

GALAPAGOS EN RIESGO

**Un Análisis Socioeconómico de la Situación Actual en el
Archipiélago**

FUNDACION CHARLES DARWIN

**Puerto Ayora, Santa Cruz, Islas Galápagos, Ecuador
Mayo 2007**



Galápagos en Riesgo

Resumen ejecutivo

1. Durante los últimos 15 años, Galápagos ha experimentando un cambio radical tanto en su economía, como en los aspectos sociales, culturales y ecológicos.
2. La principal causa de estos cambios ha sido el crecimiento acelerado del turismo, el cual, en términos económicos, se ha incrementado en un 14% anual. Este incremento se ve reflejado en el aumento de camas disponibles de 1.928 en 1991 a 3.473 camas en el 2006 y en números de visitantes a Galápagos de 40.000 en 1990 a 120.000 en el 2006.
3. La inestabilidad democrática a nivel nacional y la compleja institucionalidad local han debilitado el liderazgo del Gobierno Central en Galápagos.
4. Este debilitamiento, vinculado con un liderazgo local que se ha enfocado en el crecimiento de beneficios locales, ha permitido el crecimiento del turismo sin estrategias de largo plazo.
5. Los mercados y operadores dominantes del turismo han evolucionado hacia mercados masivos “reemplazables”, con énfasis en inversionistas y operadores multinacionales.
6. Actualmente, el negocio de turismo a Galápagos representa un valor de \$418 millones del cual \$60 millones al año van a la economía local de Galápagos, convirtiéndose así en la principal fuente de ingresos en el Archipiélago.
7. El turismo, los aportes del Gobierno Central y las donaciones, son las mayores fuentes de financiamiento para la economía de Galápagos.
8. La pesca es una fuente de ingresos que ahora representa menos del 4% del ingreso total. Esta actividad fue más importante durante el auge de la pesquería del pepino de mar.
9. Los flujos financieros del turismo promueven el desarrollo de las empresas locales, las cuales, a su vez, contribuyen al incremento de inmigrantes a las islas.
10. Las demandas de servicios públicos y empleo se sumergen dentro de un círculo vicioso: al ser atendidas generan un mejor estándar de vida en las islas, convirtiéndoles así en un lugar aun más atractivo para los inmigrantes.
11. Los subsidios y los incentivos que históricamente ha recibido Galápagos también contribuyen al crecimiento incontrolado.
12. El crecimiento del turismo y de la población estimulan la llegada de más vuelos y más barcos de carga, disminuyendo así el aislamiento que tenía el archipiélago e incrementando el ingreso de organismos invasores a Galápagos – la mayor amenaza para la biodiversidad nativa de las islas.

Galápagos en riesgo

El riesgo de perder la biodiversidad extraordinaria de Galápagos puede verse desde tres perspectivas principales: estas islas son el último archipiélago oceánico en el mundo que aún mantiene el 95% de su biodiversidad original, por lo que representa un lugar de gran importancia para toda la humanidad; estas islas son únicas y su biodiversidad ha incidido sustancialmente en la filosofía global a través de la obra de Charles Darwin; y la biodiversidad de las islas es la base de la economía local y un aporte importante a la economía nacional.

La actual dirección de desarrollo de las islas apunta hacia el fracaso del turismo y de las empresas asociadas; este fracaso causará la pérdida de un importante recurso económico para los habitantes de Galápagos y del Ecuador. A su vez, la introducción de especies invasoras, la contaminación y la sobreexplotación de los recursos naturales son los síntomas de un modelo económico no sostenible. El daño ecológico que resultará de este modelo, traería consecuencias no reversibles y por ende perderíamos un tesoro global no reemplazable.

Como otros archipiélagos, las Islas Galápagos son particularmente frágiles. La diversidad biológica de las islas es altamente susceptible a las especies foráneas, a la sobreexplotación de los recursos naturales, a la contaminación, a los desastres naturales y antropogénicos y al cambio climático. Hasta la fecha, la diversidad biológica de Galápagos se ha mantenido relativamente bien; se puede argumentar que ahora la situación es mejor que hace 100 años. Sin embargo, el futuro a largo plazo de esta diversidad dependerá de las decisiones tomadas acerca del desarrollo sostenible en el corto plazo.

El desarrollo sostenible en Galápagos es complicado por los mismos factores que afectan el desarrollo de islas en todo el mundo. Un factor fundamental es que las islas son pobres en recursos, existen pocos productos de valor comercial y el costo de transporte para alcanzar los mercados es alto. Los costos de producción en islas son altos por la ausencia de economías de escala, y porque las materias primas tienen que ser traídas del continente. Además, frecuentemente hay escasez de recursos humanos capacitados ya que las poblaciones isleñas son pequeñas y la capacitación es costosa.

Estas limitaciones en el desarrollo sostenible afectan la toma de decisión de las autoridades, quienes deben proveer a la población de servicios públicos como agua, educación y salud. La provisión de estos servicios en islas también padece por la falta de economías de escala, falta de recursos humanos y elevados costos de las materias primas. En resumen, la vida en islas es por lo general más difícil y normalmente más cara que la vida en el continente.

Estas características sociales y económicas de islas, y la importancia global de la conservación de Galápagos requieren de un modelo de desarrollo especial.

Hasta la fecha, el desarrollo en Galápagos se basa en la cultura fronteriza, de crecimiento rápido y consideraciones mínimas de equidad y desarrollo sostenible a largo plazo. Esto se refleja en los negocios que han tenido períodos de auge y colapso, como lo evidencian los ejemplos históricos de la explotación del lobo peletero y las industrias balleneras, y los ejemplos contemporáneos como las pesquerías del pepino del mar y ahora en el desarrollo del turismo. En este contexto, se debe reflexionar no solo sobre los derechos de los residentes de Galápagos sino también sobre sus responsabilidades al vivir en un lugar tan especial y frágil como Galápagos.

Hay mucha discusión acerca de las causas de la situación actual de Galápagos. Por lo general, los debates se basan en supuestos y percepciones en lugar de información documentada. Dentro de los debates, se escuchan las siguientes opiniones: 1) que *“los intereses extranjeros se están apoderando del turismo;”* 2) que *“el turismo no proporciona beneficios locales;”* 3) que *“el Servicio Parque Nacional Galápagos y el Instituto Nacional Galápagos han fracasado como instituciones;”* 4) que *“la comunidad internacional ha gastado considerables fondos en un enfoque conservacionista de escaso impacto;”* 5) que *“la toma de decisiones e inestabilidad en Quito han generado la actual crisis;”* 6) que *“el gobierno no piensa en la gente sino en las plantas y animales;”* y 7) se sigue *“cuestionando el liderazgo político de Galápagos.”*

La discusión hasta la fecha se ha enfocado en interpretaciones y perspectivas específicas de los interesados, en lugar de análisis técnicos y una perspectiva integral. Resumimos aquí los estudios de Galápagos que incluyen análisis de la biodiversidad (Bensted-Smith 2002), del conflicto (MacDonald 1997; Heylings and Cruz 1998; Proaño Bonilla 2007), del turismo (Epler 1993; MacFarland 2001; Blanton 2006; Epler 2007), de la economía en general (Taylor, Dyer et al. 2003; Taylor, Hardner et al. 2006; Taylor, Stewart et al. 2006), y de migración (Kerr, Cárdenas et al. 2004).

