas públicas tienen varias clasificaciones, mismas que no son excluyentes entre sí. La clasificación se basa en varios parámetros como: efectos sobre la sociedad, beneficios que proporcionan, deferencia de contenidos., etc. Por ejemplo, la

¹¹⁴ Godoy, *El ciclo de las políticas públicas*, 4-5.

campaña publicitaria *Galápagos, el paraíso mejor conservado del mundo*,¹¹⁵ proporciona un beneficio no tangible para los destinatarios. La finalidad es concientizar a las personas sobre la importancia de conservar a las especies de flora y fauna de estas islas.

Las definiciones de política pública son extensas, pero todos los autores coinciden en que son decisiones a cargo del gobierno para solucionar problemas públicos. Las características que cabe destacar son las siguientes: su carácter ideológico, sus fases y metodología propia. Su desarrollo es un proceso complejo que incluye investigaciones exhaustivas, planificación, adopción de decisiones, implantación y evaluación. El grado de aceptación que tiene en la sociedad determina el éxito o fracaso de una política pública, si son exitosas deberían mantenerse. Las políticas públicas se encuentran en constante evolución y su metodología se ha ido perfeccionando a través del tiempo.

2. Políticas públicas orientadas a la protección de la biodiversidad

La conciencia ambiental ha aumentado en los últimos años debido al cambio climático y los problemas asociados a este como: el aumento de desastres naturales, deforestación, pérdida de especies., etc. Varios estados han incluido dentro de su agenda de gobierno la protección del medio ambiente y su biodiversidad, por lo que han desarrollado normativa interna, políticas públicas y herramientas de gestión.

Para el desarrollo de un marco legal interno en materia ambiental, los Estados deben ajustarse a las reglas y principios del derecho internacional que se originan en los tratados y otros instrumentos internacionales. Para que los pactos, convenciones o acuerdos sean vinculantes se necesita de la voluntad expresa de los Estados en obligarse en su cumplimiento. Los tratados internacionales más relevantes para salvaguardar la diversidad biológica son: *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres* y el *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Las características más destacadas de estos tratados internacionales serán analizadas más adelante.

Los principios ambientales tienen como finalidad evitar que se produzcan daños irreversibles al medio natural. Entre los principios fundamentales relativos al medio

¹¹⁵ Ecuador, Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, “MAE presenta campaña Galápagos, el paraíso mejor conservado del mundo”, *Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica*, accedido 10 de diciembre de 2020, párr.1, <https://www.ambiente.gob.ec/mae-presenta-campana-galapagos-el-paraiso-mejor-conservado-del-mundo/>.

ambiente se encuentran: principio preventivo; el principio de buena vecindad y cooperación internacional; responsabilidad común pero diferenciada., etc. Los principios son pilares fundamentales de los tratados internacionales. Por ejemplo, en la parte expositiva del Convenio Sobre la Diversidad Biológica se menciona lo siguiente: “Las partes contratantes, observando que es vital prever, prevenir y atacar en su fuente las causas de reducción o pérdida de la diversidad biológica”.¹¹⁶ En esta parte introductoria, los Estados mencionan los fundamentos de este convenio y se comprometen a adoptar medidas urgentes ante indicios de daños ambientales sin esperar certeza científica. El principio preventivo se encuentra claramente establecido.

Continuando con la declaración solemne de este convenio cabe mencionar lo siguiente: “Destacando la importancia y la necesidad de promover la cooperación internacional, regional y mundial entre los Estados y las organizaciones intergubernamentales y el sector no gubernamental para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes”.¹¹⁷ En esta parte los Estados toman como prioritarios los principios de buena vecindad y cooperación internacional. Las partes se comprometen a apoyarse mutuamente para generar técnicas efectivas para conservar la biodiversidad; intercambiar nuevos conocimientos y herramientas tecnológicas; proteger a los Estados que no cuentan con recursos económicos suficientes para lograr estas metas. La protección del medio ambiente es responsabilidad de toda la comunidad internacional.

Los problemas ambientales son complejos y la información científica es la base para el desarrollo de normativa. Además, se necesita contar con el apoyo de la comunidad internacional para compartir e intercambiar nuevos conocimientos. Es imprescindible que los Estados cumplan con las disposiciones internacionales para mejorar sus capacidades técnicas en materia ambiental. Los tratados internacionales establecen obligaciones, estrategias de cooperación y prácticas comunes para proteger el medio ambiente. Por estas razones, el marco legal interno en materia ambiental debe adecuarse a la normativa internacional.

El desarrollo de normativa eficaz es imprescindible para hacer frente a la crisis ambiental. Además, es necesario que el Estado establezca políticas de calidad. En esta investigación, se hace un estudio de las políticas públicas orientadas a la protección de la biodiversidad. Estas políticas son relevantes debido a la extinción acelerada de especies

¹¹⁶ ONU, *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, preámbulo.

¹¹⁷ *Ibíd.*

a nivel mundial. En la doctrina no existe una definición específica de política pública para la protección de la biodiversidad. “En el contexto de la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático, el objetivo de la política es responder de forma apropiada a las amenazas del cambio climático y disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas y la población”.¹¹⁸ Los problemas ambientales como la pérdida de biodiversidad deben abordarse de manera integral para solucionarlos desde su origen.

Haciendo referencia a las conceptualizaciones que han dado varios autores sobre política pública, se puede definir a las políticas públicas orientadas a la protección de la biodiversidad como: el conjunto de objetivos y cursos de acción a cargo del gobierno central en el cual participan varios actores para proteger a los organismos vivos como los ecosistemas terrestres y marinos. Las políticas públicas orientadas a la protección de la biodiversidad deben centrarse en remediar o evitar los peligros eminentes que afectan al patrimonio natural como la degradación de ecosistemas acuáticos que son importantes para el equilibrio de todo el sistema.

Las políticas públicas no están condicionadas por el derecho, pero en su desarrollo las autoridades a cargo no pueden desconocer los preceptos constitucionales o dejar de observar los principios ambientales recogidos en instrumentos internacionales. El fundamento de las políticas públicas se encuentra en la constitución y la ley. Caso contrario, estas decisiones constituirían una decisión del poder burocrático y no una política pública. También, en su desarrollo se debe garantizar el uso eficiente de los recursos; adaptabilidad y calidad de las políticas; participación de actores sociales., entre otras.

Para el desarrollo de políticas eficaces es necesario que los Estados establezcan prioridades en materia ambiental en la ley suprema; posicionen a los principios internacionales como prioritarios; planifiquen de manera integral., etc. Un punto importante para crear obligaciones para los Estados es consagrar a nivel constitucional parámetros para la creación de políticas ambientales. En la investigación titulada: “Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas”, los autores mencionan que:

¹¹⁸ Angela Andrade y Roberto Vides, “Enfoque ecosistémico y políticas públicas: aportes para la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático en Latinoamérica”, *Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global*, 30 de septiembre de 2019, 5, <https://www.weadapt.org/sites/weadapt.org/files/legacy-new/knowledge-base/files/5051bf92c2f8aandrade-vides-iai-3.pdf>.

en la última década se registra una tendencia a consagrar a nivel constitucional principios orientadores, prioridades, propósitos, lineamientos de la protección ambiental, obligaciones y derechos del Estado y los ciudadanos con referencia al medio ambiente, y a señalar algunos de los valores del patrimonio natural de las naciones que deben tener una protección prioritaria. También en las Constituciones se llegan a asignar responsabilidades a las ramas ejecutiva, legislativa y judicial en materia de protección ambiental, y a definir las formas para que el poder ejecutivo establezca o proponga políticas ambientales que den expresión a los mandatos constitucionales.¹¹⁹

La Constitución es el fundamento de todo el ordenamiento jurídico de un Estado. Por ello, es fundamental incluir en la norma suprema pautas generales para la creación de políticas públicas, mismas que deben ser coherentes con las disposiciones constitucionales para evitar lesionar los derechos consagrados.

Otra fuente para el desarrollo de políticas ambientales son los tratados internacionales en los cuales se incorporan los principios generales. El Convenio sobre la Diversidad Biológica es el tratado internacional más completo para la protección de la biodiversidad. El autor Jordi Jaria Manzano en su investigación: “Los principios del derecho ambiental: Concreciones, insuficiencias y reconstrucción”, plantea que en materia ambiental existe la posibilidad de construir un núcleo axiológico mediante la incorporación de tres principios que deben aplicarse a nivel global: el principio de precaución, in dubio pro-natura y el principio de responsabilidad.¹²⁰ Las definiciones de estos principios fueron abordadas en el capítulo anterior.

Una vez analizado las fuentes esenciales para el desarrollo de políticas ambientales, es necesario mencionar su carácter cíclico. Las etapas de la política pública son: identificación del problema; formulación de políticas, adopción de la decisión; implantación y evaluación. En todas sus etapas la planificación es crucial para establecer cursos de acción efectivos. Asimismo, de prever los conflictos que puedan surgir en la etapa de implementación de una política pública.

En el desarrollo de una política ambiental intervienen científicos e ingenieros en todas las etapas. Los expertos realizan investigaciones para comprender el alcance del problema y proponer soluciones a nivel científico. En la identificación del problema el

¹¹⁹ Manuel Rodríguez Becerra y Guillermo Espinoza, *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas*, Ed., David Wilk, (Washington DC: Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, 2002), 82, <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/019857/GestionAmbientalenA.L.yelC/GestionAmb..pdf>.

¹²⁰ Jordi Jaria Manzano, “Los principios del derecho ambiental: Concreciones, insuficiencias y reconstrucción”, *Ius et Praxis* 25, n.º 2 (2019): 407, <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122019000200403>.

gobierno decide si desea intervenir o no. Si desea actuar lo incluye dentro de la agenda política. En esta etapa, además el problema público es analizado para determinar sus causas y posibles soluciones.

En la formulación de políticas se establecen propuestas para solucionar los problemas públicos y se selecciona la mejor alternativa en base a varios factores como el análisis del coste-beneficio de cada una de ellas. Por ejemplo, los ingenieros ambientales se ocupan de analizar problemas como la contaminación de fuentes de agua y proponen soluciones técnicas. Sus estudios son determinantes para la elaboración de políticas porque abarcan todas las dimensiones químicas, biológicas y ecológicas que son clave para plantear soluciones integrales. Por estas razones, los estudios de estos expertos contribuyen con el proceso de selección de la mejor alternativa.

En la etapa de formulación se debe diseñar políticas que se adapten a la realidad y utilizar las herramientas tecnológicas disponibles. En materia ambiental las nuevas tecnologías cobran especial relevancia para evitar la pérdida de especies de flora y fauna por intervención del ser humano. Por ejemplo, en Canadá se han formulado políticas tangibles para la protección de los recursos marinos. Mediante tecnología satelital, el gobierno de Canadá ha localizado embarcaciones que han tenido apagados los dispositivos de transmisión.¹²¹ Por medio de la tecnología, se ha logrado detener a embarcaciones que obtienen recursos marinos ilegalmente. El diseño de las políticas se basa en conocimientos científicos que garantizan su efectividad.

Para formular políticas ambientales, a menudo se necesita apoyo de la comunidad internacional. Esto se encuentra contemplado en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en el que se menciona lo siguiente: “Las Partes Contratantes fomentarán la cooperación científica y técnica internacional en la esfera de la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, cuando sea necesario por conducto de las instituciones nacionales e internacionales competentes”.¹²² Para lograr las metas de conservación los Estados necesitan contar con tecnología adecuada. Muchas veces los países en desarrollo no tienen todas las herramientas necesarias para proteger sus recursos naturales. Por eso, es necesario que los países desarrollados proporcionen recursos

¹²¹ Embajada de Canadá en Ecuador, “El gobierno de Canadá lanza un programa internacional para rastrear la pesca ilegal utilizando tecnología satelital”, 24 de febrero de 2021, <https://www.canadainternational.gc.ca/ecuador-equateur/highlights-faits/2021/2021-02-24.aspx?lang=spa>.

¹²² ONU, *Convenio Sobre la Diversidad Biológica*, art.18 num.1.

financieros y tecnológicos a los países en vías de desarrollo, cuando no dispongan de estas herramientas, para que puedan formular y adoptar políticas públicas idóneas.

La adopción de la decisión está a cargo del gobierno. Las políticas públicas son acciones de gobierno que no se encuentran condicionadas por el Derecho, pero se materializan en actos administrativos para que sean de obligatorio cumplimiento. La política pública se materializa en actos jurídicos como: decretos, ordenanzas, acuerdos ministeriales., etc. Una vez implementada dentro del derecho positivo tiene fuerza vinculante.

La implantación tiene que ver con la ejecución de la política pública, misma que puede gestionarse con actores públicos o privados. Sin embargo, no se puede cambiar su naturaleza. Es política pública cuando hay intervención estatal. Para implementar las políticas, las autoridades deben guiarse por los lineamientos establecidos en la normativa y herramientas de gestión como los planes de manejo de áreas protegidas.

Finalmente, la evaluación tiene como finalidad interpretar los resultados y determinar la efectividad de la política. Lo que se evalúa son los indicadores, es decir características que sujetas al cambio muestran si hubo mejoras o no. “La eficacia de la acción pública tiene que ver con el logro de los objetivos establecidos previamente, en la fase de formulación”.¹²³ Por ejemplo, para analizar la efectividad de un proyecto de monitoreo de tortugas marinas se debe evaluar si se cumplió con las metas establecidas mediante el uso de indicadores. Si la política no se evalúa y se implementa parcialmente no es política pública.

Las políticas públicas pueden fracasar o ser ineficaces por varias razones: “1.) porque no eran adecuadas; 2.) porque eran insuficientes; 3.) porque el comportamiento de los afectados o los ejecutores no era el adecuado; 4.) porque las circunstancias han cambiado”.¹²⁴ Por ello, es sustancial que las políticas públicas sean realistas e integrales para transformar una realidad.

Angela Andrade y Roberto Vides mencionan que: “Actualmente las políticas ambientales de los países de la región están orientados por los objetivos de Desarrollo del Milenio (OMD) (ONU, 2000) y los acuerdos multilaterales ambientales, cuyas prioridades temáticas y temporales se ajustan en función de las coyunturas de los gobiernos y de sus propios planes o visiones de desarrollo”.¹²⁵ Una de las fuentes más

¹²³ Godoy, *El ciclo de las políticas públicas*, 15.

¹²⁴ *Ibíd.*, 15.

¹²⁵ Andrade y Vides, *Enfoque ecosistémico y políticas públicas*, 4.

importantes para el desarrollo de políticas públicas para la protección de la biodiversidad son los tratados internacionales porque contienen estrategias idóneas para cumplir con las metas propuestas. Por ejemplo, en el *Convenio sobre la Diversidad Biológica* los Estados se comprometen a establecer un sistema de áreas protegidas; implementar programas de educación ambiental; promover el intercambio de conocimientos en este ámbito., etc. Estas obligaciones se generan con la finalidad de mejorar la gestión ambiental.

En Latinoamérica muchas veces las políticas ambientales fenecen con los gobiernos de turno. Sin embargo, se debería dejar de lado las coyunturas políticas y replicar las acciones de gobierno que han dado buenos resultados. Además, la cooperación internacional entre los países vecinos es fundamental para lograr los objetivos comunes de conservación.

Para legitimar las políticas ambientales, las autoridades deben cumplir las disposiciones constitucionales y legales. En su desarrollo intervienen varios actores y sus fuentes son extensas. Una de las fuentes más importantes de las políticas públicas son los tratados internacionales porque sus disposiciones mejoran las técnicas de conservación. Desde el diseño hasta la implantación de políticas, se requiere de especialistas en estos temas. Lo más importante es planificar y establecer cursos de acción en base a los principios y estrategias de manejo internacionales.

3. Instrumentos internacionales de protección de la biodiversidad

El derecho internacional ambiental ha evolucionado debido a que los Estados han tomado medidas conjuntas para enfrentar la crisis ecológica. Las fuentes del derecho internacional para la protección de la biodiversidad son los tratados internacionales y documentos no vinculantes que surgieron como resultado de las Conferencias de las Naciones Unidas donde se trataron temas medioambientales como: la Conferencia de Estocolmo celebrada en 1972; Conferencia General para la Educación, la Ciencia y la Cultura celebrada en Paris en 1972; la Cumbre de la Tierra celebrada en Rio de Janeiro en 1992., etc. La cooperación internacional, el establecimiento de obligaciones y la voluntad para generar cambios fueron el fundamento de estas conferencias.

