

GALÁPAGOS: salir de la lista de riesgos no termina con la emergencia

< POR PABLO CARDOSO* >
CORRESPONSAL EN PARÍS

Tres años después de declararlas en peligro, el Comité Mundial de Patrimonio, en su última reunión llevada a cabo en Brasilia el pasado mes de julio 2010, sacó a las Galápagos de la lista de patrimonios en riesgo. La resolución es un reconocimiento al trabajo de distintos actores para enfrentar los crecientes, y cada vez más profundos, problemas de este particular microcosmos biológico y social. Pero no es señal de que se hayan solucionado las complejas problemáticas que aquejan desde hace un buen tiempo al archipiélago.

“Estado por los progresos realizados en la puesta en marcha de las medidas correctivas”.

Casa adentro, en el archipiélago, las voces tampoco son unánimes. El sector turístico celebra la medida, pues esto le permitirá seguir contando con un pomposo título para competir en el mercado internacional de destinos turísticos. Las autoridades nacionales y locales la consideran un estímulo, y se sienten gratificados por el reconocimiento a su trabajo de tres años. Un actor de la sociedad civil isleña considera que “los problemas no han terminado. Tampoco se iniciaron con la declaración de patrimonio en peligro. Hay nuevos retos que aún tenemos que solucionar en el corto y largo plazo”. Y un político local repite que “Galápagos nunca estuvo en riesgo”, y que tras la declaratoria se esconden “propósito(s) de conseguir más fondos y alcanzar más

No fue unánime. La propuesta de Brasil de retirar a las Galápagos de la lista de patrimonio en riesgo fue secundada por la mayoría, pero no por la totalidad, de delegaciones que integran el Comité de Patrimonio. Fueron 15 votos a favor, cinco en contra y una

abstención. El informe previo al encuentro, presentado por la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en calidad de asesores del Comité de Patrimonio Mundial, recomendaba mantener a las islas en la lista de riesgo, a pesar de reconocer y felicitar al

Una nueva Ley Orgánica de Régimen Especial para Galápagos debería ser aprobada en 2011.

El patrimonio cumplió 51 años de su creación.

El presupuesto aprobado bordea los \$ 26 millones.



“Galápagos es una prioridad en la agenda ambiental”

Marcela Aguiñaga,
ministra de ambiente

“Desde el primer día de nuestro Gobierno, Galápagos pasó a liderar la agenda ambiental nacional y, desde entonces, ha venido estructurándose toda una institucionalidad para el manejo y la protección de este Patrimonio Natural de la Humanidad, con una visión proyectada inclusive más allá de las observaciones detectadas por la Unesco”. Así lo expresa **Marcela Aguiñaga**, ministra de Ambiente, quien trabajó unos años en el archipiélago. Puntualiza que “con Unesco, hemos establecido una agenda de 15 ejes temáticos, los cuales han sido atendidos con alta prioridad y eficiencia”.

Destaca dos logros: uno técnico, otro político. El primero tiene que ver con los avances en el control de especies invasoras. Sostiene haber fortalecido el Sistema de control y monitoreo, para lo cual “hemos decidido iniciar el control en el mismo continente. Para ello hemos habilitado un muelle de carga exclusiva para Galápagos y, en un futuro cercano, tendremos listas las embarcaciones que darán un servicio de transporte exclusivo para el archipiélago”.

En el ámbito político, resalta que



“la nueva gobernanza para Galápagos ha dado resultados positivos en la gestión política del archipiélago”. Sostiene firmemente que “la época de paros, huelgas, la toma de instalaciones, han dejado de existir, abriendo paso a un proceso de diálogo y de construcción proactiva de todas las instancias políticas de Galápagos”.

Insiste paralelamente en la firmeza del compromiso del Gobierno central. La no derogatoria del Decreto 207 del Gobierno, que declara a Galápagos “en riesgo y de prioridad nacional”, es una de las pruebas máximas: “el decreto sigue siendo una oportunidad no solamente técnica y política; sino que también nos ha permitido poner mayor énfasis en la gestión intermi-

nisterial, además de poder canalizar fondos públicos con mayor premura”.