Los desacuerdos en Galápagos parecen resultar de posturas opuestas, basadas en perspectivas distintas de los diferentes grupos de interesados. Sin embargo, muchos reconocen que Galápagos está en crisis, no solo una crisis de gobernabilidad, sino también a nivel institucional, educativo, económico y ecológico. Muchos de los interesados consideran que la dirección del desarrollo en Galápagos está errado; más preocupante aún es que el ritmo del cambio parece ser exponencial. También se concuerda que el mayor impulsor del cambio en Galápagos es el crecimiento del turismo.

Es crucial reconocer la necesidad urgente de abordar las causas fundamentales de los problemas en Galápagos y entender que la solución sólo ocurrirá a través de un liderazgo que pueda concertar los diferentes intereses y construir una verdadera colaboración. Es preciso tratar las causas a fondo; no hacer esto produciría problemas cada vez mayores y una crisis sin ninguna esperanza real de solución a largo plazo. El liderazgo y la colaboración son cruciales para implementar un cambio en la dirección del desarrollo de Galápagos, basado en un análisis integral y concertando las diferentes perspectivas.

El Presidente del Ecuador ha declarado que las Islas Galápagos se encuentran en riesgo y que son una prioridad nacional para la conservación. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) por su parte, también han expresado sus preocupaciones sobre el estado de conservación de Galápagos y la futura trayectoria de las islas. La declaración del Presidente brinda una oportunidad crucial para cambiar la dirección del desarrollo en las Islas Galápagos. Ésta es, posiblemente, la mejor oportunidad que tenemos para asegurar el futuro de la conservación en Galápagos, mediante la construcción de una sociedad sustentable.

Galápagos en constante cambio

Galápagos está experimentando un proceso de cambio acelerado que comenzó hace más de 15 años (figura 1). El turismo ha crecido económicamente en un 14% anual durante los últimos 15 años¹ (Epler, 2007). Esta tasa impresionante de crecimiento ha alcanzado estos niveles a pesar de la estabilidad relativa en el número de embarcaciones, que ha aumentado de 67 a 80 en los últimos 15 años (Epler, 2007). Antes de 1998, se permitió que las embarcaciones más pequeñas ampliaran su capacidad a 16 pasajeros y este cambio explica parcialmente cómo el número de plazas se incrementó de 1.048 a 1.805 en los últimos 15 años (Epler, 2007). Hoy los barcos y botes operan más días (en promedio están trabajando 60 días más por año); los operadores trabajan al 95% de su capacidad y con un promedio de 222 días al año (Epler, 2007). Al mismo tiempo, el promedio de días que los turistas se quedan en Galápagos ha disminuido. Estos cambios han permitido que el turismo crezca a un ritmo acelerado; una medida del impacto es el número de pasajero-días en los botes y barcos, el cual ha aumentado de 145.408 en 1991 a 363.226 en el 2006 (Epler, 2007).

¹ El turismo crece a un ritmo acelerado, el cual parece solo estar limitado por la capacidad del sector privado de acceder a los mercados; por la existencia de controles mediante guías, senderos e itinerarios; y por un límite al número de concesiones turísticas (descrito por MacFarland, 2001).

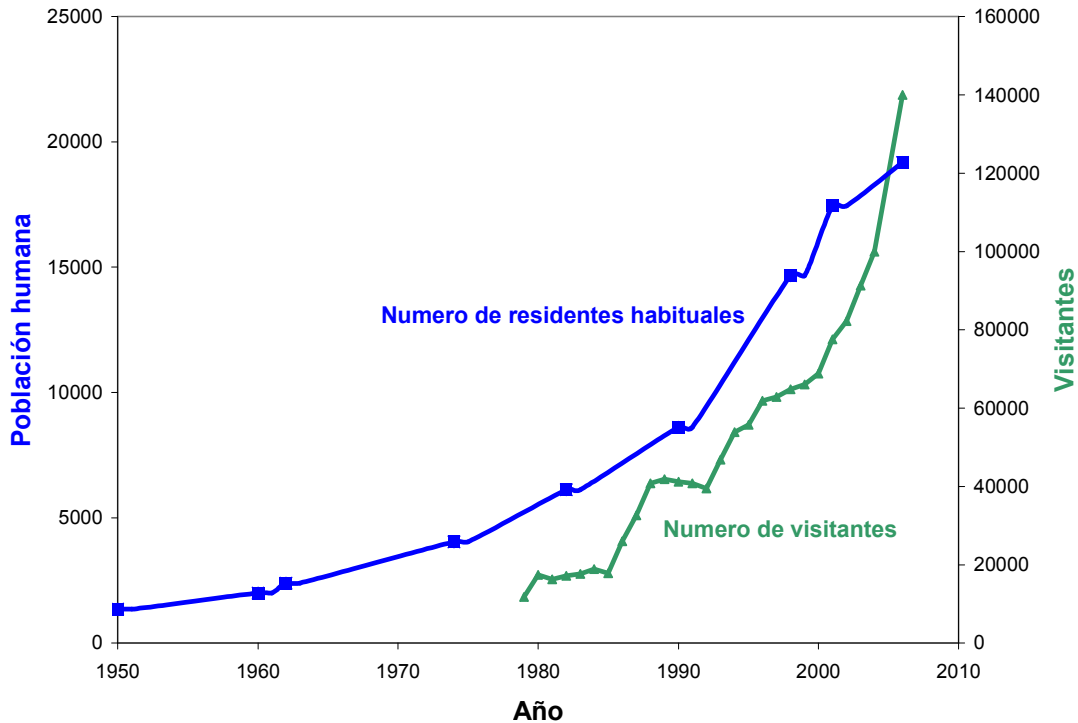


Figura 1: Crecimiento de la población en Galápagos y el número de visitantes a las islas

El turismo en hoteles ha crecido al mismo ritmo que el de los barcos. En los últimos 15 años, el número de hoteles y de plazas, se ha duplicado de 33 a 65 hoteles y de 880 a 1.668 plazas, respectivamente (Epler, 2007). En el mismo período, el número de restaurantes y bares ha aumentado de 31 a 114 (Epler, 2007). Los mercados disponibles para los hoteles son limitados por la incapacidad de proporcionar acceso a la mayoría de los sitios de visita (de buceo o terrestres) excepto por medio de los tours diarios con base en las islas.

Los hoteles tienen casi el mismo número de plazas disponibles que los barcos, pero sus ingresos giran apenas alrededor del 10% en relación a los ingresos de los barcos (Epler, 2007). Esto ocurre porque la mayoría de los hoteles da servicio a un segmento del mercado con menor capacidad de compra, incluyendo viajeros de bajo presupuesto, y porque el volumen de turistas en hoteles es más bajo que en los barcos. Asimismo, el crecimiento del turismo en los hoteles está ligado al crecimiento en el número de operaciones con base local. Los dueños de hoteles también reconocen la necesidad de abrir sus propias operaciones de tours diarios o de asociarse con ese tipo de operadores.