Los instrumentos internacionales incluyen a los tratados y compromisos internacionales no vinculantes. Los tratados internacionales como las convenciones, convenios o pactos son de carácter obligatorio para las partes que ratifican estos instrumentos. Las declaraciones internacionales, a pesar de no tener fuerza vinculante

guían a los Estados para formular normativa y políticas efectivas. Estos instrumentos de soft law son aplicados por varios Estados sin necesidad de haberlos ratificado atendiendo al principio *pacta sunt servanda*.

En esta investigación se estudian los instrumentos internacionales más relevantes para la protección de la biodiversidad que son: Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo); Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Declaración de Río. Además, se hace un análisis de la relevancia de los instrumentos de soft law en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (en adelante Declaración de Estocolmo) es un instrumento internacional no vinculante. Se originó en la conferencia de la Naciones Unidas que se celebró en Estocolmo en el año de 1972. En esta conferencia se reconoció por primera vez la importancia de dialogar y tomar acciones urgentes para proteger el medio ambiente.¹²⁶ Adicionalmente, de la necesidad de establecer mecanismos de cooperación internacional para lograr esta meta.

La Declaración de Estocolmo es un instrumento sucinto que expone claramente las intenciones de los Estados de conservar el medio humano. Se sitúa al ser humano como centro de esta declaración, ya que su finalidad es persuadir a los Estados a adoptar medidas para garantizar el bienestar del hombre en la tierra. Sin embargo, se reconoce que los seres humanos han sido los causantes de la crisis ecológica debido al crecimiento económico y el avance tecnológico.¹²⁷ A pesar de ser un documento antropocéntrico marcó un hito en lograr que los países tomen conciencia sobre las causas y consecuencias de los problemas medioambientales.

La relevancia de la Declaración de Estocolmo radica en que contiene principios esenciales para mejorar la gestión ambiental. Estos principios han sido plasmados en las legislaciones internas de los Estados y en los instrumentos internacionales vinculantes como convenios o tratados. De esta manera, se materializan y se vuelven de carácter obligatorio para las partes. Las declaraciones, directrices y resoluciones enriquecen al derecho internacional porque contienen lineamientos y principios que inciden en las decisiones y prácticas de los Estados. No es necesaria su ratificación.

¹²⁶ ONU, “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 5 a 16 de junio de 1972, Estocolmo”, *Naciones Unidas*, accedido 4 de noviembre. <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>.

¹²⁷ ONU Conferencia sobre el Medio Humano, *Declaración de Estocolmo*, preámbulo.

Interesa exponer como se estructura la Declaración de Estocolmo. En la parte preliminar, se establece las motivaciones que sustentan el desarrollo de este instrumento internacional. Los objetivos que motivaron su creación fueron: la protección de los derechos fundamentales del hombre; la conservación del medio humano para las generaciones futuras y la prevalencia del crecimiento económico sostenible.¹²⁸ Se establece concretamente siete intenciones o motivaciones, con el propósito de ser una guía para proteger el medio humano mediante el compromiso de la comunidad internacional.

En la última parte, se establecen veintiséis principios innovadores en materia ambiental. Las obligaciones que se desprenden de estos principios son: la conservación del medio natural para las generaciones futuras, la preservación del patrimonio de flora y fauna silvestres, la protección de los ecosistemas, la restauración ambiental.¹²⁹ Además de impedir la contaminación de los mares o perjudicar el medio ambiente de otros Estados. Dentro de estos principios se introduce el criterio de la planificación.¹³⁰ La planificación es un mecanismo efectivo para la conservación y restauración de los recursos naturales. Todos estos compromisos son relevantes porque buscan mantener el equilibrio del planeta que es determinante para la supervivencia de todos los seres vivos.

La Declaración de Estocolmo contiene dos partes como se ha mencionado. Las motivaciones generales para el desarrollo de este documento internacional son amplias, pero pueden resumirse en la protección del entorno natural del ser humano. La segunda parte, contiene los principios generales que son referentes en las legislaciones de todas las naciones.

Otro instrumento internacional considerable es la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (en adelante CITES). Esta convención genera compromisos de carácter obligatorio para las partes que lo han ratificado. Se originó a raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano que se celebró en Estocolmo en 1972. En el Plan de Acción en Pro del Medio Humano, que se acordó en esta conferencia, se recomendaba que se realice una reunión con los jefes de estado para llegar a un acuerdo internacional para regular e impedir el comercio ilegal de especies silvestres.¹³¹ Esta reunión fue un momento central para

¹²⁸ *Ibíd.*

¹²⁹ *Ibíd.*

¹³⁰ *Ibíd.*, principio 2.

¹³¹ Secretaría CITES, "CITES en el mundo", *Boletín Oficial de las Partes*, 3 de marzo de 2003, <https://cites.org/sites/default/files/esp/news/world/30special.pdf>.

compartir visiones y potenciar el desarrollo del derecho internacional ambiental. Además, de singularizar los problemas ecológicos para generar disposiciones en base a sus peculiaridades.

La reunión se realizó en 1973 en Washington D.C donde se aprobó la CITES, misma que entró en vigor en 1975.¹³² Las disposiciones que contiene esta convención juegan un papel importante para que los Estados desarrollen normativa para regular el comercio de especies y sus derivados. No obstante, los requisitos mínimos que se contemplan para comercializar estas especies son ineficaces porque no se logra un balance entre el comercio y la conservación.

La CITES se estructura de una manera típica, ya que contiene un preámbulo, una parte dispositiva y las disposiciones finales. En el preámbulo los signatarios expresan que el motivo principal para la negociación y desarrollo de este instrumento fue la regulación del comercio de especies de flora y fauna silvestre. De las motivaciones generales cabe destacar su carácter conciso pero significativo. En esta parte introductoria, además prevalece la necesidad de que los Estados industrializados cooperen para que estas metas sean una realidad.

La parte dispositiva, en el artículo 1, comienza incorporando un glosario de términos: especie, comercio, autoridad científica., etc. Estas conceptualizaciones contribuyen a profundizar los temas centrales de este instrumento internacional. En el artículo siguiente, se añade una clasificación de las especies que se encuentra amparadas bajo este convenio en base al grado de protección que requieran.¹³³ La normativa no puede ser homogénea porque el nivel de amenaza difiere. Por ejemplo, las especies en peligro crítico de extinción como la ballena azul ameritan mayor amparo legal.

La clasificación consta de tres listas o apéndices. En el apéndice I se encuentran las especies en peligro de extinción, por lo que se prohíbe su comercialización excepto bajo circunstancias extraordinarias. Por otro lado, el apéndice II corresponde a las especies que no se encuentran en peligro de extinción, pero son demandadas en el mercado. De ahí que se permite el comercio, siempre y cuando no se afecte su supervivencia. Finalmente, en el apéndice III, se encuentran las especies que las partes

¹³² CITES, “¿Qué es la CITES?”, *CITES*, accedido 4 de noviembre de 2021, párr.3, <https://cites.org/esp/disc/what.php#:~:text=¿Qué%20es%20la%20CITES%3F%20La%20CITES%20%28Convención%20sobre,es%20un%20acuerdo%20internacional%20concertado%20entre%20los%20gobiernos.>

¹³³ ONU, *CITES*, art. 2.

declaren que están bajo su jurisdicción y que requieran evitar su explotación.¹³⁴ En este caso, los Estados regulan o prohíben el comercio en su totalidad dependiendo de su vulnerabilidad.

Los Estados tienen la obligación de contar con una autoridad administrativa y científica para la emisión de permisos de comercialización.¹³⁵ A continuación, se presenta un análisis de la reglamentación del comercio de estas especies:

La reglamentación del apéndice I¹³⁶ no es efectiva debido a que los permisos de exportación no requieren de mayores requisitos y no se precisa las circunstancias extraordinarias para obtenerlos, pese a que estas especies son muy vulnerables y algunas ya se encuentran en peligro crítico de extinción. Simplemente se necesita contar con informes favorables de las autoridades correspondientes, en el cual se declare que no se afectará la supervivencia de la especie en cuestión y se certifique que su obtención no contravino la normativa de ese Estado. Por último, se debe corroborar que la transportación será segura para evitar cualquier tipo de afectación.

Los requisitos de importación de las especies del apéndice I son similares a los de exportación, pero se añade que las autoridades deben verificar que la importación no tenga fines esencialmente comerciales.¹³⁷ La comercialización de especies en el apéndice I es inoportuna pero la normativa lo permite. Es preciso replantearse estas disposiciones para evitar la desaparición de estas especies. Solamente la importación o exportación con fines investigativos y educativos es sensato para mejorar las estrategias de conservación.

La reglamentación del apéndice II¹³⁸ y III¹³⁹ se asemeja a la del apéndice I¹⁴⁰. En estos tres casos se requiere una coordinación conjunta entre los Estados para emitir los permisos de importación y exportación. En definitiva, la normativa de comercialización es deficiente porque los permisos dependen de la voluntad de las autoridades que los emiten. Sumado a esto, en la práctica es complicado asegurar que el uso que se le dará a una determinada especie no afectará su supervivencia.

Una ventaja de este instrumento internacional es que posibilita a los Estados a crear requisitos más restrictivos para obtener autorizaciones de comercialización, en caso de que lo requieran, por lo que no son medidas limitantes. Otra cuestión que destaca es la

¹³⁴ *Ibíd.*

¹³⁵ *Ibíd.*, art. 9.

¹³⁶ *Ibíd.*, art. 3

¹³⁷ *Ibíd.*

¹³⁸ *Ibíd.*, art. 4.

¹³⁹ *Ibíd.*, art. 5.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, art. 3.

obligación que tienen las partes de sancionar el comercio ilegal. Se prevé la creación de normas penales.¹⁴¹ El desafío se encuentra en la determinación de los Estados y el nivel de importancia que le den para remediar estos problemas.

Para controlar la aplicación de estas disposiciones y conocer los efectos que han tenido en el comercio los Estados tienen las siguientes obligaciones: mantener registros de los permisos otorgados, presentar un informe bienal sobre las medidas que han aplicado para cumplir con las obligaciones internacionales., entre otras.¹⁴² Esta información es necesaria para obtener datos estadísticos y determinar si hubo mejoras. Este instrumento internacional es dinámico y permite incluir nuevas especies que requieran protección.

En las disposiciones finales cabe resaltar que las enmiendas a los apéndices I, II o III podrá proponerse por cualquier parte y esto será sometido a votación. Las decisiones se toman en base a datos científicos que proporcionan organizaciones internacionales como la UICN.¹⁴³ Se requiere contar con especialistas para diagnosticar el grado de afectación; medidas de protección que se necesitan; pertinencia y la categoría más adecuada para su inclusión. Estos datos mejoran las posibilidades de obtener resultados óptimos y alcanzar las metas planteadas. Esta parte se cierra con la regulación de la ratificación, aceptación, adhesión., entre otros aspectos generales que contienen todos los tratados.

En cuanto a un balance general de la CITES esta contiene aciertos y deficiencias. Entre los aspectos positivos destaca que se prevé medidas para diagnosticar el nivel de efectividad y los cambios que se han obtenido. Así mismo la información y lista de especies se encuentra en constante revisión y actualización. Las medidas que se incorporan se basan en sustentos científicos de expertos y organizaciones que contribuyen con la evolución del derecho internacional ambiental. Uno de los aspectos negativos es la facilidad con la que se otorgan los permisos de comercialización. Pese a esto, se abre la posibilidad de que las partes mejoren la legislación interna en base a su criterio y necesidades particulares. La CITES se encuentra en constante construcción y mantiene

¹⁴¹ *Ibíd.*, art. 8.

¹⁴² *Ibíd.*

¹⁴³ Enrique Calvin Bravo, “La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES) y su Aplicación en México” (tesis de grado, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001), 127, [https://repositorio.unam.mx/contenidos&q=La%20Convención%20sobre%20el%20Comercio%20Internacional%20de%20Especies%20Amenazadas%20de%20Flora%20y%20Fauna%20Silvestres%20\(CITES\)%20y%20su%20Aplicación%20en%20México](https://repositorio.unam.mx/contenidos&q=La%20Convención%20sobre%20el%20Comercio%20Internacional%20de%20Especies%20Amenazadas%20de%20Flora%20y%20Fauna%20Silvestres%20(CITES)%20y%20su%20Aplicación%20en%20México).

su vigencia al ser el instrumento más importante para regular el comercio de especies de flora y fauna.

Otro instrumento internacional que merece ser destacado es el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que se origina en la Cumbre de la Tierra celebrada en 1992. Su trascendencia radica en que “el CDB cubre la diversidad biológica a todos los niveles: ecosistemas, especies y recursos genéticos”.¹⁴⁴ Los problemas ambientales afectan a todos los componentes de la biodiversidad. Las causas y los efectos difieren, pero los elementos se relacionan entre sí, por lo que es indispensable lograr el equilibrio ecológico mediante regulaciones que contemplen a la biodiversidad de manera integral.

El CBD se compone de un preámbulo, cuarenta y dos artículos y dos anexos. La exposición de motivos es extensa, pero el fundamento principal es lograr un balance entre la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica. En la parte dispositiva se destaca el glosario de términos que facilita su interpretación y aplicación. Las conceptualizaciones se caracterizan por exponer de manera clara las peculiaridades que distinguen a cada uno de estos términos. Por ejemplo, el concepto de diversidad biológica es muy completo, por lo que ha sido incorporado en varias legislaciones internas.

En la parte dispositiva, se alude a los principios ambientales de desarrollo sostenible, cooperación y prevención. Sumado a esto, se reitera que los Estados tienen derechos soberanos sobre sus recursos naturales. Se ha generalizado la aplicación de los principios ambientales como referente de las legislaciones nacionales. Por lo que han generado impactos en las iniciativas y acciones de los Estados.

Las tácticas para resolver la crisis ecológica incluyen: la elaboración de planes nacionales de manejo de zonas biodiversas, el desarrollo de políticas sectoriales, el seguimiento y monitoreo de especies., etc. Estas estrategias cuando se ejecutan viabilizan la consecución de fines de este convenio.

Sumado a estas disposiciones, el convenio contiene un artículo que se ocupa de las áreas protegidas. Estos espacios biodiversos se administran de manera especial en vista de su importancia. En este apartado, se disponen estrategias útiles para alcanzar los fines por los que fueron creados como: la creación de un sistema de áreas protegidas, el desarrollo de normativa para la gestión de estas áreas, el control y erradicación de especies

¹⁴⁴ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, “Viviendo en armonía con la naturaleza: Convenio sobre la Diversidad Biológica”, *Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica*, accedido 4 de noviembre 2021, 1, <https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheets-es-web.pdf>.

que amenazan estos lugares., etc.¹⁴⁵ El funcionamiento, clasificación y finalidades de estas áreas protegidas fueron abordadas en el capítulo anterior. Seguidamente, se regula la conservación ex situ que tiene como propósito salvaguardar elementos de la biodiversidad que se encuentran fuera de su hábitat natural. Se considera cada situación de manera particular, lo cual constituye uno de los aciertos más relevantes de este instrumento internacional.

Debido a que este instrumento regula la biodiversidad en su integridad, se prevé un apartado especial para regular los recursos genéticos.¹⁴⁶ Entre los planteamientos se encuentran: la obligación de elaborar normativa para su uso, la creación de métodos para garantizar la sostenibilidad y la aplicación de medidas coercitivas en caso de afectaciones. Los recursos genéticos se emplean para desarrollar productos médicos, producción de cultivos., etc. Su uso tiene que regularse para garantizar la supervivencia de especies e impedir violaciones a los derechos intelectuales de los creadores de nuevas invenciones.

La concientización de los valores intrínsecos que tiene la biodiversidad es vital para conservarla. De ahí que en los siguientes artículos prima la necesidad de que los Estados creen programas de capacitación y educación científica con la finalidad de avanzar y enriquecer las técnicas actuales. Los conocimientos científicos sobre la biodiversidad no perduran en el tiempo porque las circunstancias cambian y estos elementos están en constante evolución. Asimismo, la tecnología se perfecciona con los nuevos descubrimientos.