Al evocar las voces disidentes a la decisión adoptada por el Comité de Patrimonio Mundial en Brasilia, la ministra enfatiza: “Para varias ONG es económicamente rentable que Galápagos permanezca en la lista de patrimonio en riesgo de la Unesco. Por lo tanto, me queda la duda sobre la objetividad de sus argumentos”.

Finalmente, al ver hacia el futuro, considera que la implementación de una nueva Ley Orgánica de Régimen Especial para Galápagos será una oportunidad clave para reforzar y apuntar los avances. Aguiñaga precisa que “esta es una ley que entre otras nuevas atribuciones, permitirá [al Estado] una mayor capacidad para el control migratorio, un régimen más riguroso para sancionar los delitos ambientales, mejorar el control turístico, el control de especies invasoras y, sobre todo, sentará las bases para estructurar una institucionalidad más sólida y una nueva gobernanza en el archipiélago”.

Unesco no enviará nuevas misiones de monitoreo. Ha solicitado la presentación de un nuevo informe de avances para julio de 2011.

poder del Estado para el manejo de las islas”.

Tras una decisión no unánime y las distintas consideraciones sobre ella, se esconde una realidad compleja en un archipiélago que hace mucho tiempo dejó de ser únicamente un *museo de la evolución* y un *laboratorio de la conservación*; hoy, Galápagos es también un fascinante microcosmos social, aquejado por problemas, no solamente coyunturales sino también estructurales.

Las paradojas de las islas encantadas

Son más de 30 años desde que las

islas Galápagos adquirieron el membrete de Patrimonio de la Humanidad. Esa declaratoria coincidió con su entrada formal al circuito de los grandes destinos turísticos mundiales, y a su vez con la formalización de su ingreso al mapa de los sitios de conservación prioritarios en el planeta. Ingentes recursos han provenido de ambas fuentes; tanto de turistas —cuyas visitas se han multiplicado por 15 en alrededor de tres décadas, pasando de 12 mil en 1979 a 173 mil en 2008— como de la cooperación internacional, cuyas principales agencias ambientalistas desembarcan en las islas aportando un importante

contingente de recursos económicos y técnicos.

A la par, Galápagos se dota de un fuerte marco legal, cuyo ícono es la declaratoria de Régimen Especial en 1998, expresado a través de una Ley Orgánica, y su ratificación en la Constitución de 2008. A esta se suma una gran cantidad de reglamentos, regulaciones, leyes, estudios técnicos y una telaraña institucional que —si por cantidad fuere— deberían asegurar la conservación de las islas. Sin duda, Galápagos es uno de los lugares más estudiados del mundo, y focaliza permanentemente la atención de diversos actores del país y el exterior.

Sin embargo, la amalgama de condiciones no dio el resultado exacto. La resolución del Comité de Patrimonio Mundial de 2007, como el decreto 207 del Gobierno ecuatoriano declarando a la provincia de Galápagos en estado de emergencia en 2008, no es más que revelación formal de que en las islas las cosas no avanzaban por buen camino. El diagnóstico de la Unesco y de la UICN, que en gran medida coincide con el de otros analistas, sugiere que los principales problemas se originan en “la pérdida de aislamiento provocado por el creciente número de turistas y de bienes que circulan entre islas y continente, lo que ha facilitado la introducción de especies exógenas que amenazan las especies nativas y endémicas de Galápagos”. Un hecho, a partir del cual, se pueden divisar varias problemáticas.

La búsqueda de un especial modelo de desarrollo

El problema de Galápagos es estructural, y nace de las visiones contradictorias de desarrollo que existen entre sus pobladores, gobernantes, donantes, visitantes, residentes permanentes, temporales y transeúntes, entre otros muchos actores que se relacionan o coexisten en este territorio.