Dentro de esta coyuntura, el Parque Nacional Galápagos se encuentra bajo la presión de emitir nuevas concesiones turísticas. La demanda surge bajo la premisa de que la emisión de las nuevas concesiones es necesaria porque aumentarían los beneficios para los residentes locales. Los grupos interesados en estas concesiones involucran a los sectores comerciales, pesqueros, hoteleros, a los operadores de buceo con base local, a los inversionistas externos y a los dueños existentes de embarcaciones concesionadas.

Las discusiones relacionadas con los límites al crecimiento turístico se centran en la necesidad de emprender un análisis de la capacidad de carga. Este concepto se utiliza para examinar el número de visitantes en sitios y minimizar los impactos en el lugar. Sin embargo, tales estudios no son tan útiles para tomar decisiones estratégicas sobre el desarrollo turístico en un socio-ecosistema como el de Galápagos. Incrementar el número de concesiones, potencialmente, aumentaría los flujos financieros a los residentes de Galápagos en el corto plazo. Empero, el impacto a largo plazo sería un ciclo de crecimiento acelerado, que ya está siendo insostenible, y que probablemente llevaría a un mayor tráfico de las concesiones, lo cual acrecentará la desigualdad económica entre ricos y pobres en las islas.

El ciclo de crecimiento de Galápagos (figura 2) se representa a medida que continúa creciendo la población por la inmigración, crece la presión para abrir nuevos recursos para el desarrollo, se incrementa la presión por la demanda de servicios públicos y llegan más inmigrantes para disfrutar los beneficios de una economía creciente y un estándar de vida más alto que en el continente.

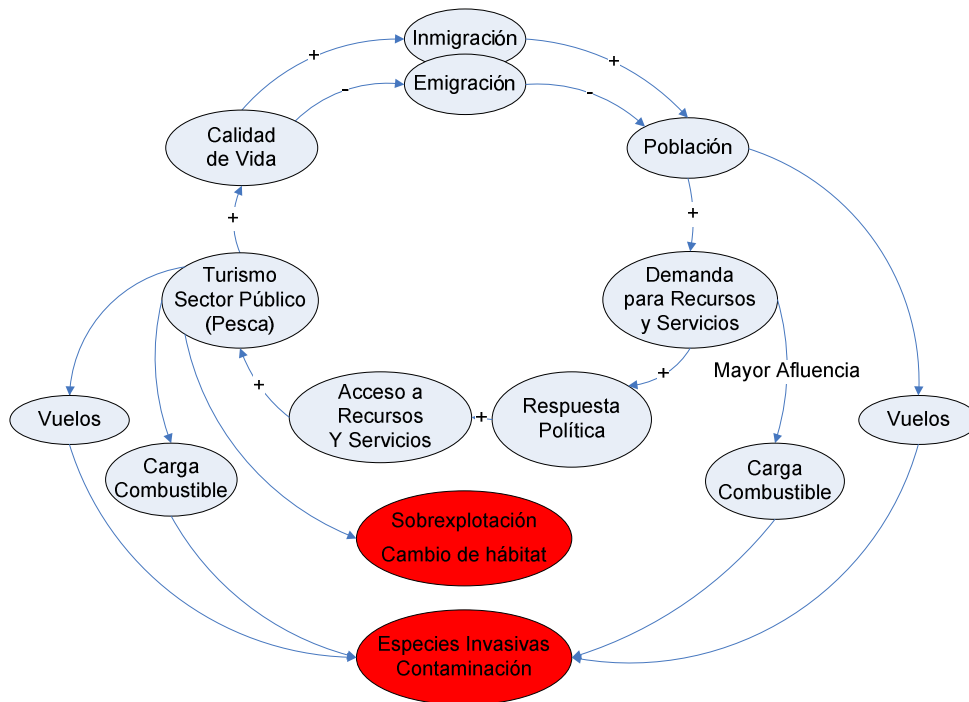


Figura 2: Ciclo de crecimiento en Galápagos

Las consecuentes amenazas de este crecimiento económico y poblacional para la biodiversidad de las islas están documentadas (Bensted-Smith 2001). Hay 748 especies de plantas introducidas en Galápagos, en comparación con las 500 especies de plantas nativas. El número total de especies introducidas registradas en el archipiélago al 2007 asciende a 1321 especies, es decir se ha multiplicado por 10 veces en relación al número registrado en 1990 de 112 especies (figura 3).

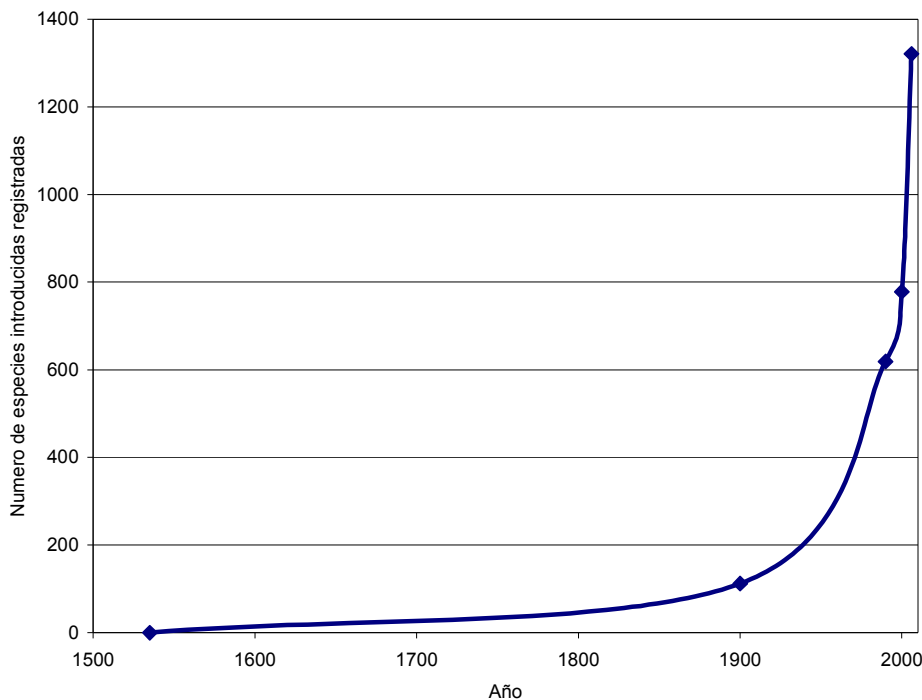


Figura 3: Totales de especies introducidas registradas en Galápagos

El 60% de las 180 especies de plantas endémicas se consideran amenazadas de acuerdo a la Lista Roja de la UICN. Actualmente, por lo menos 490 especies de insectos y 53 especies de otros invertebrados se han introducido en Galápagos; 55 de los cuales tienen el potencial de causar impactos severos en la biodiversidad nativa. Se han detectado 18 especies de vertebrados introducidos, 13 de las cuales son invasoras. Nuevos vertebrados arriban cada año y no es improbable que otros más agresivos arriben a las islas. Los recursos marinos, incluyendo la langosta, el pepino de mar y el bacalao, han disminuido precipitadamente. El derrame de combustible del buque Jessica en el 2001 también es una consecuencia del crecimiento acelerado de las islas.