Otro aspecto importante dentro de estas disposiciones es que se prevé medidas que deben adoptar los Estados en caso de situaciones imprevistas como: la obligación de comunicar sobre peligros inminentes que se originan bajo su jurisdicción y afectan la diversidad biológica de otros Estados; instaurar medidas de emergencia en caso de desastres naturales; el deber de reparar los daños causados., entre otras. Los daños ambientales de grandes proporciones como el derrame de petróleo en los océanos requieren de la intervención de toda la comunidad internacional porque es inviable su restauración sin contar con este apoyo en todos los niveles.

La situación financiera de los Estados se toma en cuenta para disponer obligaciones de cooperación. Los países desarrollados se comprometen a proporcionar ayuda financiera y tecnológica para que los países en desarrollo alcancen las metas de este instrumento internacional. Las directrices y criterios para acceder a los recursos

¹⁴⁵ ONU, *Convenio Sobre la Diversidad Biológica*, art.8.

¹⁴⁶ *Ibíd.*, art. 15.

financieros se encuentran determinados por las partes.¹⁴⁷ La protección de la biodiversidad es un proceso complejo en el cual intervienen varios actores que cooperan todos los niveles. Caso contrario, estas disposiciones no podrían efectuarse en la realidad. La cooperación, por lo tanto, se extiende a nivel científico, económico y técnico.

Las disposiciones finales estipulan temas como: la relación con otros convenios internacionales¹⁴⁸; el funcionamiento de la conferencia de las partes¹⁴⁹; los órganos relevantes como la secretaría¹⁵⁰; la resolución de controversias¹⁵¹; las enmiendas¹⁵², entre otros aspectos. De manera general, el CBD tiene varios aciertos y contempla objetivos ambiciosos que no se han conseguido hasta el momento por ausencia de acciones y falta de voluntad de las partes de concientizar sobre el estado crítico en el que se encuentra la biodiversidad. El contenido de este instrumento es útil solamente en la medida que los Estados lo acaten, caso contrario no puede materializarse en la realidad.

Finalmente, se menciona la Declaración de Río que se aprobó en la Cumbre de la Tierra que se llevó a cabo en Río de Janeiro en 1992.¹⁵³ Este documento internacional no es vinculante, pero influye en la creación de normativa y políticas que regulan temas ambientales vigentes, de ahí su importancia. Se caracteriza por ser un instrumento sucinto que contiene dos partes una exposición de motivos y veintisiete principios generales. En la exposición de motivos la finalidad principal es conseguir una alianza mundial para alcanzar los acuerdos internacionales en materia ambiental. El principio 1 tiene que ver con el equilibrio que debe existir entre los seres humanos y la naturaleza. Otros principios a los que se refiere esta declaración incluyen: la soberanía de los Estados sobre sus recursos, el desarrollo sostenible, la cooperación internacional, la prevención., etc. De manera general, los principios que contiene esta declaración refuerzan los contenidos de otros instrumentos internacionales en materia ambiental.

Los instrumentos internacionales en materia ambiental son extensos y se diferencian por los efectos que tienen a nivel internacional. Los que generan obligaciones vinculantes incluyen disposiciones y mecanismos para posibilitar su cumplimiento. Los instrumentos no vinculantes generalmente son menos complejos y los Estados los aplican

¹⁴⁷ ONU, *Convenio Sobre la Diversidad Biológica*, art. 21.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, art. 22.

¹⁴⁹ *Ibíd.*, art. 23.

¹⁵⁰ *Ibíd.*, art. 24.

¹⁵¹ *Ibíd.*, art. 27.

¹⁵² *Ibíd.*, art. 29.

¹⁵³ ONU, “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales*, accedido 7 de enero del 2021, preámbulo, <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.

sin necesidad de ratificación expresa. Existen distintas formas de aplicar instrumentos de soft law e implementarlos en el derecho interno. Por ejemplo, los principios que contienen estos documentos internacionales, como la Declaración de Estocolmo, se plasman en legislaciones internas y tratados internacionales. De ahí que todos los instrumentos internacionales, sin importar su clasificación son significativos para el perfeccionamiento del derecho internacional.

Los instrumentos internacionales que se analizaron en este apartado se asemejan en las finalidades que persiguen como la protección del medio ambiente y su biodiversidad. En el caso de los tratados, el CBD establece disposiciones que amparan a todos los elementos de la biodiversidad. Por otro lado, la CITES es más específica en cuanto regula solamente el comercio de especies. Ambos instrumentos tienen como propósito el balance entre el comercio y la protección de la diversidad biológica. El contenido de los documentos no vinculantes como la Declaración de Estocolmo y Río se encuentra plasmada en el CBD, la CITES., entre otros tratados medioambientales, de ahí su influencia y vigencia.

Una vez analizado de manera específica los instrumentos internacionales más significativos en estos temas, es necesario mencionar que en Ecuador los instrumentos internacionales para la conservación y regeneración de los ciclos vitales del planeta y la biosfera se encuentran vigentes.¹⁵⁴ En esta disposición constitucional se asume el término instrumentos internacionales de manera integral, es decir abarcando tratados expresamente ratificados y documentos de soft law. Este es un gran avance en la Constitución ecuatoriana del 2008 porque se reconoce la aplicabilidad de documentos internacionales que son jurídicamente relevantes a pesar de no encontrarse ratificados como la Declaración de Estocolmo. Esta declaración se aplica por ejemplo a través de la introducción de nociones y principios en el marco jurídico interno. Es así como varios de estos principios se encuentran recogidos en el COA y otros cuerpos normativos internos.

A continuación, se presenta una tabla con los instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes, que han sido mencionados en esta investigación para la protección de la biodiversidad.

¹⁵⁴ Ecuador, Constitución de la República, art. 416 num.13

Tabla 4
Instrumentos internacionales para la protección de la biodiversidad

Instrumento Internacional	Naturaleza	Ratificado o no por el Estado ecuatoriano.
Declaración de Estocolmo (1972)	Soft law	El Estado ecuatoriano reconoce constitucionalmente la aplicabilidad de este instrumento internacional, sin necesidad de ratificación expresa.
CITES (1972)	Vinculante	Ratificado por el Estado ecuatoriano en 1975.
CBD (1992)	Vinculante	Ratificado por el Estado ecuatoriano en 1993.
Declaración de Rio (1992)	Soft law	El Estado ecuatoriano reconoce constitucionalmente la aplicabilidad de este instrumento internacional, sin necesidad de ratificación expresa.

Fuente: Sistema de Consulta Legal en Línea (Lexis)

Elaboración: Propia

Los contenidos y disposiciones en los instrumentos internacionales se basan en investigaciones científicas comprobadas para el mejoramiento de técnicas de protección de la biodiversidad, por lo que su aplicación fortalece el marco normativo y políticas públicas de los Estados independientemente de su naturaleza.

4. Estándares internacionales aplicables al manejo de áreas protegidas

Los estándares internacionales emitidos por la UICN son instrumentos no vinculantes que tienen como finalidad llenar vacíos en las normativas nacionales y mejorar la calidad de las políticas públicas en materia ambiental.¹⁵⁵ Además sirven como guía para desarrollar los contenidos de los tratados internacionales en estos temas.

Las directrices fortalecen la gestión de áreas protegidas desde la planificación hasta la implementación de políticas públicas. Se analizan dos publicaciones de la UICN con la finalidad de determinar los principios, factores y cuestiones que se debe tener presente para el manejo efectivo de las áreas protegidas.

¹⁵⁵ IUCN, “Acerca de la UICN”, *IUCN*, accedido 7 de enero de 2022, <https://www.iucn.org/id/node/25192>.

En las *Directrices para la Legislación Relativa a Áreas Protegidas* se destaca la conceptualización de gobernanza y los principios que deben guiarla. En este instrumento de soft law se menciona que: “La gobernanza es un concepto importante en la legislación moderna de áreas protegidas, ya que abarca los procesos de toma de decisiones a nivel gubernamental, que a su vez engloban las decisiones a nivel de las áreas protegidas”.¹⁵⁶ En la toma de decisiones intervienen varios actores. Laushe menciona que la gobernanza “engloba así políticas, leyes, decretos, normas, instrumentos, instituciones y procesos, es decir todos los medios a través de los cuales una sociedad establece y alcanza sus prioridades y objetivos”.¹⁵⁷ Los principios de buena gobernanza se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 5
Principios de buena gobernanza de las áreas protegidas

Principios de buena gobernanza	Utilidad en el manejo de áreas protegidas
Reconocimiento de los diversos sistemas de conocimiento	Las políticas que se implementen en estas zonas deben fundamentarse en conocimientos ancestrales, que se basan en experiencias y prácticas, y en investigaciones científicas. Ambos deben complementarse.
Apertura, transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones	La rendición de cuentas sirve para determinar la gestión realizada y el nivel de cumplimiento de los objetivos. En este caso, de las áreas protegidas.
Ejercicio de un tipo de liderazgo incluyente	Varios actores influyen en las decisiones que se toman en las áreas protegidas. Por ejemplo, organizaciones no gubernamentales que desarrollan investigaciones científicas que mejoran las estrategias de conservación.
La movilización del apoyo de diversos interesados	En las áreas protegidas intervienen actores gubernamentales y no gubernamentales. La conservación de la biodiversidad traspasa fronteras, por lo que el apoyo internacional a nivel económico y científico es fundamental.
La distribución de la autoridad y los recursos	Estas zonas se manejan por varios actores que cumplen funciones diferenciadas pero complementarias como: administración; manejo de recursos; implementación de programas y acciones; vigilancia y control de estos lugares., etc.

Fuente: Barbara Laushe¹⁵⁸

Elaboración: Propia

¹⁵⁶ Laushe, *Directrices para la Legislación*, 45.

¹⁵⁷ *Ibid.*, 47.

¹⁵⁸ Dudley, Nigel, ed. *Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas*. Gland: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 48-9, 2008. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-es.pdf>.

La buena gobernanza en las áreas protegidas implica la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, el manejo óptimo de los recursos, la rendición de cuentas., entre otros.

Las Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de las Áreas Protegidas de igual manera contienen principios que orientan el manejo de estas zonas, estos se presentan a continuación.

Tabla 6
Principios que orientan el manejo de las áreas protegidas

Principios	Utilidad
Legitimidad y voz	Si en el desarrollo de políticas ambientales participa la ciudadanía, se garantiza su nivel de aceptación. Por ejemplo, las comunidades aledañas que son afectadas por el problema ambiental pueden proponer soluciones.
Subsidiariedad	En las áreas protegidas se debe delegar responsabilidades diferenciadas a los diferentes actores, pero comprometerlos a trabajar conjuntamente para lograr las metas propuestas. Por ejemplo, algunas instituciones se les asigna el control y vigilancia, a otras de gestionar los recursos., etc.
Equidad	Las áreas protegidas proporcionan beneficios que van mucho más allá de la conservación. Por ejemplo, los beneficios económicos que se obtienen en base al turismo deberían repartirse equitativamente entre los actores y las comunidades locales.
No hacer daño	En la implementación de políticas públicas para la conservación de la biodiversidad, no se puede afectar a las comunidades. Además, se debe buscar soluciones para mejorar la calidad de vida de las poblaciones vulnerables.
Rendimiento	Los recursos deben usarse de manera racional para solventar la mayor cantidad de problemas que se presenten en estas zonas.
Rendición de cuentas	Los servidores públicos tienen la obligación de presentar informes sobre las acciones que se han llevado a cabo y los resultados que han obtenido.
Transparencia	La información de los recursos públicos y de las acciones que se han tomado a nivel de gobierno deben transparentarse.

Fuente: Nigel Dudley¹⁵⁹

Elaboración: Propia

¹⁵⁹ Dudley, *Directrices para la Aplicación de las Categorías*, 34

En la toma de decisiones las autoridades deben guiarse por ciertos principios como equidad, subsidiariedad, transparencia., etc.

Una vez analizado los principios de buena gobernanza que se encuentran en estas directrices emitidas por la UICN, es necesario mencionar otra cuestión que se debe tener presente al momento de establecer áreas protegidas.

Al momento de establecer áreas protegidas es importante categorizarlas para establecer normativa y políticas que respondan a las necesidades y particularidades específicas. Esto se debe a que no son zonas uniformes y los objetivos varían dependiendo de su categoría. Las categorías de las áreas protegidas fueron analizadas en el capítulo anterior, pero cabe recordar que la categoría I corresponde a zonas que se protegen de manera estricta (Ia. *reserva natural estricta* y Ib. *área natural silvestre*). La categoría II tiene que ver con la conservación y protección del ecosistema, aquí se encuentra el *parque nacional*. La categoría III corresponde a la conservación de rasgos naturales como un *monumento natural*. En la categoría IV se asigna la conservación mediante manejo activo. La categoría V se basa en la conservación de paisajes terrestres y marinos. Finalmente, la categoría VI tiene que ver con el uso sostenible de los recursos naturales.

En las *Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas*, se toma como prioritario el tema de la categorización de estas zonas para un manejo efectivo y se menciona que: “La categoría debería ser la base de el/los objetivo/s principal/es del área protegida”.¹⁶⁰ El objetivo principal de las áreas protegidas es la conservación de la biodiversidad, pero en cada categoría se prioriza el destinatario de estas acciones; las medidas esenciales pueden destinarse específicamente a un elemento o a todos sus componentes. Por ejemplo, en la Categoría II el objetivo principal es la conservación y protección del ecosistema, mientras que en la Categoría IV la finalidad sustancial es la protección de especies y hábitats.¹⁶¹ Esto ha sido considerado por la UICN, por lo que se ha establecido una serie de criterios para escoger la categoría más apropiada, definir su extensión entre otros aspectos determinantes para su manejo. Estos criterios se presentan a continuación:

En el proceso de categorización una cuestión esencial es determinar las necesidades ecológicas de la especie y el ecosistema. Los problemas ambientales

¹⁶⁰ Dudley, *Directrices para la Aplicación de las Categorías*, 42.

¹⁶¹ UICN, “Categorías de manejo de áreas protegidas de UICN”, *UICN*, accedido 7 de enero de 2022, <https://www.iucn.org/es/regiones/am%C3%A9rica-del-sur/nuestro-trabajo/%C3%A1reas-protegidas/categor%C3%ADas-de-manejo-de-%C3%A1reas-protegidas-de-uicn>.

impactan negativamente a todos los elementos de la diversidad biológica, a unos más que a otros, por lo que hay que establecer prioridades en base al grado de afectación. Además, no puede existir pérdida de naturalidad, función del ecosistema, o viabilidad de especies. La categoría seleccionada y las acciones que se implementen no pueden poner en riesgo a ningún componente de la biodiversidad. Por ejemplo, “la UICN normalmente no propondría un área protegida de categoría V o VI a un sitio más o menos natural, pese a que puede haber excepciones”.¹⁶² Algunas especies o ecosistemas son tan vulnerables a las actividades humanas, que no se permite en ninguna circunstancia su acceso como en este caso que propone la UICN. Es así como las necesidades deben analizarse como un todo para una mejor categorización.

Los actores directos importan para determinar las categorías. “Las opciones de gestión deberían considerar las necesidades, capacidades y deseos de las comunidades locales y deberían seleccionarse después de tratar el tema con los actores e interesados directos”.¹⁶³ No se puede afectar a las comunidades locales, y su intervención en la toma de decisiones es determinante porque conocen sobre los problemas que afectan a estos lugares.

Las áreas protegidas se categorizan para un manejo efectivo, teniendo presente que no son sitios homogéneos. Ahora cabe resaltar las particularidades y problemas que se presentan en el manejo de un área marina protegida:

Las áreas marinas al igual que las terrestres se asignan a las categorías de la UICN según los objetivos que se planteen. Por ejemplo, una reserva marina puede clasificarse en la categoría Ia (reserva natural estricta), para conservarla en su estado natural. En otras categorías, en cambio se permite la pesca artesanal.

Según la UICN “las áreas marinas protegidas (AMPs) presentan por su propia naturaleza una serie de retos de gestión que pueden requerir enfoques distintos a los de las áreas protegidas en entornos terrestres”.¹⁶⁴ Las áreas protegidas solamente se pueden establecer en el mar territorial. Es decir, en la zona adyacente a las costas, fuera del territorio, en la que los Estados tienen plena soberanía. Las aguas internacionales no se encuentran bajo la soberanía de los Estados y el acceso a los recursos no se encuentra regulado, por lo que la pesca a gran escala continúa depredando los mares. A pesar de tener reservas marinas, las especies no se protegen adecuadamente porque son capturadas

¹⁶² *Ibíd.*, 53.