Abordar la problemática de Galápagos requiere tomar en cuenta las distintas dimensiones en las que se sitúa: como provincia de la República de Ecuador, como Parque Natural —compuesto por una Reserva Terrestre y una Reserva Marina— Patrimonio de la Humanidad, como destino internacional de conservación y turismo, entre otras. Esta compleja convergencia de intereses y actores acentúa la necesidad de acordar y construir una visión común del Galápagos del futuro, a partir de la cual se desprendan coherentemente el resto de políticas públicas, sinergias institucionales y modo de vida insular.

La Unesco y el Gobierno ecuatoriano coinciden en la necesidad de reforzar (¿recrear?) el “aislamiento” del archipiélago, y ello tiene mucho que ver con una opción de modelo de desa-

“La decisión de Brasilia fue política”

Marc Patry,

especialista del Centro Mundial de Patrimonio de la Unesco en París

Marc Patry, técnico canadiense del Centro Mundial de Patrimonio, hace una aclaración de inicio: “La Unesco no es la entidad que decide la entrada o salida de la lista de patrimonios en riesgo. La Unesco únicamente lleva la secretaría del Comité de Patrimonio Mundial y actúa como su asesor técnico junto con la UICN. El comité es integrado por 21 países miembros a través de sus delegaciones”. En resumen “es un comité intergubernamental el que toma las decisiones, lo que hace de esta decisión política”.



Implícitamente se percibe su deseo de que sean los criterios técnicos los de mayor peso en la toma de decisiones del Comité de Patrimonio Mundial; sin embargo, reconoce la importancia del filtro político, pero advierte la necesidad de mantener el equilibrio entre política y técnica, “hay gente que dice que en Brasilia se perdió el equilibrio, y se inclinó hacia el lado político”.

Antes de iniciar el análisis técnico del tema Galápagos, hace una concesión política al reconocer que el país está bastante comprometido, y que ha habido una mejor gestión que en Gobiernos anteriores. “Yo veía que estaban en buen camino y, personalmente, pienso que debían salir de la lista el próximo año (en 2011)”. Al abordar las razones que lo llevan a tener esta posición surgen dos temas principales. El primero el de bioseguridad en los flujos entre las islas y el continente. Insiste en la necesidad de contar en Guayaquil con un muelle moderno; señala que “por el momento existen tres muelles de carga que no cumplen con estrictos procedimientos”. Resalta que “Ecuador tiene la oportunidad de ser el líder mundial en el tema. Si existe un lugar en el mundo para cuidar de especies introducidas, es Galápagos”.

Patry sostiene una reflexión similar al evocar un segundo gran tema: el modelo turístico. Señala con preocupación las tentativas de inicio de nuevas actividades de turismo, como la pesca deportiva. Al mismo tiempo, expresa sus dudas ante el desarrollo de un turismo de base local. Sostiene que este tipo de turismo generaría una expansión de la frontera turística. Insiste en la necesidad de controlar los flujos turísticos hacia el archipiélago, apelando al PNG a idear nuevas herramientas de control: “¿Por qué no pensar en una venta anticipada de cupos limitados de entrada al PNG?” Este mecanismo, a su criterio, permitiría un ordenamiento y verdadero control de los flujos turísticos, además de generar ingresos adicionales y anticipados al Estado ecuatoriano.

rollo, diferente —por no decir contrapuesta— a la de la mayoría de zonas pobladas del mundo entero en la actualidad.

Galápagos vive un proceso de “continentalización”, es decir que la frontera

natural entre el archipiélago y el continente se borra debido a los mayores flujos entre ambos territorios. A nivel ecológico, por ejemplo, la consecuencia de este fenómeno se expresa principalmente en el aumento del número

de especies introducidas; a nivel demográfico, en el crecimiento del número de migrantes, y a nivel económico, en la búsqueda de un estilo de vida semejante a las ciudades del resto del país o en el crecimiento de la variedad de bienes y servicios ofertados en sus principales centros urbanos.

Este proceso, que corresponde a un fenómeno de plena inserción en la *globalización* de la economía mundial y que para otros territorios sería un éxito, para Galápagos es la raíz mayor de sus problemas de conservación, y prueba la insostenibilidad del actual modo de vida de la sociedad galapagueña en su entorno.