Las discusiones sobre el turismo carecen de un reconocimiento de los vínculos entre el crecimiento económico, las empresas locales, la inmigración, las presiones sobre los servicios públicos, las amenazas de especies invasoras, la sobreexplotación y la contaminación; sin embargo hay varios estudios que enfatizan estos vínculos y demuestran que son cíclicos (Kerr, Cárdenas et. al. 2004; Taylor, Stewart *et al.*, 2006; Cruz Martínez y Causton, 2007; Proaño, 2006; Epler, 2007).

Mercados turísticos cambiantes

Al inicio, el turismo en Galápagos se caracterizó por tener turistas amantes de la naturaleza, que habían soñado con visitar el archipiélago y realizar el viaje de sus vidas. Esta clase de turistas son la base de la ventaja comparativa de Galápagos, porque para ellos este archipiélago es único y no hay competencia con otros sitios. Estos turistas suelen ser altamente sensibles a la masificación del turismo y están preocupados por los daños que el turismo ocasiona en Galápagos. Este mercado puede ser atendido eficazmente por las operaciones locales y los operadores turísticos especializados en Galápagos o, por los operadores internacionales que se concentran en un número reducido de sitios.

Pero, poco a poco, este mercado pionero está desapareciendo de las islas y se lo está reemplazando por los visitantes que viajan a lugares accesibles y bien conocidos por el ecoturismo como Macchu Picchu, Ngorongoro, Komodo, la Isla de Pascua, y la Gran Barrera Coralina de Australia. Este mercado busca la facilidad de las visitas y requiere un nivel de comodidad diferente que el mercado pionero original. Este mercado que crece rápidamente, puede ser captado eficazmente por los operadores turísticos multinacionales, que también proporcionan visitas a los otros sitios “de ecoturismo bien conocidos.”

Además, hay inversionistas que buscan incursionar en nuevos y muy diferentes mercados turísticos en Galápagos. Estos nuevos mercados se centran en la pesca deportiva, los hoteles, los barcos de crucero para 500 pasajeros, el ciclismo o kayak de aventura, los paseos de acampada y hasta el paracaidismo. Estas nuevas opciones turísticas basadas en “actividades” más que en el lugar, tienen una ventaja comparativa menor en Galápagos, puesto que pueden practicarse fácilmente en otros lugares. El desarrollo de estos nuevos mercados y de su infraestructura asociada, refleja una falta de planificación articulada; puede tener un limitado impacto económico a corto plazo, pero también puede generar serios impactos negativos en la sustentabilidad a largo plazo. Acceder a estos mercados también refleja un nivel de oportunismo reactivo de parte de las empresas locales y nacionales, que buscan acceder a cualquier mercado que esté disponible, en lugar de un proceso estratégico de perseguir mercados elegidos y planificados.

El cambio en los mercados turísticos es tal vez la mayor preocupación para el futuro de turismo en Galápagos (Blanton, 2006). Por los análisis realizados en otros sitios turísticos, Plog (2001) ha identificado un patrón de cambio que se auto-refuerza y desemboca en la pérdida de visitantes con mayor capacidad de pago los cuales son reemplazados por visitas masivas y de bajo costo. Este proceso finalmente llevará al colapso del sistema turístico y la degradación ecológica (figura 4).

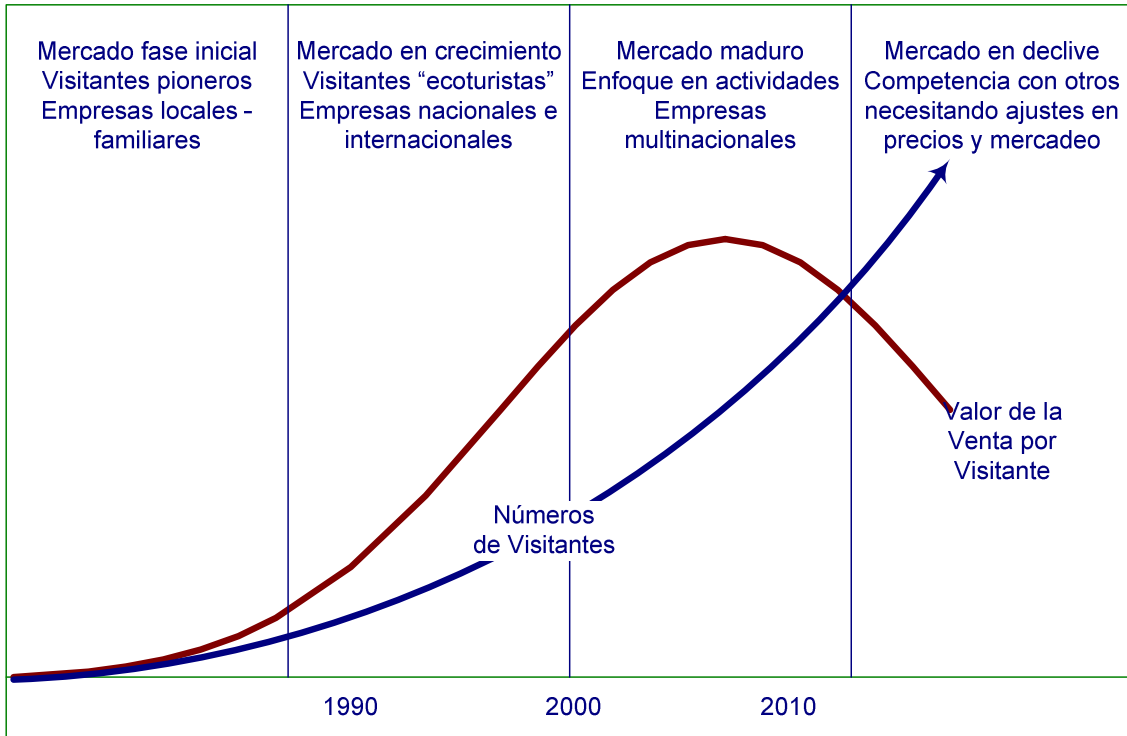


Figura 4: Modelo de predicción de cambio en mercados y operadores en Galápagos

Operadores turísticos cambiantes

Los cambios en los mercados vienen ligados a los cambios en los tipos de inversionistas del sector privado y reflejan una masificación del turismo, seguido por la necesidad de reducir precios para competir con lugares similares.

En la actualidad, los operadores locales representan el 40% de las embarcaciones concesionadas en Galápagos, pero están perdiendo terreno contra los operadores internacionales y nacionales que están mejor equipados para acceder a las cadenas productivas del turismo (Taylor, Stewart *et al.*, 2006). Los costos operativos en Galápagos son elevados, los bajos márgenes de utilidad y la naturaleza misma del turismo hace que las empresas pequeñas no puedan competir con los operadores multinacionales, los cuales proporcionan mayor comodidad a menor costo. Sin duda, un mayor volumen de visitantes elige a las empresas nacionales e internacionales, y esto se refleja en que los ocho barcos más grandes reciben alrededor de la mitad de los ingresos totales del turismo en las islas (Epler, 2007).