¹⁶³ *Ibíd.*

¹⁶⁴ *Ibíd.*, 63.

fuera de estos límites de protección. Cabe recordar, que las especies marinas son migratorias. Se debe tener presente las necesidades de las áreas marinas para clasificarlas y permitir o restringir ciertas actividades para lograr las metas propuestas como restauración de ecosistemas marinos.

Para verificar que la categoría que se ha seleccionado, para gestionar un área terrestre o marina, es la más oportuna se debe tener en mente algunos principios como: procedimientos de reclamación, gestión de datos y verificación. Los procedimientos de reclamación implican oponerse a la categoría asignada. “Un gran número de interesados y actores directos apoyan la idea que debe haber formas de apelar las decisiones sobre categorías. La UICN está de acuerdo y lo propulsa, si bien apunta que las decisiones finales sobre gestión dependen en último término de los estados o propietarios de las áreas”.¹⁶⁵ La categorización debe tener sustento porque es determinante en el éxito o fracaso de las políticas que se apliquen.

Las áreas protegidas deben inscribirse en la base de datos mundial: *Protected Planet*.¹⁶⁶ La gestión de datos es un mecanismo para registrar estas zonas e impulsar a la comunidad internacional a mejorar los mecanismos de clasificación. El principio de verificación implica comprobar que las decisiones que se han tomado para clasificar un área protegida es la más adecuada. “La UICN puede aconsejar sobre asignaciones y en ocasiones organiza misiones específicas de asesoría a países e incluso áreas protegidas concretas”.¹⁶⁷ El principio de verificación fortalece la cooperación para asistir a los Estados en esta ardua tarea de asignación.

No solo la clasificación de un área protegida es determinante para su manejo. Además, debe considerarse su extensión que depende de muchos factores como los fines que respaldan su creación. Según la UICN: “A escala global, este tamaño dependerá a menudo de otros factores como la cantidad de terreno o recursos hídricos disponibles, la densidad de población., etc”.¹⁶⁸ Las zonas biodiversas no son lugares estáticos porque existen diversos procesos como el ciclo del agua o flujos de energía que se dan en todo el sistema. Estas cuestiones deben tenerse presente al momento de establecer su tamaño para impedir que se altere sus ciclos o se deteriore sus recursos por no incluirlos dentro de la zona limitada de protección.

¹⁶⁵ *Ibíd.*, 48.

¹⁶⁶ PNUMA, “Discover the world’s protected areas”, accedido 4 de diciembre de 2021, <https://www.protectedplanet.net/en>.

¹⁶⁷ Dudley, *Directrices para la Aplicación de las Categorías*, 48.

¹⁶⁸ *Ibíd.*, 44.

La extensión de las áreas protegidas también depende de su categorización. Por ejemplo, según la UICN el tamaño de las áreas protegidas de la categoría Ia que corresponde a la reserva natural estricta¹⁶⁹ es frecuentemente pequeño. Esto se debe a que son zonas donde no se permite la intervención del ser humano y mantenerlas estrictamente protegidas es una tarea difícil. El tamaño sugerido no es determinante porque existen excepciones, por ejemplo “zonas extensas en lugares con densidad de población baja y poco interés turístico”.¹⁷⁰ El tamaño de estas zonas puede mantenerse extensa porque no existe perturbaciones humanas en el medio. A la final, la decisión sobre el tamaño de un área protegida la tiene el gobierno central

La gestión de áreas protegidas es un proceso dinámico que no termina con el desarrollo de normativa e implementación de políticas. La evaluación de los resultados obtenidos en su manejo es determinante para mejorar los mecanismos de protección y realizar los cambios necesarios en caso de no haber logrado los objetivos propuestos. Dentro del proceso de evaluación recomendado por la UICN se recomienda lo siguiente: evaluar tanto la implementación de programas como el nivel de objetivos alcanzados.¹⁷¹ La efectividad de la gestión depende del nivel de cumplimiento de las metas. La evaluación se la hace mediante técnicas de monitoreo o mediante evaluaciones de expertos, no existe un método obligatorio. Debido a su importancia, la evaluación debería hacerse en base a métodos rigurosos para garantizar la veracidad de los resultados.

Estas directrices de manera general presentan recomendaciones verificadas para el manejo efectivo de las áreas protegidas porque fueron realizadas por expertos. Los principios que deben guiar a las autoridades en la toma de decisiones, la importancia de la categorización de las áreas protegidas y su extensión son algunas cuestiones que se resaltan en estas directrices. Para la planificación e implementación de políticas se recomienda tener presente principalmente las necesidades de estas zonas y los objetivos específicos que se plantean. Los resultados obtenidos son evaluados para corregir deficiencias y perfeccionar las técnicas. Las recomendaciones que se han plasmado en estos documentos internacionales si se aplican correctamente, sin duda, mejorarán la gestión de áreas protegidas.

¹⁶⁹ *Ibíd.*

¹⁷⁰ *Ibíd.*

¹⁷¹ *Ibíd.*, 88.

Capítulo tercero

Políticas públicas para la protección de la biodiversidad en Galápagos

En este tercer capítulo se evalúa de manera general las políticas públicas en Galápagos con la finalidad de determinar si existe una política específica para los problemas más graves que enfrenta la provincia. Cabe mencionar que se necesita de experticia para analizar a fondo los resultados y el impacto de las políticas y proyectos ambientales.

En la primera parte se realiza un recorrido de los Planes de Desarrollo de los gobiernos que han estado en el poder desde el año 2008 para determinar el enfoque que le han dado a la problemática ambiental y conocer los desafíos actuales.

Luego, se señala y analiza las políticas públicas que se encuentran establecidas desde el año 2014 en el Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir, como un conjunto de seis objetivos que se esperan cumplir mediante acciones concretas.¹⁷² Para realizar esta evaluación parcial de las políticas públicas se toma como referencia el artículo titulado: “Esquema de evaluación para instrumentos de política ambiental”, en el cual se propone el esquema metodológico de Fuerzas Motrices-Presión-Estado-Impacto-Respuesta (FPEIR) propuesto por la OCDE.¹⁷³ Este esquema, que se conforma de tres etapas, es útil para poder identificar las fuerzas generadoras que causan presión sobre el medio natural y la respuesta que han dado las autoridades a cargo.

En la primera etapa del esquema mencionado anteriormente se instituye la problemática y las presiones que se ejercen; en la segunda etapa se debe identificar la coherencia conceptual de la política o programa. En la última etapa se determina la motivación de la política, la presión, el estado actual, el impacto y las acciones que se han tomado para cambiar esta realidad. En esta investigación se incorpora la etapa uno y dos debido a que no se cuenta con indicadores del estado o grado de afectación de especies, ecosistemas en Galápagos que son datos necesarios en la etapa tres.

Seguidamente, se analiza si en el desarrollo de políticas y programas se aplicaron los estándares internacionales de gestión de áreas protegidas. Finalmente se hace un

¹⁷² Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 117.

¹⁷³ Mariana Bobadilla et al., “Esquema de evaluación para instrumentos de política ambiental”, *Política y Cultura*, n.º 40 (2013): 102, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000200006&lng=es&tlng=es.

análisis general de la rendición de cuentas elaborada por la Dirección del Parque Nacional Galápagos 2020,¹⁷⁴ para determinar si la información proporcionada cumple con los contenidos establecidos en la ley como el de ejecución del presupuesto institucional (presupuesto aprobado y ejecutado) o el cumplimiento de objetivos del plan estratégico de esta entidad. Asimismo, valorar el impacto de estos proyectos en comparación con años anteriores.

1. Situación actual de las políticas públicas en Galápagos

En el Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir, que fue publicado en el Registro Oficial en el año 2014, se plasman las políticas públicas y programas para la conservación de la biodiversidad. Este instrumento de gestión se basa en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.¹⁷⁵ Este plan constituye la política nacional.

Cabe aclarar que la política nacional es el conjunto de objetivos que se plantean los gobiernos durante su periodo presidencial como: la erradicación de la pobreza, la promoción de derechos de la naturaleza., etc. Puede considerarse como la estrategia de gobierno para responder a las diferentes demandas sociales. Las políticas nacionales son generales y se plasman en los planes nacionales de desarrollo.¹⁷⁶ Las políticas públicas, por otro lado, son acciones de gobierno que tienen como finalidad solucionar estos temas que el gobierno ha tomado como prioritario, por lo que se derivan de la política nacional.

A continuación, se analiza la política nacional que se encuentra en los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos que han asumido el poder desde el año 2008, para determinar si le han dado prioridad o no a la problemática ambiental.

En el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (en adelante COPFP), se dispone que la planificación nacional es competencia del gobierno central.¹⁷⁷ La política nacional se plasma en estos planes nacionales de desarrollo y estos cambian cuando termina el periodo presidencial.

¹⁷⁴ DPNG, “Informe de Rendición de Cuentas 2020”, *Dirección del Parque Nacional Galápagos*, 1 de marzo de 2021, https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/FASE-1-informe_rendicion_de_cuentas_dpng-2020.pdf.

¹⁷⁵ Ecuador, “Plan Nacional de Desarrollo: 2013-2017”, 2013, <http://ftp.eeq.com.ec/upload/informacionPublica/2013/PLAN-NACIONAL-PARA-EL-BUEN-VIVIR-2013-2017.pdf>.

¹⁷⁶ Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Registro Oficial 306, Suplemento, 22 de octubre de 2010, art. 15.

¹⁷⁷ *Ibíd.*, art. 10.

En la normativa se ha previsto la continuidad de las políticas que han sido aprobadas por la ciudadanía. En el COPFP se establece que: “El Plan Nacional de Desarrollo deberá incorporar los acuerdos nacionales de política pública de largo plazo que se hayan establecido mediante consulta popular”.¹⁷⁸ En los planes nacionales de desarrollo se deberían incorporar las políticas medioambientales eficaces de los gobiernos anteriores independientemente de la manera como fueron aprobadas.

Los planes nacionales de desarrollo que han sido elaborados por los gobiernos que han asumido el poder desde el año 2008, se caracterizan por incorporar dentro de estas herramientas la problemática ambiental. Las acciones prioritarias en este sentido tienen que ver con la protección de especies y reducción del cambio climático. Lamentablemente, la gestión de estos gobiernos en materia ambiental ha sido deficiente, ya que no se ha logrado cumplir con los objetivos incorporados dentro de su agenda política.

En el caso del expresidente Rafael Correa, que estuvo en el poder diez años, es necesario analizar el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 porque sirvió como guía para el desarrollo del Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir. En esta herramienta de gestión se definieron los lineamientos para lograr la protección del Archipiélago de Galápagos. Los objetivos que se destacan en esta sección incluyen: el fortalecimiento de los procesos de control migratorio de personas para disminuir la presión sobre los recursos naturales y los ecosistemas de los territorios bajo régimen especial y mejorar los sistemas de saneamiento ambiental.¹⁷⁹ Sin embargo, las políticas ambientales fracasaron por incoherencias en el discurso y acciones del gobierno.

En el artículo titulado “Ecuador: balance de la política ambiental en la década del gobierno de Rafael Correa”, la autora menciona que en esta época se realizaron actividades perjudiciales para el medio ambiente como el aumento de las políticas extractivistas, monocultivo, y apertura a los cultivos transgénicos.¹⁸⁰ Los efectos nocivos de estas políticas incluyen: erosión del suelo, agotamiento de recursos naturales y deterioro general del medio ambiente.

¹⁷⁸ *Ibíd.*, art. 35.

¹⁷⁹ Plan Nacional de Desarrollo: 2013-2017, 233-234.

¹⁸⁰ Daniela Aguilar, “Ecuador: balance de la política ambiental en la década de gobierno de Rafael Correa”, *Mongabay*, 26 de mayo de 2017, párr. 4, <https://es.mongabay.com/2017/05/rafael-correa-ecuador-ambiente/>.

En el año 2017 el expresidente Lenin Moreno asumió el poder. Su agenda política se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.¹⁸¹ En este plan denominado *Toda Una Vida*, no se incorporó una sección exclusiva para el manejo de las áreas protegidas de Galápagos como en el gobierno precedente. Las políticas ambientales en esta herramienta de gestión fueron diseñadas de manera general con la finalidad de conservar el patrimonio natural, regular el aprovechamiento de los recursos naturales, reducir el cambio climático., entre otras.¹⁸² Sin embargo, la gestión del expresidente Moreno en temas ambientales fue deficiente porque no logró las metas propuestas en su plan de gobierno. En el artículo titulado se menciona que: el expresidente Lenin Moreno cumplió solo el 11.4% de las metas del Plan de Desarrollo 2017-2021.¹⁸³ Esto demuestra la mala gestión de este gobierno.

El nuevo gobierno a cargo del presidente Guillermo Lasso enfrenta varios retos en materia ambiental. El Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025,¹⁸⁴ carece de una sección exclusiva para el manejo de las dos áreas protegidas de Galápagos. De manera general, estas políticas están orientadas en fomentar la minería, la explotación de recursos naturales y aumento de la producción petrolera.

Los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos que asumieron el poder desde el año 2008 han sido elaborados de acuerdo con la normativa. Por ejemplo, se incorporaron los elementos mencionados en el COPFP como: contexto histórico y diagnóstico de la realidad actual; políticas de gobierno, estrategias, metas, y sus indicadores., etc.¹⁸⁵ Estos instrumentos por lo general contienen lineamientos de política ambiental, lo cual es muy relevante. En el caso de las islas, el Plan de Galápagos para el Buen Vivir que se fundamenta en el Plan nacional de Desarrollo, ha sido elaborado en base a parámetros internacionales. Sin embargo, en la práctica las políticas no logran disminuir los delitos ambientales, por lo que la situación actual de las políticas públicas en esta provincia continúa siendo preocupante.

¹⁸¹ Ecuador, “Plan Nacional de Desarrollo: 2017-2021”, 2017, https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf.

¹⁸² *Ibíd.*, 64.

¹⁸³ Andrés García, “Expresidente Moreno dice que ningún Gobierno cumplió sus metas por la pandemia, luego de que la Asamblea rechazara su informe de gestión”, *El Comercio*, 9 de julio de 2021, párr. 4, <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/expresidente-moreno-respuesta-rechazo-informe-asamblea.html>.

¹⁸⁴ Ecuador, “Plan Nacional de Desarrollo: 2021-2025”, 2021, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>.

¹⁸⁵ Ecuador, COPFP, art. 36.

1.1 Políticas públicas y programas de conservación

El Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir contiene seis objetivos que se esperan alcanzar mediante el establecimiento de once programas de manejo.¹⁸⁶ Las estrategias que se establecen en este plan territorial diferenciado se articulan con las políticas generales de protección de la naturaleza.

A continuación, se hace una evaluación parcial de las políticas públicas en Galápagos tomando como referencia el artículo titulado: “Esquema de evaluación para instrumentos de política ambiental”, en el cual se propone el esquema metodológico de Fuerzas Motrices-Presión-Estado-Impacto-Respuesta (FPEIR) propuesto por la OCDE. La primera etapa se concreta en la siguiente tabla:

¹⁸⁶ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos*, 117.