La definición de otro modelo turístico

Otro problema fundamental relacionado con el tipo de desarrollo isleño es la definición de su modelo turístico. **Camilo Martínez**, especialista en temas de Galápagos, sostiene que “el turismo ha aprovechado mucho por su condición de industria sin chimeneas para asociarse e identificarse con el lado ambiental. Toda actividad turística en las islas se convierte en ‘ecoturismo’ por el solo hecho del sitio donde se desarrolla”.

Pero el turismo en Galápagos responde más hoy en día a un modelo plenamente integrado a la industria turística capitalista internacional, más cercano al turismo de lujo, que al ecoturismo, que, entre otras cosas, exige una mayor participación de la población local en la repartición de sus rentas.

Así en la mesa de discusión, queda abierto el tema que genera pasiones y polémicas: la redefinición de un modelo sustentable, que reduzca la presión a las zonas de visita (algunas de ellas sobreexplotadas); que reparta mejor sus rentas aumentando la participación local en sus actividades y, sobre todo, que no dependa del aumento de flujos de bienes y servicios desde el continente. La definición de un modelo turístico, consecuente con el desarrollo que necesita Galápagos, está a la base de las transformaciones de los otros sectores productivos, y sería el mayor ejemplo

para la microsociedad galapagueña de la necesidad de sujetarse a las reglas de un muy particular camino a seguir.

Mejorar la gobernanza

Como premisa básica del acuerdo social aparece también la necesidad de mejorar la gobernanza de las islas, consolidando los interesantes procesos institucionales de los últimos diez años. Galápagos fue una provincia pionera en institucionalizar la participación de la sociedad civil en los principales procesos de toma de decisión.

La Ley de Galápagos en 1998 creó el Consejo del Ingala, en el que ministros de Estado, alcaldes y representantes de gremios de la provincia tomaban las decisiones más importantes de la provincia. También la Junta de Manejo Participativo (JMP), como una estrategia de comanejo, o más estrictamente, de administración compartida, en la que los usuarios de la Reserva Marina de Galápagos (pescadores, operadores de turismo, conservacionistas, científicos, guías de turismo) tomaban decisiones por consenso en conjunto con el Parque Nacional Galápagos (PNG) y, luego, por mayoría, en conjunto con ministros en el espacio denominado Autoridad Interinstitucional de Manejo (AIM).

La Constitución de 2008 ratificó esta estructura institucional, dotándola de mayor coherencia al crear un Consejo de Gobierno y al eliminar el Consejo Provincial. Sin embargo, pese a la importancia de la conquista que ha significado la institucionalización de la participación como base del sistema político-administrativo de las islas Galápagos, es un hecho que su efectiva aplicación requerirá un proceso natural de apropiación y de consolidación de los canales efectivos de participación, de una maduración de los distintos sectores que participan, y sobre todo de transparentar los intereses que persiguen y defienden.

pacardoso@hotmail.com

* PhD (c) Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne/Becario Senacyt. (Modelos de desarrollo y gobernanza en espacios insulares a biodiversidad especial: El caso de las islas Galápagos).

Galápagos en cifras

► La densidad de población en Galápagos es de 80 personas por kilómetro cuadrado (km²) habitable. La isla con mayor incidencia es Santa Cruz, con 237 personas por km² habitable, y le siguen San Cristóbal, con 68 personas, e Isabela con 17.

► Casi la mitad de pobladores tiene vivienda propia: 51,7%. 34% arrienda. El déficit habitacional es mayor en el área rural y, entre las islas, Isabela es la de mayor problema con 77,2%, aunque en Santa Cruz es de 61,9% y en San Cristóbal de 58,9%.

► En cuanto a servicios: 99,3% de los hogares cuenta con red eléctrica, 70,5% posee inodoro y pozo séptico, y 86,4% tiene servicio público de agua. Sin embargo, en una gran parte de hogares se considera la calidad del agua como mala.

► Esos datos forman parte de los primeros resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida para el archipiélago, presentada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y el gobierno del Régimen Especial de Galápagos. Los resultados totales se darán a conocer próximamente.