Los operadores más grandes, con capital disponible para inversión, han logrado vincularse eficazmente con los mercados, las rutas aéreas y de abastecimiento. Las multinacionales han sido atraídas a Galápagos por el crecimiento del volumen y los cambios en el mercado; sus ganancias son mayores porque tienen acceso a los mercados, manejan economías de escala, tienen sólidas alianzas con las aerolíneas, tienen una alta eficacia operativa, y porque proporcionan un mayor nivel de comodidad. Estas empresas pueden mantener

altos márgenes de utilidad, reduciendo los costos operativos y asegurando un servicio de calidad.

A medida que ha cambiado la base del turismo en Galápagos, éste ha mostrado una tendencia a perder las principales ventajas comparativas que brinda el turismo de naturaleza. El turismo de aventura, los grandes cruceros y hoteles cuestan menos en otros lugares del mundo igualmente atractivos. La apertura de nuevos sitios de visita con menor atractivo biológico pero que están cercanos a los pueblos, las partes altas y las playas, han provocado que las visitas a las islas se diversifique. Esto, sumado a la congestión de turistas en los sitios de visita, a la disminución de la calidad del servicio de los guías y al hecho de que los operadores locales ya no pueden operar bajo regulaciones que apoyan operaciones intensivas, probablemente hacen que la experiencia del visitante disminuya. A medida que decaigan las experiencias de los turistas debido a estos cambios, los mercados seguirán evolucionando, conduciendo al colapso, como ha sucedido en otros lugares (Plog, 2001).

Beneficios locales

Hay mucha discusión en Galápagos sobre el flujo, o la ausencia de flujo, de los beneficios del turismo hacia los residentes de Galápagos. Esto parece ser un debate impulsado por los intereses económicos y por las diferencias en el grado del crecimiento turístico en Santa Cruz comparado con las otras islas.

El crecimiento turístico ha sido muy rápido; así por ejemplo el incremento económico de las embarcaciones ha crecido de \$19,6 millones al año en el 1991 hasta \$120,5 millones al año en el 2006, y en los hoteles de \$1,1 millones hasta \$10,7 millones al año en el mismo lapso de tiempo (Epler, 2007). Este crecimiento económico ha generado mayores beneficios para Santa Cruz, donde los principales flujos hacia la comunidad ocurren a través de la propiedad, el empleo y la compra local en tiendas, bares y restaurantes (Proaño, 2006). Aunque los datos no son perfectos es probable que el empleo sea la principal ruta de ingreso de los beneficios a la comunidad. Taylor, Stewart y Hardner (2006) demuestran que el turismo es el soporte principal de la economía de Galápagos, generando sustanciales beneficios locales. Los flujos financieros actuales del turismo ya forman la base de la economía en Puerto Ayora y son la base de las pequeñas y medianas empresas asociadas de servicios o comercio en los pueblos. Incluso, se podría aumentar el número de residentes locales empleados por el turismo y así incrementar este flujo de beneficios. Al comparar Galápagos con las Islas del Caribe, se podría argumentar que Galápagos exhibe un nivel alto de “*turismo con participación local.*” Sin embargo, los beneficios del turismo para las poblaciones locales, son amenazados por la inmigración (Taylor, Stewart y Hardner 2006).

La relación entre el desarrollo comercial, el abastecimiento de recursos humanos y la inmigración requiere de un análisis profundo, de acuerdo a Kerr, Cárdenas et al (2004). Tal análisis demanda más estudios para que ilustren el impacto de las empresas pequeñas y medianas en términos de empleo local e inmigración. Aparentemente, las empresas locales emplean a inmigrantes ilegales, que son

más baratos, o también proporcionan oportunidades a los familiares que viven fuera de Galápagos. En los sectores de provisión de servicios, construcción, agricultura y hasta de pesca, hay interés de traer a inmigrantes para satisfacer las necesidades de mano de obra barata. Los bares, restaurantes y empresas de transporte parecen emplear a inmigrantes en vez de residentes locales.

Los análisis socio-económicos indican que las expectativas de ingresos de algunos residentes son sustancialmente más altas que las expectativas de los trabajadores inmigrantes (Henderson, Zurita *et al*, 2005). Estas características socio-económicas y culturales implican que el crecimiento económico casi siempre tiene como consecuencia directa la inmigración. El Instituto Nacional Galápagos (INGALA) y los Municipios deben asumir la responsabilidad de diseñar alternativas comerciales sustentables para los residentes, basadas en las realidades de los recursos humanos en Galápagos. Hasta entonces, cualquier tipo de crecimiento económico incidirá directamente en la inmigración, independientemente de los controles regulatorios.

Financiamiento en Galápagos

Varios analistas (Zador (1994) y De Miras (1995) citado en Taylor, 2006) sugieren que la contribución del turismo hacia la comunidad local en Galápagos está entre el 7-10% del valor total del turismo. Esta tesis se basa en un análisis de compras en la comunidad (hoteles, restaurantes y tiendas de artesanías). Taylor et al. (2006) argumentan que el impacto es mayor si se considera los flujos de fondos a través del empleo. Taylor et al. (2006) utilizan un modelo de matrices de cuentas sociales que permite cálculos de los efectos directos e indirectos del turismo en la economía local; ellos calculan una contribución anual del turismo a las islas de \$62,9 millones de dólares.

Epler (2007) estima \$418,8 millones de dólares como el valor total del turismo a Galápagos, el cual está distribuido de la siguiente manera: \$120,5 millones en los botes y barcos de turismo en Galápagos; \$108 millones en las aerolíneas internacionales; \$105,8 millones en gastos en el Ecuador continental; \$37,7 millones en las aerolíneas volando a Galápagos desde el Ecuador continental; \$24,6 millones en las agencias de turismo fuera del país; y \$22,8 millones en los hoteles, restaurantes y servicios en las islas (vea figura 5). Los cálculos de Taylor et al. (2006) y Epler (2007) sugieren que el 15,5% del valor total del turismo se queda en el archipiélago. Dada la ausencia de estudios detallados sobre los datos financieros de los sectores privados en Galápagos es difícil calcular con certeza los flujos financieros.

El costo de mantener las instituciones del gobierno nacional, seccional y autónomo se ha estimado en \$36,5 millones en el 2006 (Díaz Guevara, 2006) Estos valores no incluyen los presupuestos de la Armada ni de la Policía Nacional. Los organismos de mayor importancia económica son el Parque Nacional Galápagos (PNG) con el 31% del presupuesto total, la Dirección Provincial de Educación con el 15% y la Municipalidad de Santa Cruz con el 14%. De este presupuesto total se estima que el 60% proviene del gobierno central y el 40% de autogestión del turismo en las islas (Díaz Guevara, 2006).