Tabla 7
Causas y efectos de los problemas más relevantes en Galápagos

Problema	Ámbito	Causas Directas	Causas Indirectas	Instrumentos de política y programas
Degradación de ecosistemas y especies	Ambiental	Pesca insostenible, aprovechamiento ilegal de recursos naturales, impacto de envió, aumento de desechos sólidos, incremento de la actividad turística, aumento de especies invasoras (121).	Falta de regulaciones, incremento de temperaturas, contaminación ambiental, problemas con la gestión de áreas protegidas.	-Objetivo 1, enfocado en la conservación. -Programas destinados a la conservación, restauración, monitoreo, control y vigilancia de ecosistemas y biodiversidad (121-131).
Falta de relación armónica entre el ser humano y la naturaleza. Además, de la incapacidad de manejar integralmente las áreas protegidas y zonas pobladas.	Ambiental	Sobreexplotación de especies de interés comercial, ampliación de proyectos de infraestructura (132).	-La alteración o pérdida de ecosistemas disminuye su capacidad de generar servicios como el abastecimiento de agua. - Falta de regulación efectiva para el desarrollo sustentable de esta provincia.	-Objetivo 2, la finalidad es articular las políticas de conservación y desarrollo. -Programas destinados a regular el uso racional de los recursos naturales, las actividades comerciales y turísticas., etc (133-144).
Carencia de una institución sólida	Institucional	Carencia de una planificación estratégica, falta de personal con la preparación suficiente, falta de visión integral en el manejo del territorio (146).	Limitación de recursos humanos, económicos y tecnológicos; no hay claridad e integración entre los diferentes actores e instituciones.	-Objetivo 3, se orienta en fortalecer la institución DPNG y optimizar los recursos en todos los niveles. -Programas encaminados a potenciar las capacidades del personal y disponer de un <i>Sistema de Información Ambiental</i> para la toma de decisiones (145-149).
Falta de apoyo de la población Galapaguena	Social	Hay poco reconocimiento del valor social de las áreas protegidas por parte de la comunidad mermando la importancia de conservar el patrimonio natural (62).	No se han desarrollado medidas coercitivas efectivas, la imagen institucional está debilitada y problemas sistémicos dentro de la DPNG.	-Objetivo 4, la meta es lograr el trabajo conjunto entre la ciudadanía y la DPNG. -Se prevé programas educativos para concientizar a visitantes, turistas y comunidad

				sobre la importancia de la conservación (151-154).
Existe poca investigación aplicada al manejo y no está sistematizado e integrado	Científico Tecnológico	Insuficiente investigación interdisciplinaria (157).	Ausencia de una visión compartida entre científicos y manejadores sobre prioridades de investigación.	-Objetivo 5, se orienta en lograr un conocimiento sólido, basado en la ciencia y la tecnología. -El programa se orienta en desarrollar investigaciones sobre biología, ecología y otras ciencias para comprender la dimensionalidad de la problemática ambiental en esta provincia (157-162).
Falta de estrategias para controlar y evaluar las iniciativas nacionales, regionales e internacionales lo que impide una cooperación fluida. Dentro de esta problemática se suma la falta de tácticas para captar nuevos cooperantes.	Internacional	Ayuda internacional limitada (164).	Los mecanismos de rendición de cuentas no son completos y no hay recursos insuficientes para lograr las metas propuestas.	-Objetivo 6, enfocado en mejorar y promover la cooperación internacional. -Programa dirigido a desarrollar mecanismos para mantener y gestionar nuevas oportunidades de ayuda en las islas (163-165).

Fuente: Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir¹⁸⁷

Elaboración: Propia

¹⁸⁷ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir*, 121-165.

En la primera etapa de este esquema de evaluación de instrumentos de política ambiental se identificó los problemas más graves que enfrenta la provincia de Galápagos a nivel: ambiental, social, institucional y científico tecnológico. Estos datos también se sustentan en un informe de la UICN en el cual se hace un análisis del estado de conservación de las islas.¹⁸⁸

A continuación, se hace un estudio de los resultados obtenidos en la etapa uno y dos con la finalidad de determinar la pertinencia de cada una de las políticas:

Entre las fuerzas generadoras que causan problemas ambientales se identificaron los siguientes: el tráfico ilegal de especies protegidas, la pesca ilegal, aumento de desechos sólidos., etc. Para contrarrestar estas presiones negativas que se ejercen en el medio, se ha incorporado *el objetivo 1: Gestionar la conservación de los ecosistemas de Galápagos y su biodiversidad para mantener su capacidad de generar servicios*,¹⁸⁹ una política enfocada en la conservación de la biodiversidad. En el Plan de Manejo de Galápagos se establece programas para lograr las metas de esta política. Los programas que se crearon tienen como finalidad proteger ecosistemas y especies y se prevé su restauración en caso de afectación. Por lo que se determina que el problema se encuentra bien definido y existe una política coherente. Los efectos de la política no pueden analizarse debido a que se necesita de expertos en biodiversidad.

El *Objetivo 2: Incorporar y articular las políticas de conservación de las áreas protegidas al modelo territorial del Plan de Ordenamiento Territorial y desarrollo sustentable del régimen especial de Galápagos para alcanzar el uso sustentable de los servicios de los ecosistemas y su biodiversidad*,¹⁹⁰ básicamente se enfoca en coordinar la gestión de áreas protegidas y pobladas. Los programas que se han creado conjuntamente se centran en establecer medidas restrictivas para promover el desarrollo sustentable. El problema se encuentra bien definido y la política es pertinente.

En la evaluación del manejo del período 2005-2012 realizado por autoridades de la Dirección del Parque Nacional, se detectaron varias debilidades al interior de este organismo como la falta de capacitación del personal.¹⁹¹ El *objetivo 3: Mejorar y consolidar la capacidad de manejo de la Dirección del Parque Nacional Galápagos dotándola de recursos que necesita para una administración eficaz y eficiente de las*

¹⁸⁸ UICN, “2020 Conservation Outlook Assessment”, 9.

¹⁸⁹ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 121-131.

¹⁹⁰ *Ibíd.*, 133-144.

¹⁹¹ *Ibíd.*, 64.

Áreas Protegidas,¹⁹² es pertinente, ya se enfoca en esta problemática. Existe coherencia conceptual entre el problema y el enfoque general de la política. Esta política pública implementada desde el año 2014 ha dado resultados positivos, ya que, en la evaluación realizada por expertos de la UICN en el año 2020, respecto al estado de conservación de las islas, se menciona que en los últimos años esta institución ha mejorado. Se reporta que en el 2020 la Dirección del Parque Nacional contaba con 330 empleados y que el noventa y dos por ciento (92%) eran personal altamente capacitado. Sin embargo, existe preocupación relacionada con los impactos de Covid 19 y la disminución del presupuesto del personal.¹⁹³

En la evaluación del manejo de las áreas protegidas en el período 2005-2012, realizado por autoridades de la Dirección del Parque Nacional Galápagos, se evidenció la falta de apoyo de la ciudadanía para conservar el patrimonio natural.¹⁹⁴ *El objetivo 4: Dinamizar procesos sociales participativos e inclusivos para fomentar el Buen Vivir y una Cultura Galapagueña responsable con el entorno*,¹⁹⁵ es una política adecuada para promover la participación y colaboración de la ciudadanía con la DPNG. Los programas están orientados a educar y capacitar a la ciudadanía y personal de esta institución. Esta política pública implementada desde el año 2014, ha dado resultados favorables. En la evaluación realizada por expertos de la UICN sobre el estado de conservación de las islas en el año 2020, se menciona que la Dirección del Parque Nacional lidera procesos de educación ambiental y participación social, pero se necesita concientizar mucho más a la población.¹⁹⁶ Por ejemplo, no se ha logrado erradicar la contaminación de mares por desechos sólidos.

En la evaluación realizada por la Dirección del Parque Nacional Galápagos correspondiente al periodo 2005-2012 se determinó que existe una gran cantidad de investigación generada para Galápagos, pero en su gran mayoría ha sido de carácter básico, lo cual no permite en su totalidad su aplicación al manejo. Además, no se ha creado un sistema de información integrado y muchas veces los datos se encuentran desactualizados.¹⁹⁷ *El objetivo 5: Incrementar e integrar el conocimiento científico-técnico interdisciplinario, aplicado al manejo de la interacción entre los ecosistemas con*

¹⁹² *Ibíd.*, 145-149.

¹⁹³ UICN, “2020 Conservation Outlook Assessment”, 10.

¹⁹⁴ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 64.

¹⁹⁵ *Ibíd.*, 151-155.

¹⁹⁶ UICN, “2020 Conservation Outlook Assessment”, 11.

¹⁹⁷ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 63.

los sistemas socioeconómicos y culturales de la provincia de Galápagos en un contexto de cambio global,¹⁹⁸ es pertinente porque el manejo del archipiélago debe fundamentarse en conocimientos científicos sólidos, pero resulta complejo debido a que se requiere de estudios exhaustivos en temas como: sistemas ambientales, impactos del cambio climático y sus efectos sobre especies y ecosistemas., etc.

En el artículo titulado: “Las áreas protegidas como herramientas para reforzar las conexiones entre ciencia, gestión y sociedad”, la autora menciona que “desde el ámbito de la investigación, se alude a la falta de incentivos para transferir sus resultados al mundo de la gestión. Los formatos o vías para trasladar el conocimiento suelen ser irrelevantes en términos del curriculum útil para la carrera académica ortodoxa”.¹⁹⁹ Los conocimientos que se generan muchas veces se quedan en la teoría porque no hay un trabajo conjunto entre investigadores, actores e instituciones responsables de la gestión ambiental.

En el estudio realizado por la UICN, sobre el estado de conservación de las islas en el año 2020, se menciona que hay avances. Varias organizaciones locales e internacionales han realizado importantes investigaciones en estas áreas como: conservación y restauración de ecosistemas.²⁰⁰ Sin embargo, todavía no se cuenta con una base de datos y se necesita generar más investigaciones enfocadas al manejo de áreas protegidas.

Los proyectos en Galápagos muchas veces no pueden concretarse por falta de recursos económicos.²⁰¹ Por eso, con el *objetivo 6: Promover la cooperación nacional e internacional para la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad de la provincia Galápagos, de acuerdo a las prioridades establecidas por el estado ecuatoriano en el Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable del Régimen Especial de Galápagos*,²⁰² se busca captar nuevos cooperantes. Los programas están orientados a promover la cooperación internacional, misma que depende de muchos factores y muchas veces no se concreta. Por eso, la política es de difícil realización y los programas no logran materializarse.

¹⁹⁸ *Ibíd.*, 162.

¹⁹⁹ Marta Múgica de la Guerra et al., “Las áreas protegidas como herramientas para reforzar las conexiones entre ciencia, gestión y sociedad, *ecosistemas Revista Científica de Ecología y Medio Ambiente* 29, n.º 1 (2020): 2, <https://doi.org/10.7818/ECOS.1904>.

²⁰⁰ UICN, “2020 Conservation Outlook Assessment, 11.

²⁰¹ *Ibíd.*, 10.

²⁰² Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 163-165.

De manera general, se determina que existe una política pública para cada uno de los problemas más graves en las islas.

1.2 Medida en que se aplican los estándares internacionales

La gestión de las áreas protegidas requiere del desarrollo de un plan de manejo donde se incorpore la estrategia de acción que incluye: las políticas, programas y proyectos para lograr la conservación de la biodiversidad. “Las políticas públicas requieren de un brazo ejecutor, allí en donde actúa la gestión pública”.²⁰³ Para garantizar la calidad en la gestión de áreas protegidas se necesita desarrollar políticas adecuadas desde su concepción. Además, deben basarse en conocimientos científicos actuales y apegarse a los principios y lineamientos internacionales de gestión de estas zonas biodiversas. Seguidamente, se hace una evaluación de las políticas y programas en la provincia de Galápagos para determinar si en su desarrollo se aplicaron algunos de los principios de gestión que se encuentran en dos documentos de la UICN: *Directrices para la Legislación Relativa a Áreas Protegidas*²⁰⁴ y *Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas*.²⁰⁵ Este análisis teórico no pretende abarcar todos los principios y lineamientos internacionales de gestión de zonas biodiversas.

²⁰³ Perú Universidad Continental, “Política pública y gestión pública: dos enfoques para la toma de decisiones”, *Universidad Continental*, accedido 1 de diciembre de 2021, párr.8, <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/politica-publica-y-gestion-publica-diferencias-dos-enfoques-para-la-toma-de-decisiones>.

²⁰⁴ Laushe, *Directrices para la Legislación*.

²⁰⁵ Nigel Dudley, *Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas*.

Tabla 8
Observancia de lineamientos y principios internacionales en las políticas públicas

Lineamientos y principios de buena gobernanza	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3
Manejo adaptivo	Se prevé el estudio y evaluación de los programas para determinar sus fallas, corregirlas y ajustarlas. Por ejemplo, “el <i>Programa Conservación y Restauración de los Ecosistemas y su Biodiversidad</i> es considerado como un experimento” (124).	No	No aplica porque lo que se busca es corregir fallas al interior de la DPNG.
Enfoque de precaución	Los programas están más centrados en la restauración de ecosistemas y especies.	Se dispone de medidas para evitar la sobreexplotación de recursos naturales (133).	No aplica
Manejo de las especies exóticas invasoras (área ambiental)	Dentro de los programas se contempla la erradicación de especies invasoras (123), pero en la práctica no se logra.	El objetivo 1 contempla este problema.	No aplica
Perspectiva internacional	Los programas no están encaminados a intensificar la coordinación y la colaboración transfronteriza para evitar la sobreexplotación de recursos naturales.	Los programas se enfocan en la cooperación local para la conservación, manejo del uso público y desarrollo ecoturístico de la provincia (133-144).	En el <i>Programa Gestión de la Información Ambiental</i> , se facilita el acceso a la información científica mediante el internet (149).
La movilización del apoyo de diversos interesados, especialmente las comunidades locales.	<i>El Programa Control y Vigilancia</i> se orienta en implementar acciones de cooperación interinstitucional con la fuerza pública y otras entidades competentes (130).	Una de las estrategias dentro del <i>Programa de Uso Público y Ecoturismo</i> es el desarrollo de convenios de cooperación con los gobiernos descentralizados (139).	Dentro del <i>Programa Gestión de la Información Ambiental</i> , se crean alianzas estratégicas con otras entidades para el intercambio de información (149).

Políticas públicas en Galápagos			
Lineamientos y principios de buena gobernanza	Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3
Distribución de la autoridad y los recursos	En el <i>Programa Control y Vigilancia</i> tiene un rol destacado la fuerza pública para implementar las medidas coercitivas en caso de delitos ambientales (130).	En la estrategia del <i>Programa de Uso Público y Ecoturismo</i> , se promueve la participación de los Guías Naturalistas (141).	El programa <i>Desarrollo Organizacional</i> tiene como meta el fortalecimiento del talento humano y la optimización de los recursos (145).
Legitimidad y voz	Una de las estrategias del <i>Programa Control y Vigilancia</i> es la socialización de las regulaciones de actividades en las islas, pero no se dispone de un diálogo social (131).	Dentro del <i>Programa de Uso Público y Ecoturismo</i> , se impulsa actividades dirigidas al involucramiento de la comunidad local en el uso, disfrute y conocimiento de la <i>Red de Sitios de Uso Público Ecoturístico</i> (141).	En el programa <i>Gestión de la Información Ambiental</i> , se prevé la transparencia de la información, además de facilitar el acceso al <i>Sistema de Información Ambiental</i> a los usuarios (149).
No hacer daño	Se restringe las actividades perjudiciales y se establece parámetros para el desarrollo sostenible (131).	Los límites al uso de los servicios de abastecimiento es una medida necesaria (133).	Los objetivos son la reestructuración del DPNG para agilizar los procesos y beneficiar a toda la comunidad. Se necesita instituciones sólidas.
Eficiencia/rendimiento	La política no es eficaz por la falta de recursos humanos, tecnológicos y económicos.	El enfoque de la política es pertinente.	La política es oportuna y los programas pueden llegar a ser exitosos si se implementan con un estricto apego a los lineamientos propuestos.
Rendición de cuentas	La Dirección del Parque Nacional Galápagos debe presentar un informe de rendición de cuentas cada año.		

Políticas públicas en Galápagos			
Lineamientos y principios de buena gobernanza	Objetivo 4	Objetivo 5	Objetivo 6
Manejo adaptivo	Se busca generar un cambio de comportamiento social positivo hacia el ambiente. Por eso se implementan procesos de evaluación para realizar los ajustes necesarios (151).	El <i>Programa de Ciencia de la Sostenibilidad</i> , opera de manera flexible para corregir fallas y poder abordar problemas que se presenten en la ejecución de los otros programas de manejo (157).	No aplica
Enfoque de precaución	No aplica	Las investigaciones científicas ayudan a los Estados a tomar decisiones urgentes porque se tiene un mayor conocimiento sobre el funcionamiento de ecosistemas.	No aplica
Manejo de las especies exóticas invasoras (área ambiental)	No aplica	Los programas de erradicación deben realizarse en base a conocimientos científicos.	No aplica
Perspectiva internacional	Una de las Estrategias del <i>Programa Comunicación, Educación y Participación Ambiental</i> , es la diversificación de estrategias de comunicación para llegar a nuevas audiencias (152).	La cooperación internacional es fundamental.	La meta es promover la cooperación nacional e internacional (163).
La movilización del apoyo de diversos interesados, especialmente las comunidades locales	En el <i>Programa Comunicación, Educación y Participación Ambiental</i> , una de las orientaciones es promover una gestión participativa de la comunidad local de acuerdo con sus competencias (153).	Se busca la colaboración estable y a largo plazo entre investigadores y manejadores a fin de asegurar un asesoramiento ágil y efectivo (160).	Se establecen estrategias para atraer a nuevos cooperantes (165).