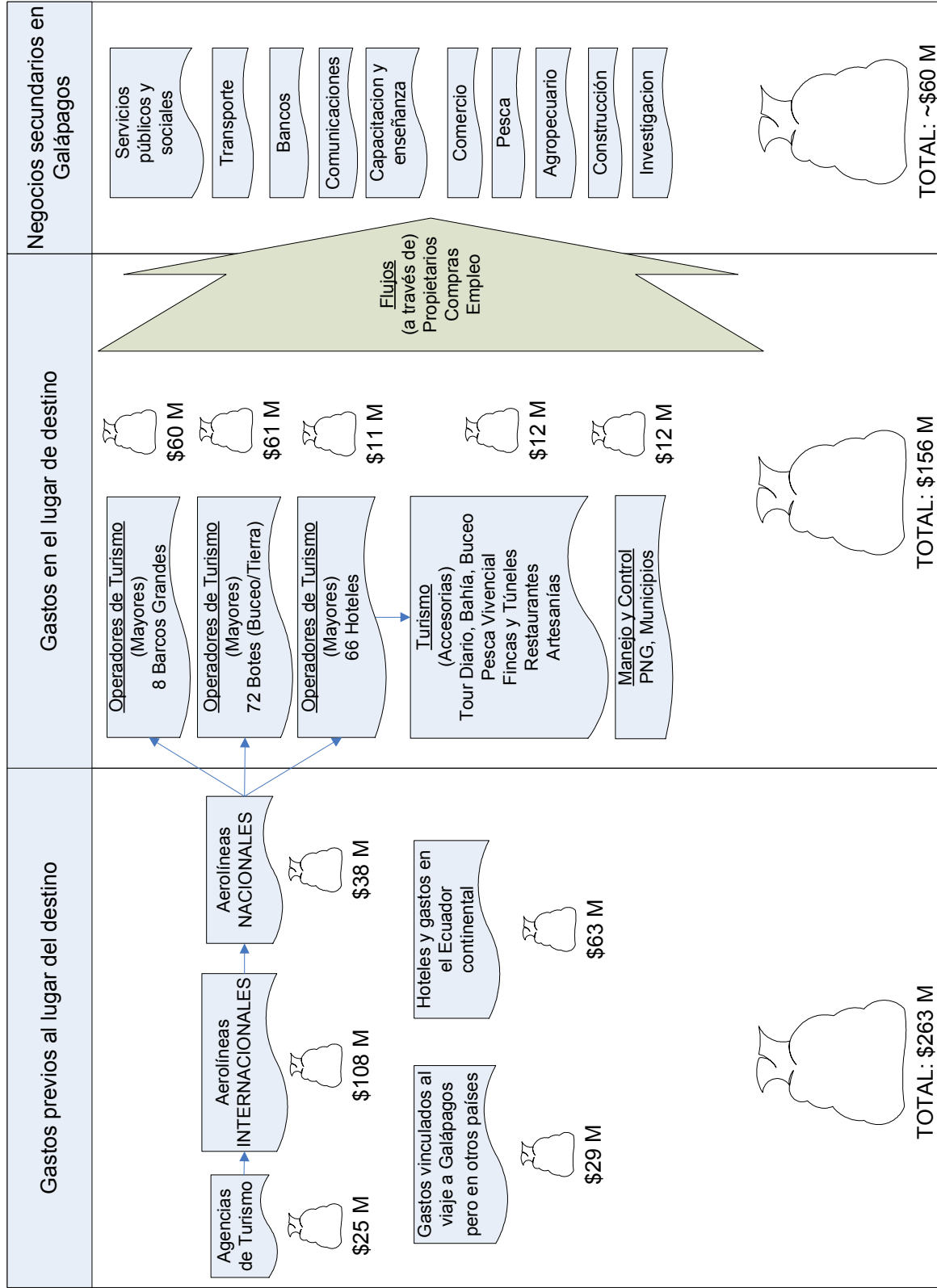


Figura 5: Distribución de gastos de turistas a Galápagos (Epler 2007, Taylor et al 2006)

Durante el 2006, las ONGs de Galápagos (Fundación Charles Darwin, Conservación Internacional, WWF, Wild Aid, y Fundación Galápagos) tenían un presupuesto total estimado de \$5,8 millones (Epler, 2006)².

Entre 1998 y el 2005, la estimación de donaciones y préstamos de las instituciones bilaterales y multilaterales³ de la comunidad internacional fue de \$54,4 millones, es decir, un promedio de \$6,8 millones por año. De este total se estima que un promedio anual de \$5,5 millones fue gastado a través de instituciones públicas y \$1,3 millones a través de las ONGs. Con el cierre de proyectos como lo de la Reserva Marina Galápagos de USAID y lo del PNUD-GEF de Especies Invasivas; parece que estamos enfrentando una reducción de las contribuciones bilaterales y multilaterales a Galápagos.

Desafortunadamente, aun falta información detallada de los flujos financieros; como resultado, ha sido imposible valorar las fugas económicas de Galápagos y así estimar el ingreso por cápita o el producto interno bruto de Galápagos. Utilizando los datos mas actualizados, se puede estimar que el turismo trae aproximadamente \$65 millones a Galápagos, el Gobierno del Ecuador invierte \$16,4 millones, los donantes bilaterales y multilaterales \$6,8 millones, las ONGs de conservación \$4,5 millones y la pesca representa hasta \$3 millones de ingresos (Epler 2006, Taylor et al. 2006). Un resumen preliminar de los aspectos financieros del archipiélago y su distribución se presenta en la figura (6)⁴.

² Se debe considerar que al menos el 10% del presupuesto de las ONGs se transfiere directamente a instituciones públicas incluyendo el PNG, Municipios, e instituciones educativas.

³ No se incluyen las donaciones privadas o de fundaciones a Galápagos a través de ONGs; solo los fondos de agencias bilaterales y multilaterales.

⁴ Es importante destacar la necesidad de un análisis profundo de los destinos finales de todos los fondos que ingresan a Galápagos, para entender mejor la economía; los datos presentados aquí se han conseguido a través de un análisis de presupuestos y no a través de un análisis profundo de gastos y flujos financieros.

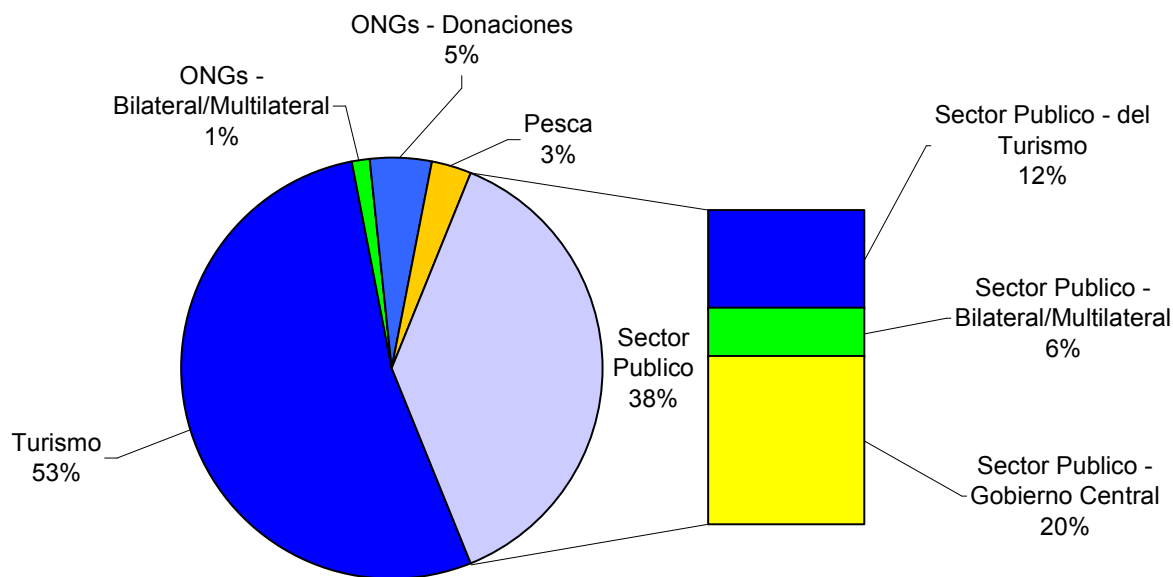


Figura 6: Estimación de ingresos financieros a Galápagos (de Taylor 2006 y Epler 2007) (en US \$ millones)

Lo que si es claro es que el turismo es de vital importancia en la economía de Galápagos. El sector público es también importante y recibe aportes de las rentas del turismo, del gobierno central y de los donantes bilaterales y multilaterales⁵. De menor importancia económica son las ONGs de Conservación (incluyendo contribuciones de donantes bilaterales y multilaterales) y, finalmente la pesca.

⁵ En 2007, Araucaria al PNG; Gobierno Italiano a través de PROINGALA al INGALA; USAID a los Municipios y al PNG; JICA al PNG; PNUD-GEF a INGALA, PNG, SICGAL, y FCD; KFW y PNUD al Ministerio de Energía y Minas para energías renovables

La pesca y las diferencias entre islas

Durante el 2006, se estima que el ingreso bruto de las pesquerías de Galápagos fue menor a los \$3 millones (Hearn y Murillo, 2007). La historia de las pesquerías en Galápagos es una historia de auge y quiebra económica, provocando caídas serias en las poblaciones de pepino de mar, bacalao, langosta y posiblemente de otras especies de pesca blanca (Hearn, Murillo et al. 2007). La mayor causa de este patrón en las pesquerías ha sido un sobrepeso de esfuerzo pesquero. Murillo, Reyes et al. (2007) estiman que el esfuerzo de la pesquería de langosta del 2006 se concentró en 250 pescadores, dejando de lado a otros “pescadores” que ahora parecen estar empleados o involucrados en otros negocios.

En el pasado reciente, la economía pesquera se basó principalmente en el pepino de mar, siendo una fuente de ingresos importante para la población local, particularmente en las islas Isabela y San Cristobal. Durante los últimos tres años, esta importancia ha decaído en forma precipitada (del 8% a menos del 3% del producto interno bruto de las islas). El impacto de este cambio ha acentuado la impresión que tienen estas islas con respecto a Santa Cruz, en el sentido de que esta isla recibe todos los beneficios del turismo. En el diseño de soluciones para Galápagos, hay que tomar en cuenta las diferencias socio-económicas y culturales entre las islas.

Las características únicas de islas, como la distancia al mercado y falta de economía de escala, aseguran que no es muy probable que se pueda encontrar un rango de especies marinas explotables. Las especies marinas más importantes siguen siendo el bacalao, la langosta y el pepino de mar; todas tienen mercados fuertes y con precios altos por la demanda internacional de estos recursos. El futuro de las pesquerías sostenibles en Galápagos parece ser muy cuestionable.

Nuevos operadores locales de turismo

Hay mucho interés de los residentes con capacidad económica en invertir en el turismo de Galápagos. Pero resulta imprescindible considerar este interés en el contexto de un modelo sostenible de inversiones y su reglamentación en el archipiélago. Adicionalmente, hay mucho interés en un “*nuevo modelo de turismo con base local*”, un concepto no muy bien analizado en términos de los mercados e impactos turísticos en Galápagos. Este modelo descrito en Cordero, González et al. (2004) se basa en la premisa que el visitante a Galápagos quiere gastar tiempo en los pueblos y no tanto en los sitios de visita tradicionales.

Al mismo tiempo, las opiniones locales sobre la posesión de establecimientos y nuevos negocios turísticos no son realistas frente a la dirección actual del mercado. Por ejemplo, algunos de los nuevos dueños locales, pueden carecer de las capacidades de inversión, entrenamiento o experiencia para proporcionar un turismo de buceo libre de accidentes y, al mismo tiempo brindar un alto nivel de comodidad que requieren los visitantes. Ya existen preocupaciones sobre la seguridad y la necesidad de cumplir con los estándares internacionales. El

transferir concesiones turísticas a un nuevo grupo de interesados, implicaría el riesgo de que estas operaciones no compitan eficazmente con las ya establecidas, y, en muchos casos, puedan convertirse en oportunidades para otros inversionistas.

Más importante aún, ya hay 66 hoteles en Galápagos y 80 barcos; muchos sitios de visita están congestionados. Aunque se doblase el número de dueños de concesiones turísticas al emitir nuevos cupos, permitiendo que unas pocas personas se enriquezcan, se producirían cambios mínimos en los beneficios para la comunidad. Al mismo tiempo, al incrementarse el número de turistas se atraería la inmigración y se exacerbarían los impactos ecológicos, sociales y culturales.

Es imposible crear más de 20.000 concesiones turísticas en las islas para asegurar un flujo de beneficios generalizado; pero sí hay mecanismos para compartir la propiedad de las concesiones actuales, que pueden permitir una distribución más equitativa de los beneficios en la población local.

Las presiones para incrementar el acceso local a las concesiones empujan a Galápagos hacia un crecimiento adicional que, inevitablemente producirá un incremento de la inmigración, impulsando un ciclo implacable de crecimiento que acabará en el desastre ecológico como ha sucedido con muchas otras islas. A medida que crece cualquier economía, crece también la desigualdad entre ricos y pobres; Galápagos no es una excepción.

Impactos del turismo

El mayor impacto del turismo en Galápagos no está en los sitios de visita, pero sí en aspectos ecológicos, sociales, culturales y económicos regionales. Los sitios de visita son manejados usando las estrategias desarrolladas para las áreas protegidas, y se basan en un sistema de senderos, guías acompañantes, itinerarios definidos y un límite al número de embarcaciones concesionadas (MacFarland 2001). Se monitorean los sitios de visita, y los mismos pueden cerrarse o los itinerarios pueden cambiar por decisión del Parque; en este sentido, el impacto en los sitios de visita se ha manejado relativamente bien.