Políticas públicas en Galápagos			
Lineamientos y principios de buena gobernanza	Objetivo 4	Objetivo 5	Objetivo 6
Distribución de la autoridad y los recursos	Se trabaja articuladamente con las diferentes autoridades e instituciones (153).	Se promueve el trabajo conjunto entre científicos, técnicos y manejadores (160).	Los proyectos ejecutados con ayuda de actores internacionales deben guiarse con transparencia, por lo que se establecen mecanismos de rendición de cuentas (165).
Legitimidad y voz	Se busca crear alianzas entre varios actores para tener objetivos comunes que permitan la conservación de la biodiversidad (151).	Una de las estrategias del programa es potenciar el intercambio de conocimientos entre investigadores y la población local (160).	La comunidad local tiene un rol importante en la protección de especies.
No hacer daño	Los objetivos son el desarrollo sostenible (151).	Se plantea potenciar el conocimiento científico para un manejo adecuado de áreas protegidas y pobladas,	La ayuda proveniente de organismos internacionales o actores privados beneficia a la provincia.
Eficiencia/rendimiento	La política es pertinente.	La política es utópica porque no se cuenta con los recursos para potenciar las investigaciones científicas e implementar los programas.	En el ámbito internacional la colaboración depende de factores externos, por lo que no se puede asegurar que se concrete.
Rendición de cuentas	La Dirección del Parque Nacional Galápagos debe presentar un informe de rendición de cuentas cada año.		

Fuente: Nigel Dudley²⁰⁶

Elaboración: Propia

²⁰⁶ Nigel Dudley, Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas, 121-165.

Uno de los aciertos del objetivo 1 es que se opta por el manejo adaptivo como estrategia de los tres programas (*Programa Conservación y Restauración de los Ecosistemas y su Biodiversidad, Programa Monitoreo de los Ecosistemas y su Biodiversidad, Programa Control y Vigilancia*).“El principio de manejo adaptivo consiste en un proceso cíclico y recurrente para mejorar la toma de decisiones basada en el estudio, programación, seguimiento, evaluación y ajuste de la información que se vaya generando con el desarrollo de las acciones del Programa”.²⁰⁷

Los aciertos y errores generan un aprendizaje para mejorar o cambiar totalmente el programa. Otros lineamientos internacionales que se observaron en el desarrollo de estos programas incluyen: la distribución de actividades entre las diferentes autoridades que claramente se ve reflejado en el *Programa Control y Vigilancia* mismo que se orienta en “implementar acciones de cooperación interinstitucional con la fuerza pública y otras entidades competentes”.²⁰⁸ Estos principios internacionales se aplican en el desarrollo de esta política pública y sus respectivos programas.

De igual manera, en el desarrollo de los programas correspondientes al objetivo 2 (*Programa Uso Racional de los Servicios de los Ecosistemas y su Biodiversidad para la Conservación y el Desarrollo, Programa Gestión de Uso Público y Ecoturismo y Programa Gestión de la Calidad Ambiental*), se da cumplimiento a las pautas internacionales. Por ejemplo, en el *Programa Gestión de Uso Público y Ecoturismo*, se “impulsa actividades dirigidas al involucramiento de la comunidad local en el uso, disfrute y conocimiento de la Red de Sitios de Uso Público Ecoturístico”.²⁰⁹ Se garantiza uno de los principios internacionales más importantes de buena gobernanza como es la legitimidad y voz.

Para el desarrollo de los programas correspondientes al objetivo 3 (*Programa Desarrollo Organizacional y Programa Gestión de la Información Ambiental*), se observaron algunos principios internacionales de buena gobernanza. Por ejemplo, en el *Programa Gestión de la Información Ambiental*, se prevé la transparencia de la información a través de un programa que presenta datos ambientales actualizados. Una de las estrategias es “reestructurar e implementar el Sistema de información Ambiental (SIA) bajo coordinación del Proceso de Tecnologías de Información y Comunicación”.²¹⁰

²⁰⁷ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 124.

²⁰⁸ *Ibíd.*, 131.

²⁰⁹ *Ibíd.*, 141.

²¹⁰ *Ibíd.*, 149.

En la práctica, el *Programa Gestión de La Información* no es exitoso debido a que la base de datos ambiental no se ha creado hasta el momento.

En el proceso de formulación del *Programa Comunicación, Educación y Participación Ambiental* que se desarrolló para dar cumplimiento con el objetivo 4, se observaron los lineamientos internacionales como legitimidad y voz, no hacer daño, eficiencia y rendimiento., entre otras. En el desarrollo del *Programa Ciencia de la Sostenibilidad e Innovación Tecnológica* correspondientes al objetivo 5 y en el desarrollo del *Programa Relaciones Internacionales y Cooperación* creado para cumplir con el objetivo 6 se observaron algunos principios ambientales.

Las seis políticas públicas que se plantearon para cumplir con las metas de conservación en Galápagos son claras y en el diseño de programas se observaron lineamientos internacionales de manejo de áreas protegidas como: legitimidad y voz, distribución de la autoridad y los recursos, manejo adaptivo., entre otros. Esta evaluación se limitó a analizar si en el desarrollo de políticas se observaron lineamientos internacionales que se encuentran establecidos en dos documentos de la UICN: *Directrices para la Legislación Relativa a Áreas Protegidas*²¹¹ y *Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas*.²¹² Se necesita estudios exhaustivos para determinar con mayor exactitud estos resultados.

1.3 Evaluación de los proyectos implementados en el año 2020

Los programas constituyen visiones u orientaciones generales de la política y se concretan a través de proyectos. “Los proyectos se diferencian de los programas porque vienen acompañados con un presupuesto económico preciso y contienen actividades en torno a un objetivo concreto para realizarse en un cierto periodo y en una zona delimitada”.²¹³ En los planes operativos anuales se establecen las estrategias de acción que se espera cumplir en el periodo de un año.

Los funcionarios públicos tienen la obligación de presentar un informe de rendición de cuentas para transparentar la información. Los resultados sirven para evaluar el grado de cumplimiento de los programas propuestos anualmente. A continuación, se

²¹¹ Laushe, *Directrices para la Legislación*.

²¹² Nigel Dudley, *Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas*.

²¹³ Bobadill

a et al., “Esquema de evaluación para instrumentos de política ambiental”, 106.

hace un análisis de la rendición de cuentas elaborado por la Dirección del Parque Nacional Galápagos correspondiente al año 2020:

La rendición de cuentas anual de la DPNG debe entregarse al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para luego socializarlo. Los directores de las diferentes áreas son los encargados de su elaboración.²¹⁴ Los formatos se encuentran en la página web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

El informe de rendición de cuentas de la DPNG se ajusta a estos formatos, por lo que en su contenido se incluye: datos generales, proyectos en los que ha participado la comunidad local, tabla de presupuesto asignado para gastos, procesos de compras públicas de bienes y servicios., etc.

En su conjunto, el informe de rendición de cuentas presenta información con fundamentos estadísticos sobre actividades y logros, pero carece de datos específicos sobre el presupuesto asignado para cumplir con cada objetivo. Lo que se presenta es una tabla con el presupuesto institucional para gastos corrientes y el total para inversión. Para el gasto corriente en el año 2020, se asignó un presupuesto de trece millones novecientos ochenta mil quinientos setenta y dos con treinta y ocho centavos (\$13.980.572.38). De esto, se utilizó el 96.62%. Para gastos de inversión se asignó trescientos treinta y seis mil trescientos noventa con treinta y dos centavos (\$ 336.390.32). De este presupuesto se utilizó solamente el 14.50%.²¹⁵ Lo que se utiliza para gastos e inversión constituye el presupuesto devengado.

Los gastos corrientes por lo general son fungibles, por ejemplo, el pago al personal. Los costos operativos son muy altos y no se logra las metas propuestas. Sumado a esto, no se asigna el presupuesto necesario para los gastos de inversión que corresponden a la construcción de obras, infraestructura física., etc.,

Respecto a los proyectos, este informe contiene los más relevantes que se han ejecutado en el año 2020. A continuación, se realiza un análisis de algunos de estos proyectos para determinar su impacto:

²¹⁴ Ecuador, Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, “Memorando Nro. MAAE-PNG/DIR-2021-0009-M”, *Ministerio del Ambiente y Agua*, 2021, 1, <https://www.ambiente.gob.ec/rendicion-de-cuentas-2020-parque-nacional-galapagos/>.

²¹⁵ DPNG, “Informe de Rendición de Cuentas 2020”, 11.

Tabla 9
Proyectos ejecutados en el año 2020

Área encargada	Fundamento del proyecto	Enfoque del proyecto	Estrategia	Proyecto implementado	Importancia	Impacto
Dirección de Ecosistemas	Cumplir con el objetivo 1	Programa Monitoreo de los Ecosistemas y su Biodiversidad	Monitorear a las especies focales para contribuir a la conservación de la biodiversidad.	Monitoreo de varias especies nativas en estado de extinción (5).	El monitoreo es importante para identificar los principales depredadores, comportamiento, e información relevante sobre su reproducción para tomar medidas oportunas.	No se presentan datos previos, por lo que no se puede evaluar el impacto de este proyecto.
Dirección de Ecosistemas	Cumplir con el objetivo 1	Programa Control y Vigilancia	Promover acciones coordinadas de control y vigilancia con las entidades competentes.	Control y vigilancia de la reserva marina en conjunto con la Armada Nacional para sancionar la pesca ilegal (5).	Si se detecta actividades ilegales, las embarcaciones son detenidas por las autoridades.	Debido a la complejidad del problema, el proyecto no ha generado gran impacto.
Dirección de ecosistemas	Cumplir con el objetivo 1	Programa Control y Vigilancia	Promover acciones coordinadas de control y vigilancia con las entidades competentes.	Control permanente en los aeropuertos de la provincia para impedir la salida de especies protegidas (6).	El control en aeropuertos es fundamental para impedir la extracción y el comercio ilegal de especies silvestres.	Estos controles son necesarios, pero el comercio ilegal continúa en aumento.
Dirección de Ecosistemas	Objetivo 1	Programa Conservación y Restauración de los Ecosistemas y su Biodiversidad	“Implementar planes de acción específicos para la conservación de ecosistemas frágiles y especies amenazadas” (125).	La Red de Respuesta Rápida tiene como finalidad atender casos de fauna en peligro (6).	Se necesita contar con un centro de ayuda para atender a especies heridas o enfermos por diferentes causas.	El proyecto ha generado impacto a gran escala.

Dirección de Ecosistemas	Objetivo 1	Programa Control y Vigilancia	Controlar y monitorear permanentemente las actividades antrópicas que se realizan en las áreas protegidas.	Manejo de pesquerías (6).	Es importante regular las cuotas de pesca para evitar la sobreexplotación de recursos como el pepino de mar.	Este proyecto es insuficiente para evitar la sobreexplotación de recursos naturales.
Dirección de Gestión Ambiental	Objetivo 2	Programa Gestión de la Calidad Ambiental	Desarrollar un sistema de control ambiental preventivo y coercitivo de forma que contribuya al mantenimiento de la calidad ambiental	Inspección de estándares ambientales a embarcaciones que ingresan u operan en la reserva marina (7).	Los controles se realizan para verificar el grado de cumplimiento de estándares ambientales.	No se logra los resultados esperados
Dirección de Gestión Ambiental	Objetivo 2	Programa Gestión de la Calidad Ambiental	Promover la participación de la población en la gestión y en el mantenimiento de la calidad ambiental.	Limpieza costera (8).	La basura en la reserva marina genera impactos negativos	El proyecto ha producido impactos positivos, pero la contaminación marítima continua en aumento.
Dirección de Uso Público	Objetivo 2	Programa de Uso Público y Ecoturismo	Evaluar los impactos y calidad presente en la Red de Sitios de Uso Público y Ecoturístico.	Manejo de sitios de visita-Monitoreo (9).	El monitoreo de sitios de visita es importante para recolectar información sobre indicadores de manejo como infraestructura, gestión de desechos., etc.	No se pudo determinar el impacto de este proyecto por falta de información.

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas de la DPNG 2020²¹⁶

²¹⁶ DPNG, “Informe de Rendición de Cuentas 2020”, *Dirección del Parque Nacional Galápagos*, 1 de marzo de 2021, https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/FASE-1-informe_rendicion_de_cuentas_dpng-2020.pdf.

Los proyectos presentados en la rendición de cuentas del año 2020 se enfocan en monitorear especies endémicas; controlar las actividades ilícitas e implementar programas de educación y capacitación ambiental.

A continuación, se evalúan cinco proyectos que se implementaron en el año 2020 para cumplir con el objetivo 1:

El *proyecto para monitorear especies nativas en estado de extinción* se desarrolló en base a las estrategias del *Programa Monitoreo de los Ecosistemas y su Biodiversidad*.²¹⁷ Este proyecto no se puede catalogar como política pública sino como un mecanismo para reunir información relevante sobre los ciclos reproductivos de las especies, migración, hábitos alimenticios., etc., con la finalidad de desarrollar proyectos adecuados a estas realidades. El monitoreo de especies no solo implica el conteo de sus poblaciones, sino la recaudación de información relevante para mejorar las estrategias de conservación.

Los resultados obtenidos del *proyecto de monitoreo de especies nativas en estado de extinción* se presentan en el Informe de Rendición de Cuentas de la DPNG 2020 de manera muy descriptiva, ya que solo se establecen cifras de conteo, pero no se determina las causas de incremento o desaparición de especies. Por ejemplo, se menciona que se realizó el monitoreo de nidos de petrel con 526 especies,²¹⁸ pero no se indica si estas cifras incrementaron o disminuyeron en comparación con datos obtenidos anteriormente. Por lo que no se puede determinar el estado actual de conservación de estas especies.

El *proyecto para controlar y vigilar la reserva marina en conjunto con la Armada Nacional* se creó con la finalidad de cumplir con las metas del *Programa Control y Vigilancia*.²¹⁹ Este proyecto es política pública que responde a la necesidad de proteger especies e intereses nacionales relacionados al mar. Es una política regulatoria que consiste en limitar y controlar las actividades pesqueras. Este proyecto es permanente y en el año 2020 generó impactos positivos porque las autoridades lograron interceptar naves extranjeras no autorizadas y se realizaron doce retenciones,²²⁰ por utilizar métodos de pesca no permitidos como la pesca con redes. El proyecto es pertinente pero no logra remediar el problema principalmente porque las actividades que se realizan en aguas internacionales no están reguladas.

²¹⁷ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 126-129.

²¹⁸ DPNG, “Informe de Rendición de Cuentas 2020”, 5.

²¹⁹ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 129-131.

²²⁰ DPNG, “Informe de Rendición de Cuentas 2020”, 5.

El *proyecto de control permanente en los aeropuertos en la provincia de Galápagos* se implementó para lograr las metas del *Programa Control y Vigilancia*.²²¹ Este proyecto es política pública regulatoria que tiene como finalidad controlar y sancionar a los responsables de delitos como el tráfico ilegal de especies protegidas.

El *Proyecto de Red de Respuesta Rápida* nace del *Programa Conservación y Restauración de los Ecosistemas y su Biodiversidad*.²²² Este proyecto consiste en la creación de un centro especializado en atender a animales que han sido lesionados con la finalidad de reintroducirlos en el medio natural. Este centro cuenta con veterinarios y guardaparques que reciben llamadas de la ciudadanía para atender estos casos.²²³ Este proyecto es política pública material porque proporcionan ventajas tangibles. En el 2020 se reportaron doscientos nueve (209) especies que requerían atención. De los datos obtenidos, el 52% fueron beneficiadas y el 49% no pudieron salvarse o fueron encontradas muertas. En su mayoría las causas fueron antropogénicas como atropellamientos.²²⁴ Esta política ha sido acogida por la ciudadanía quienes reportan estos casos a este centro especializado.

El *proyecto de manejo de pesquerías* se creó como una estrategia del *Programa Control y Vigilancia*.²²⁵ Este proyecto es política pública de tipo regulatoria. Por ejemplo, se regula las cuotas de pesca para contribuir al uso racional de los recursos y evitar su desaparición. En el 2020 el pepino de mar se mantuvo en veda.²²⁶ El pepino de mar es una especie amenazada.

Los proyectos implementados en el 2020 para cumplir con el objetivo 2 se analizan a continuación:

El *proyecto de inspección de estándares ambientales a embarcaciones que ingresan u operan en la reserva marina* se desarrolla para cumplir con las metas del *Programa Gestión de la Calidad Ambiental*.²²⁷ Este proyecto puede catalogarse como política pública de tipo regulatoria. Los esfuerzos de este proyecto están encaminados en controlar que las embarcaciones cuenten con los estándares ambientales como disponer

²²¹ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 129-131.

²²² *Ibíd.*, 121-125.

²²³ Julio Motoche, “Red de Respuesta Rápida permanece alerta para atender casos de fauna en peligro”, *Dirección del Parque Nacional Galápagos*, 9 de enero de 2022, <https://www.galapagos.gob.ec/en/>.

²²⁴ DPNG, “Informe de Rendición de Cuentas 2020”, 6.

²²⁵ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 129-131.

²²⁶ DPNG, “Informe de Rendición de Cuentas 2020”, 6.

²²⁷ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 142-144.

de productos de limpieza biodegradables.²²⁸ Las embarcaciones deben cumplir con todas las normas para prevenir que factores externos como sustancias químicas afecten la calidad del agua. La Dirección del Parque Nacional Galapagos emitió una resolución en la que se establecen los estándares ambientales para el ingreso de embarcaciones en la reserva marina de las islas.²²⁹ Una deficiencia de esta herramienta regulatoria es que no se controla la emisión de gases contaminantes que producen estas embarcaciones. Los resultados de este proyecto se presentan de manera cuantitativa en el informe correspondiente al año 2020. En total se realizaron ciento cincuenta y cinco (155) inspecciones.²³⁰ No se mencionan las novedades encontradas para determinar si se necesita reforzar los controles.

El proyecto de limpieza costera se desarrolla para cumplir con las metas del *Programa Gestión de la Calidad Ambiental*.²³¹ El proyecto de limpieza costera funciona con la participación de voluntarios y no es política pública. Los resultados de este proyecto en el año 2020 se muestran de manera gráfica y se expone la magnitud de esta problemática, en total se recogió 13.2 toneladas de desechos.²³² Estas cifras alarmantes reflejan la falta de eficacia de las acciones de las autoridades para evitar el depósito de desechos en el área marina.

El Proyecto Manejo de Sitios de Visita y Monitoreo se basa en el *Programa Gestión de Uso Público y Ecoturismo*.²³³ “El monitoreo turístico representa la herramienta de manejo que permite a la Dirección de Uso Público analizar si las decisiones implementadas en los sitios de visita son las adecuadas o si necesitan ser reevaluadas o modificadas”.²³⁴ Este proyecto no puede ser visto como política pública sino como un mecanismo para evaluar la efectividad de las decisiones en sitios turísticos. Los resultados de este proyecto en el 2020 se quedan en cifras. En total se realizó el monitoreo de cincuenta y cinco (55) sitios de visita y veintidós proyectos de apertura de sitios turísticos,²³⁵ tuvieron luz verde para operar.

Los proyectos que se implementaron en el año 2020 para cumplir con el objetivo 4 se analiza a continuación:

²²⁸ Ecuador DPNG, “Resolución n.º 0000028”, Dirección del Parque Nacional Galápagos, 31 de marzo 2021, art. 29, http://www.galapagos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/R_028.pdf.

²²⁹ *Ibíd.*

²³⁰ DPNG, “Informe de Rendición de Cuentas 2020”, 7.

²³¹ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 142-144.

²³² DPNG, “Informe de Rendición de Cuentas 2020”, 8.

²³³ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 136-142.

²³⁴ DPNG, “Informe de Rendición de Cuentas 2020”, 9.

²³⁵ *Ibíd.*

El *proyecto de educación ambiental* se desarrolló para cumplir con las metas del *Programa Comunicación, Educación y Participación Ambiental*.²³⁶ Este proyecto no constituye política pública sino un mecanismo para fomentar la educación ambiental en planteles educativos y en la población en general.²³⁷ La educación es la mejor herramienta para promover el cuidado del medio ambiente. Estos programas se implementaron a través de talleres y eventos.

El *proyecto de comunicación ambiental* se desarrolló para cumplir con las metas del *Programa Comunicación, Educación y Participación Ambiental*.²³⁸ Este proyecto impulsó el uso de las redes sociales y medios de comunicación para informar a la ciudadanía y transparentar la gestión de la DPNG. Este proyecto no puede considerarse como política pública sino como un mecanismo de difusión. En el año 2020 “se atendió 172 consultas y pedidos de información pública recibidos [...]”.²³⁹ Es importante mantener información actualizada para beneficiar a la ciudadanía.

Continuando con la evaluación del informe, se presenta una tabla con la repartición de los fondos provenientes del tributo por el ingreso al parque nacional. Estos fondos son necesarios para el desarrollo de la provincia y para financiar las labores de la DPNG. En el año 2019 se recaudaron \$17.954.142,00 por la tasa de ingreso al parque nacional,²⁴⁰ y en el 2020 solamente se recaudó \$4.094.311.00.²⁴¹ Debido a la emergencia sanitaria causada por el coronavirus, la actividad turística se vio severamente afectada.

La pandemia del coronavirus no solo afecta a la actividad turística sino a todos los ámbitos. En el año 2020, en Galápagos se tomaron varias acciones para evitar una catástrofe. La Dirección del Parque Nacional Galápagos se acogió al estado de excepción y calamidad pública decretado por el expresidente Lenin Moreno. Además, se distribuyó kits de alimentos para las personas vulnerables.²⁴² El reporte de estas acciones se presenta en un cuadro bien detallado.

Por último, se menciona las metas y los desafíos que se presentaron en el año 2020.²⁴³ Las autoridades reconocen en el informe de rendición de cuentas que las metas

²³⁶ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 151-155.

²³⁷ DPNG, “Informe de Rendición de Cuentas 2020”, 9-10.

²³⁸ Dirección del Parque Nacional Galápagos, *Plan de Manejo de Áreas Protegidas*, 151-155.

²³⁹ DPNG, “Informe de Rendición de Cuentas 2020”, 10.

²⁴⁰ DPNG, “Informe de Rendición de Cuentas 2019”, *Dirección del Parque Nacional Galápagos*, 3 de febrero de 2020, <http://www.galapagos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Rendici%C3%B3n-de-cuentas.pdf>.

²⁴¹ DPNG, “Informe de Rendición de Cuentas 2020”, 12-13.

²⁴² *Ibíd.*, 13-22.

²⁴³ *Ibíd.*, 23-24.

no se alcanzaron debido a la falta de apoyo de autoridades y ciudadanía y por el presupuesto reducido por la pandemia del coronavirus.

2. Perspectivas de solución

Con la evaluación parcial realizada mediante el esquema metodológico de Fuerzas Motrices-Presión-Estado-Impacto-Respuesta (FPEIR) propuesto por la OCDE, se logra evidenciar las causas a fondo de los problemas ambientales y la respuesta y medidas que se han tomado. De manera general existe una política acorde a estos problemas y se evidencia mejoras. Sin embargo, no se ha logrado contrarrestar la pérdida de biodiversidad y esto se debe a muchos factores. Para llegar a estas conclusiones, se utilizó un informe elaborado por un equipo de la UICN sobre el estado de conservación de las islas en el año 2020.²⁴⁴ En este informe se señala que se han desarrollado programas y actividades para el manejo y protección de las áreas protegidas y que las autoridades han hecho lo posible para que se aplique la ley, pero los problemas continúan debido a problemas institucionales, poca participación de la ciudadanía, actividades ilícitas y la falta de recursos para poner en marcha estas iniciativas gubernamentales.²⁴⁵ Las políticas que se han desarrollado, como se mencionó, son coherentes, pero en la práctica no se ha logrado los resultados esperados por las razones expuestas.

A continuación, se señala algunas propuestas para garantizar la protección de las islas Galápagos.

A nivel interno, se debe fortalecer la gestión y fomentar la participación ciudadana para cumplir con los objetivos de conservación. Es fundamental contar con organismos sólidos para mejorar la gestión de las áreas protegidas. Se debe evaluar objetivamente el trabajo de las autoridades al interior de la DPNG para detectar fallas y corregirlas, además de promover la capacitación continua del personal y potenciarlo. Los diferentes departamentos deben conectarse para lograr un sistema ágil que permita tomar decisiones conjuntas. Como se ha mencionado, se detectaron mejoras al interior de la DPNG pero todavía existe mucho por hacer.

Otro problema que existe es la poca participación de la ciudadanía.²⁴⁶ La responsabilidad de la ciudadanía en el cuidado del medio ambiente se obtiene cuando se

²⁴⁴ UICN, “2020 Conservation Outlook Assessment

²⁴⁵ *Ibíd.*, 9-11.

²⁴⁶ *Ibíd.*, 11.

fomenta su participación. La gestión efectiva de áreas protegidas requiere del compromiso de las autoridades, la sociedad y la comunidad internacional.

Se debe pensar más allá del marco jurídico interno y proponer cambios a nivel internacional. Por ejemplo, es urgente contar con un régimen jurídico internacional efectivo sobre los fondos marinos y oceánicos, más allá de los límites de la jurisdicción nacional.²⁴⁷ Por ende, se lograría reducir la pesca ilegal y proteger a especies migratorias como ballenas y tiburones. Los espacios marinos protegidos no son suficientes porque fuera del área no existe ningún tipo de regulación. Los instrumentos internacionales en estos temas, fortalecen el marco jurídico interno.

En el informe presentado por la UICN se señala que hay reducciones del presupuesto operativo, lo que ha reducido la capacidad del personal para alcanzar eficazmente los objetivos de gestión del plan de manejo.²⁴⁸ Es necesario que autoridades y expertos presenten una propuesta de financiación para que las políticas y proyectos puedan implementarse. Esto depende de la voluntad de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional.

Una parte fundamental son las evaluaciones que se realizan sobre el grado de cumplimiento de los proyectos anuales. Del análisis de la rendición de cuentas del Parque Nacional Galápagos, se determina que de manera formal se cumple con los requisitos establecidos en la ley, pero las evaluaciones se quedan en simples datos numéricos y no se puede valorar la gestión realizada. El razonamiento crítico y reflexivo es fundamental para mejorar las políticas existentes. Por ello, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social debe exigir a las instituciones del sector público informes con datos sustentados. La información debe servir de insumo para determinar si se cumple o no con los objetivos propuestos.

²⁴⁷ ONU, “Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano”, *ONU*, accedido el 1 de julio de 2022, párr. 3, <https://www.un.org/es/global-issues/oceans-and-the-law-of-the-sea>.

²⁴⁸ UICN, “2020 Conservation Outlook Assessment”, 10.

Conclusiones

Se concluye que en el desarrollo de políticas públicas y programas en la provincia de Galápagos se observaron ciertos parámetros internacionales de buena gobernanza aplicables a las áreas protegidas como: legitimidad y voz, subsidiariedad, equidad, rendición de cuentas, la movilización del apoyo de diversos interesados, la distribución de la autoridad y los recursos., etc. Esta investigación se limita al estudio de ciertos lineamientos internacionales de manejo de áreas protegidas establecidos en dos documentos de soft law de la UICN: *Directrices para la Legislación Relativa a Áreas Protegidas*²⁴⁹ y *Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas*.²⁵⁰

El Estado ecuatoriano, además ha ratificado instrumentos internacionales relevantes para la protección de la diversidad biológica como: el Convenio sobre la Diversidad Biológica y La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Los instrumentos internacionales de soft law como la Declaración de Estocolmo o las Directrices para la Legislación Relativa a Áreas Protegidas de la UICN son observadas por las autoridades encargadas de la gestión. Los instrumentos internacionales independientemente de su naturaleza enriquecen el marco jurídico interno en estos temas.

Del análisis de las políticas públicas mediante el esquema metodológico de Fuerzas Motrices-Presión-Estado-Impacto-Respuesta (FPEIR) propuesto por la OCDE²⁵¹, se determina que existe una política específica para cada uno de los problemas más grandes que enfrenta la provincia, adicionalmente se identificaron las fuerzas generadoras que causan presión en el medio natural como: la pesca ilegal, aumento de especies invasoras, incremento de desechos sólidos., etc.

Para complementar esta investigación, se utilizó un informe de la UICN del año 2020, en el que se menciona que existe mejoras en la gestión de las dos áreas protegidas (parque nacional y reserva marina), pero el estado de conservación de las islas continúa siendo crítico por varias razones. Los motivos tienen que ver con el cambio climático; aumento de especies invasivas como ratas, moscas y gatos; la pesca ilegal. Esto sumado

²⁴⁹ Laushe, *Directrices para la Legislación*.

²⁵⁰ Nigel Dudley, *Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas*.

²⁵¹ Mariana Bobadilla et al., “Esquema de evaluación para instrumentos de política ambiental”.

a la falta de presupuesto y la poca investigación enfocada al manejo de este lugar biodiverso.²⁵² Entre los aspectos positivos se menciona que Galápagos cuenta con un marco jurídico y plan de manejo sólidos; se evidencia mejoras al interior de la DPNG ya que se cuenta con personal altamente capacitado; mayor número de proyectos enfocados a la capacitación de la ciudadanía sobre el cuidado ambiental.²⁵³ Pese a esto, no se ha logrado los objetivos propuestos.

Cuando la normativa y las políticas no han dado el resultado esperado, se necesita pensar mucha más allá. Para solucionar estos problemas a nivel ambiental, económico y social es fundamental alcanzar acuerdos internacionales para mejorar la gestión de estas áreas protegidas y asegurar el uso pacífico y jurídicamente definido de los mares.

Conclusiones específicas:

1. La normativa nacional relevante en temas de conservación de la biodiversidad, en sus artículos pertinentes, es la Constitución del Ecuador; El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; La Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos y el Código Orgánico del Ambiente. Los aspectos positivos sobresalientes del marco jurídico interno son la declaración de principios ambientales y el reconocimiento del régimen especial de Galápagos. En general, la normativa establece regulaciones estrictas que son imprescindibles en esta provincia, pero en la práctica no se ha logrado evitar los problemas que causan la pérdida de biodiversidad.

2. Las políticas para la protección de la biodiversidad tienen como eje central a otras especies del planeta. En su desarrollo se debe tener presente que los problemas ambientales son complejos y las estrategias que se planteen deben ser integrales. Hay mucho por hacer y todo depende del nivel de compromiso de los gobiernos que están en el poder y de su capacidad para combatir estos problemas.

3. El patrimonio natural de las islas Galápagos se encuentra amenazado no solo por las actividades antrópicas, sino por debilidades a nivel institucional y falta de recursos en todos los niveles.²⁵⁴ Las políticas públicas que se plantearon en esta provincia son claras y en el diseño de programas se observaron ciertos parámetros internacionales, mismos que constituyen bases legítimas. Sin embargo, de los estudios realizados por

²⁵² UICN, “2020 Conservation Outlook Assessment”, 4-8.

²⁵³ *Ibíd.*, 8-10.

²⁵⁴ *Ibíd.*, 10.

expertos como la UICN se indica que el estado de conservación es crítico. Por eso, es oportuno un proceso de transformación y fortalecimiento en todos los niveles.

4. La transformación debe enfocarse en identificar correctamente los problemas que se pretenden solucionar y su magnitud. “Cuando un problema público no ha sido bien definido o no está bien estructurado, se podría caer en un error de diseño de políticas y programas, que, aunque estén conceptualmente correctas, no resuelven el problema en cuestión”.²⁵⁵ Adicionalmente, los objetivos de las políticas deben ser claros, precisos y alcanzables. El presupuesto disponible debe considerarse como prioritario al momento de pensar en los objetivos. Caso contrario, los objetivos no pueden materializarse.

5. Una de las dificultades para el desarrollo de esta investigación es la falta de métodos estandarizados de evaluación de políticas públicas ambientales, por lo que se optó por el esquema FPEIR. Sin embargo, este esquema presenta limitaciones porque los problemas ambientales son demasiado complejos y se necesita de experticia en biodiversidad. Otro problema es que los informes de rendición de cuentas son muy descriptivos y no se presenta cifras para determinar si hubo mejoras o no en la gestión realizada.

Finalmente se recomienda implementar un esquema unificado de evaluación de políticas orientadas a la protección de la biodiversidad para obtener resultados más confiables. Adicionalmente, los informes de rendición de cuentas deben desarrollarse con mayor rigurosidad. En el desarrollo de políticas se sugiere mejorar las existentes en base a los recursos disponibles y potenciar las capacidades de las autoridades mediante capacitaciones continuas. Actualmente, la situación en las islas continúa siendo preocupante por las razones mencionadas.

²⁵⁵ Bobadilla et al., “Esquema de evaluación para instrumentos de política ambiental”, 114.

Bibliografía

- Aguilar, Daniela. “Ecuador: balance de la política ambiental en la década de gobierno de Rafael Correa”. *Mongabay*, 26 de mayo de 2017. <https://es.mongabay.com/2017/05/rafael-correa-ecuador-ambiente/>.
- Andrade, Angela, y Roberto Vides, “Enfoque ecosistémico y políticas públicas: aportes para la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático en Latinoamérica”. *Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global*, 30 de septiembre de 2019. <https://www.weadapt.org/sites/weadapt.org/files/legacy-new/knowledge-base/files/5051bf92c2f8aandrade-vides-iai-3.pdf>.
- Ávila Santamaría, Ramiro. *La utopía del oprimido: Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en el pensamiento crítico, el derecho y la literatura*. Ciudad de México: Ediciones Akal, 2019.
- Becerra, Manuel, y Guillermo Espinoza. *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas*. Editado por David Wilk. Washington DC: Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. 82, <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/019857/GestionambientalenA.L.yelC/GestionAmb..pdf>.
- Bobadilla, Mariana, Martha Ileana Espejel Carbajal, Francisco Lara Valencia, Saul Álvarez Borrego, Sophie Ávila Foucat, José Luis Fermán Almada. “Esquema de evaluación para instrumentos de política ambiental”. *Política y Cultura*, n.º 40 (2013): 99-122. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000200006&lng=es&tlng=es.
- Calvin Bravo, Enrique. “La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES) y su Aplicación en México”. Tesis de Grado, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001. [https://repositorio.unam.mx/contenidos&q=La%20Convención%20sobre%20el%20Comercio%20Internacional%20de%20Especies%20Amenazadas%20de%20Flora%20y%20Fauna%20Silvestres%20\(CITES\)%20y%20su%20Aplicación%20en%20México](https://repositorio.unam.mx/contenidos&q=La%20Convención%20sobre%20el%20Comercio%20Internacional%20de%20Especies%20Amenazadas%20de%20Flora%20y%20Fauna%20Silvestres%20(CITES)%20y%20su%20Aplicación%20en%20México).

- Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación. “Discover the World’s protected areas”. Accedido 4 de diciembre de 2021. <https://www.protectedplanet.net/en>.
- Cerrillo Barcelona, Antonio. “La pérdida de biodiversidad pone a la humanidad en riesgo, alertan los expertos de la ONU”. *La Vanguardia*, 5 de junio de 2019. <https://www.lavanguardia.com/natural/20190506/462060533339/biodiversidad.html>.
- Ciccozi, Eleana. *Galápagos: Gobernanza y gestión de los recursos naturales*. Quito: Editorial Abyayala, 2015.
- CITES. “¿Qué es la CITES?”, *CITES*. Accedido 4 de noviembre de 2021. <https://cites.org/esp/disc/what.php#:~:text=¿Qué%20es%20la%20CITES%3F%20La%20CITES%20%28Convención%20sobre,es%20un%20acuerdo%20internacional%20concertado%20entre%20los%20gobiernos>.
- Colombia. Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible. “Planes de Manejo Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia”. Minambiente, 20 de enero de 2022. <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/organizacion/planes-de-manejo-areas-del-sistema-de-parques-nacionales-naturales-de-colombia/>.
- Definición. De. “Definición de biótico”. *Definición. De*. Accedido 20 de mayo de 2020. <https://definicion.de/biotico/>.
- Delgado Godoy, Leticia. *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de Gestión*. Castilla-La Mancha: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha/ Consejería de Administraciones Públicas/ Escuela de Administración Regional, 2009. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/22880>.
- Dirección del Parque Nacional Galápagos. “Obtención de licencia de pescador artesanal de la reserva marina de Galápagos (PARMA)”. *Dirección del parque nacional Galápagos*. Accedido 26 de mayo de 2020. http://www.carlospi.com/galapagospark/servicios_pesca_parma_nueva.html.
- DPNG. “Informe de Rendición de Cuentas 2019”. *Dirección del Parque Nacional Galápagos*. 3 de febrero de 2020. <http://www.galapagos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Rendici%C3%B3n-de-cuentas.pdf>.
- . “Informe de Rendición de Cuentas 2020”. *Dirección del Parque Nacional Galápagos*. 1 de marzo de 2021. <https://www.ambiente.gob.ec/wp->

content/uploads/downloads/2021/05/FASE-1-
informe_rendicion_de_cuentas_dpng-2020.pdf.

Dudley, Nigel, ed. *Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas*. Gland: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 2008. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/paps-016-es.pdf>.

Ecuador. DPNG. “Resolución n.º 0000028”. Dirección del Parque Nacional Galápagos. 31 de marzo 2021. http://www.galapagos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/R_028.pdf.

Ecuador. Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. “Memorando Nro. MAAE-PNG/DIR-2021-0009-M”. *Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica*. 2021. <https://www.ambiente.gob.ec/rendicion-de-cuentas-2020-parque-nacional-galapagos/>.

———. “Sobre la Reserva Marina de Galápagos”. *Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica*. Accedido 9 de mayo de 2020. http://www.carlospi.com/galapagospark/reserva_marina_sobre_la.html.

———. “Sistema nacional de áreas protegidas del Ecuador”. *Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica*. Accedido 10 de junio de 2020, <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/info-snap>.

———. “MAE presenta campaña Galápagos, el paraíso mejor conservado del mundo”. *Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica*. Accedido 10 de diciembre de 2020. <https://www.ambiente.gob.ec/mae-presenta-campana-galapagos-el-paraíso-mejor-conservado-del-mundo/>.

Embajada de Canadá en Ecuador. “El gobierno de Canadá lanza un programa internacional para rastrear la pesca ilegal utilizando tecnología satelital”. 24 de febrero de 2021. <https://www.canadainternational.gc.ca/ecuador-equateur/highlights-faits/2021/2021-02-24.aspx?lang=spa>.

Fundación Charles Darwin. “Investigación de la mortalidad de aves en las carreteras de la isla Santa Cruz”. *Fundación Charles Darwin*. <https://www.darwinfoundation.org/es/investigacion/proyectos/mortalidad-aves-en-carreteras>.

García, Andrés. “Expresidente Moreno dice que ningún Gobierno cumplió sus metas por la pandemia, luego de que la Asamblea rechazara su informe de gestión”. *El Comercio*, 9 de julio de 2021.

- <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/expresidente-moreno-respuesta-rechazo-informe-asamblea.html>.
- González Tachiquín, Marcelo. “El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina”. *Quid Iuris* 2, n° 1 (2005): 99-118. <https://biblat.unam.mx/hevila/Quidiuris/2005/vol2/6.pdf>.
- Lahera, Eugenio. “Política y políticas públicas”. *CEPAL serie políticas sociales* 95, (2004):5-32, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6085>.
- Lasswell, Harold. D. *The Analysis of political behavior: An empirical approach*. London: *Broadway House, 1947*.
- Lausche, Barbara. *Directrices para la Legislación Relativa a Áreas Protegidas*. Trad. Amalia de Klemm e Isabel Negre. Gland: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza/ Centro de Derecho Ambiental, 2012. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-081-Es.pdf>.
- Manzano, Jordi Jaria. “Los principios del derecho ambiental: Concreciones, insuficiencias y reconstrucción”. *Ius et Praxis* 25, n.º2 (2019): 403-432. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122019000200403>.
- Mejía, Carlos Arturo. “Biodiversidad: ¿Tiene la biología buenos argumentos?”. En *Biodiversidad, Conservación y Desarrollo*, compiladores Sánchez Juan Armando y Madriñán Santiago, 21-29. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, 2012.
- Ministerio del Ambiente Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador. “Parque Nacional Galápagos”. *Ministerio del Ambiente Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Accedido 8 de mayo de 2020. <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/areas-protegidas/parque-nacional-galapagos>.
- Motoche, Julio. “Red de Respuesta Rápida permanece alerta para atender casos de fauna en peligro”. *Dirección del Parque Nacional Galápagos*, 9 de enero de 2022. <https://www.galapagos.gob.ec/en/>.
- Música de la Guerra Marta, Carlos Montes, Rafael Mata Olmo, y Carles Castell Puig. “Las áreas protegidas como herramientas para reforzar las conexiones entre ciencia, gestión y sociedad”. *ecosistemas Revista Científica de Ecología y Medio Ambiente* 29, n.º 1 (2020): 2, <https://doi.org/10.7818/ECOS.1904>.
- Oceana. “La importancia de los tiburones”. *Oceana*. Accedido 9 de mayo de 2020. <https://eu.oceana.org/es/la-importancia-de-los-tiburones-0>.

- ONU. “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 5 a 16 de junio de 1972, Estocolmo”, *Naciones Unidas*. Accedido 4 de noviembre de 2021. <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>.
- ONU. “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales*. Accedido 7 de enero del 2022. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.
- ONU. “Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano”, *ONU*. Accedido el 1 de julio de 2022. <https://www.un.org/es/global-issues/oceans-and-the-law-of-the-sea>.
- Pedrosa, Steven Jorge. “Estado de Bienestar”. *Economipedia*. Accedido 19 de noviembre 2020. <https://economipedia.com/definiciones/estado-del-bienestar.html>.
- Pérez Daniela. Tiburón martillo en peligro de extinción por culpa de la pesca ilegal”. *El sol de México*. Accedido 29 de diciembre de 2019. <https://www.elsoldemexico.com.mx/doble-via/ecologia/uicn-tiburon-martillo-lista-roja-peligro-de-extincion-pesca-comercio-ilegal-4639104.html>.
- Perú Universidad Continental. “Política pública y gestión pública: dos enfoques para la toma de decisiones”. *Universidad Continental*. Accedido 1 de diciembre de 2021. <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/politica-publica-y-gestión-publica-diferencias-dos-enfoques-para-la-toma-de-decisiones>.
- PNUMA. “Discover the world’s protected areas”. *PNUMA*. Accedido 4 de diciembre de 2021, <https://www.protectedplanet.net/en>.
- Secretaría CITES. “CITES en el mundo”. *Boletín Oficial de las Partes*. 3 de marzo de 2003. <https://cites.org/sites/default/files/esp/news/world/30special.pdf>.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. “Viviendo en armonía con la naturaleza: Convenio sobre la Diversidad Biológica”. *Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Accedido 4 de diciembre de 2021. <https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheets-es-web.pdf>.
- UICN. “Acerca de la UICN”. *UICN*. Accedido 7 de enero de 2022. <https://www.iucn.org/id/node/25192>.
- UICN. “Breve historia de la UICN”. *UICN*. Accedido 11 de mayo de 2020. <https://www.iucn.org/es/acerca-de-la-uicn/union/breve-historia-de-la-uicn#:~:text=Desde%20su%20creaci%C3%B3n%20en%201948,las%20medidas%20necesarias%20para%20protegerlos>.
- UICN. “Categorías de manejo de áreas protegidas de UICN”. *UICN*. Accedido 7 de enero de 2022. <https://www.iucn.org/es/regiones/am%C3%A9rica-del>

sur/nuestro-trabajo/%C3%A1reas-protegidas/categor%C3%ADas-de-manejo-de-%C3%A1reas-protegidas-de-uicn

UICN Comisión Mundial de Áreas Protegidas. *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. 2008. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/PAPS-016-Es.pdf>.

UICN. “¿Qué es un área protegida?”. *UICN*. Accedido 8 de mayo de 2020. <https://www.iucn.org/es/regiones/am%C3%A9rica-del-sur/nuestro-trabajo/%C3%A1reas-protegidas/%C2%BFqu%C3%A9-es-un-%C3%A1rea-protegida>.

UICN. “Informe de la UICN para la república del Ecuador”. *UICN*. Accedido 8 de mayo 2020. https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/2017/informe_ecuador_digital.pdf

UICN. “Lista Roja de UICN”. *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza*. Accedido 30 de marzo 2020. <https://www.iucn.org/es/regiones/am%C3%A9rica-del-sur/nuestro-trabajo/pol%C3%ADticas-de-biodiversidad/lista-roja-de-uicn>.

UICN. “2020 Conservation Outlook Assessment”. *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza*. 8 de diciembre de 2020. <https://worldheritageoutlook.iucn.org/explore-sites/wdpaid/191>.

UICN World Commission on Protected Areas. *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*. 2003. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/pag-010.pdf> 23-24.

Unesco. “Sobre la Unesco”. *Unesco*. Accedido 9 de mayo de 2020. <https://es.unesco.org/about-us/introducing-unesco>.

Valencia Agudelo, Germán Darío y Yohan Alexis Álvarez. “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación”. *Estudios Políticos*, n. ° 33 (2008): 93-121. <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a5.pdf>.

Woodrow, Wilson. “The study of administration”. *Political Science Quarterly* 2, n. ° 2 (1887): 197-222. <http://www.jstor.org/stable/2139277>.

Códigos, leyes, convenios, sentencias

Ecuador. Consejo de Gobierno de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos. *Ordenanza Provincial 1*, Registro Oficial Edición Especial 550, 5 de abril de 2016.

- Ecuador. Dirección del Parque Nacional Galápagos. *Acuerdo Ministerial 162*. Registro Oficial Edición Especial 153, 22 de julio de 2014.
- Ecuador. Dirección del Parque Nacional Galápagos. *Plan de Manejo de Áreas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir*, Acuerdo Ministerial 162, Suplemento, 22 de julio de 2014.
- Ecuador. *Código Orgánico del Ambiente*. Registro Oficial 983, Suplemento, 12 de abril de 2017.
- . *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial 306, Suplemento, 22 de octubre de 2010.
- . *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. Especismo Cero, ¿“Qué es especismo?””, Especismo Cero, accedido 30 de marzo de 2022, párr.2, <http://www.especismocero.org/que-es-especismo>.
- Ecuador Corte Provincial de Justicia de Guayas Sala Especializada Penal. “Sentencia”. En *Juicio n.º: 20331-2017-00179*. 21 de noviembre de 2017, 1.
- Ecuador. Decreto Ejecutivo 827. Registro Oficial 672, Suplemento, 19 de enero de 2016.
- Ecuador Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. “Las Islas Galápagos”. *Instituto Nacional de Patrimonio Cultural*. Accedido 9 de mayo de 2020. <http://www.patrimoniocultural.gob.ec/las-islas-galapagos/>.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos*. Registro Oficial 520, Suplemento, 11 de junio de 2015.
- Ecuador. “Plan Nacional de Desarrollo: 2013-2017”. 2013. <http://ftp.eeq.com.ec/upload/informacionPublica/2013/PLAN-NACIONAL-PARA-EL-BUEN-VIVIR-2013-2017.pdf>.
- . “Plan Nacional de Desarrollo: 2017-2021”. 2017. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf.
- . “Plan Nacional de Desarrollo: 2021-2025”, 2021, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>.
- Ecuador. *Reglamento Ley de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos*. Registro Oficial 989, Suplemento, 21 de abril de 2017.
- ONU Conferencia General de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y*

- natural*. 16 de noviembre de 1972. <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>.
- . Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. 16 de junio de 1972. A/CONF.48/14 en 2 y Corr.1.
- . Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. 12 de agosto de 1972. A/CONF.151/26 (Vol. I).
- . *Convenio Sobre la Diversidad Biológica*. 29 de diciembre de 1994. UNEP/CBD/94/1.
- . Reunión de Representantes. *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres*. 3 de marzo de 1973. <https://cites.org/esp/disc/text.php>.