La forma en que el crecimiento turístico se transfiere a los pueblos genera el impacto más importante. El crecimiento del turismo ha beneficiado a muchas personas en los pueblos, la riqueza generada ha formado el motor para el crecimiento de nuevos negocios y la inmigración. A medida que la población crece, crecen también las necesidades de agua, servicios de salud, educación, energía y saneamiento ambiental. El proporcionar estos servicios públicos a la población, implica ciertos costos y parte de los mismos deben ser pagados por los usuarios. Pero, los inmigrantes no están registrados y por lo tanto no pagan impuestos. Los Municipios se encuentran bajo presiones cada vez mayores, sin contar con los recursos financieros, institucionales y humanos para poder brindar los servicios requeridos.

Al crecer la población y el turismo, crecen las demandas por servicios; se incrementa el número de vuelos a las islas, así como los puertos de entrada y salida, y también los barcos de carga que arriban al archipiélago. Los vuelos comerciales han aumentado en un 193% comparando el año 2006 con el 2001 (Cruz Martínez y Causton, 2007). Las nuevas rutas de acceso, que aumentan rápidamente, traen más y más especies potencialmente invasoras a Galápagos, siendo la mayor amenaza para las islas. Coincidentalmente, al mismo tiempo el número de inspectores del Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria (SESA) ha disminuido en un 20% (Cruz Martínez y Causton, 2007).

Igualmente, cuánto más combustible se trae a las islas para satisfacer la demanda energética, mayores son los riesgos de contaminación y los posibles derrames importantes de petróleo.

Liderazgo y gobernabilidad

Durante los últimos años, la crisis democrática nacional ha generado inestabilidad en ciertas instituciones públicas, en el liderazgo y en la gobernabilidad de Galápagos. Debido a la ausencia de liderazgo eficaz a nivel nacional o regional, la industria turística ha respondido a los mercados crecientes y el sector privado local, nacional e internacional se ha aprovechado en forma oportunista de estos mercados disponibles y a la falta de controles o estrategias nacionales. Hasta la fecha, el liderazgo del sector turístico como grupo de usuarios ha sido débil o enfocado en los beneficios a corto plazo en lugar de buscar una estrategia sustentable.

Es interesante también anotar que mientras hay mayor estabilidad a nivel del liderazgo de la Prefectura, Alcaldes, Diputados y Armada Nacional; no hay la misma estabilidad en el Parque Nacional Galápagos, INGALA, Gobernación y los Ministerios. Como resultado, se puede decir que las instituciones del Gobierno Central no han podido mantener los intereses del país; mientras tanto, los intereses a nivel local si han avanzado en una dirección político-económico local. La planificación a más largo plazo requiere que se consideren los intereses de todos los sectores en Galápagos; el gobierno tiene que jugar este rol de liderazgo.

Subsidios e incentivos en Galápagos

Hay una serie de incentivos económicos y políticos en Galápagos, incluyendo subsidios y regulaciones a actividades económicas que generan beneficios individuales o para empresas, en lugar de beneficios colectivos (Kerr, 2004; Taylor, 2002). Los subsidios claramente identificables se presentan en el servicio de transporte aéreo, el sector energético insular (combustibles fósiles y energía eléctrica) y los servicios y finanzas públicas (al comparar el gasto público con el ingreso generado por los residentes locales).

Entre las razones o causas de distorsiones económicas están las regulaciones inadecuadas a actividades como el turismo y la pesca, así como, los subsidios a servicios y bienes en las islas. Los incentivos se dan por ineficiencias del sistema económico y, sobretudo por la falta de decisión gubernamental para

manejar adecuadamente las distorsiones y externalidades⁶. Otro patrón preocupante es que los beneficios de los subsidios del Gobierno Ecuatoriano lleguen a empresas extranjeras a través de los subsidios de los combustibles.

Los subsidios fueron aplicados inicialmente para asegurar un mínimo nivel de vida de una población relativamente pequeña, y, compensar su aislamiento y restricciones inherentes a su condición de área protegida. Ciertamente, los costos para proveer servicios públicos son mayores en las áreas remotas, principalmente por costos de transporte y costos asociados con niveles de producción bajos que implican ausencia de economías de escala. Si el Gobierno central promueve y aplica subsidios en estas zonas, está convirtiéndolas en lugares más atractivos para vivir, con un costo de vida bajo comparado con el costo real de los servicios ofrecidos.

Los incentivos son motores atrayentes de migración y generan efectos sociales y ecológicos que pueden ser positivos o negativos. Por ejemplo, los subsidios causan a su vez distorsiones o externalidades ambientales, como el riesgo de ingreso de más especies invasoras por la posibilidad de más viajes hacia las islas (subsidio de transporte), o el riesgo ambiental por el transporte de combustible por potenciales derrames (subsidio al sector energético).

Pocos estudios estiman el nivel de subsidio en estos sectores y ciertamente un estudio completo sobre este tema sería crucial para entender la magnitud de esta distorsión en las islas. Kerr, Cárdenas et al. (2004) estima que en el año 2000, el valor total de los subsidios fue de \$14,4 millones incluyendo estimaciones de los subsidios de transporte aéreo, transporte de combustible, electricidad y finanzas públicas. Jácome (2007) estima que en 2005, los subsidios anuales al sector eléctrico fueron de \$4,83 millones y a los combustibles fósiles de \$13 millones.

Conclusión

Muchos factores han contribuido a la situación actual en Galápagos. Sin embargo, el factor central es el impacto de la inestabilidad política nacional en el liderazgo provincial en Galápagos y, principalmente, en instituciones claves como el INGALA, PNG y SICGAL. Este factor en combinación con un liderazgo local enfocado en el crecimiento y en una economía que trae beneficios a corto plazo han permitido que los mercados crecientes de turismo con estrategias comerciales orientadas hacia el crecimiento, produzcan un desarrollo económico no-regulado, una creciente inequidad local y la llegada de más inmigrantes.

La reciente declaración del Presidente del Ecuador probablemente ofrece la mejor oportunidad a la comunidad local y nacional para implementar cambios estratégicos en Galápagos. El Presidente ha tomado el primer paso para cualquier proceso de cambio, al reconocer los riesgos e identificar la conservación de Galápagos como una prioridad nacional.

⁶ Las externalidades deben ser entendidas como el efecto negativo de acciones o decisiones individuales en el beneficio colectivo por las consecuencias de las mismas en el largo plazo.

El próximo paso crucial sería definir claramente el liderazgo y la coalición de líderes que implementarán los cambios. Actuando en base a la información disponible, estos líderes deben construir una visión para el futuro – una tarea que, en parte, se ha logrado en el Plan Regional y la Ley Especial de Galápagos. El liderazgo debe comunicar eficazmente la visión compartida y luego asegurar la ejecución de las acciones necesarias. Este proceso debería combinar la implementación inicial de los cambios, con estrategias de comunicación y facultar a los residentes de Galápagos y a las instituciones locales y nacionales para seguir adelante con este proceso. Las últimas etapas de este proceso requerirán que se reforme la Ley Especial, para que se ajuste a las nuevas normas sociales recientemente creadas para la colaboración, turismo, educación, conservación y principalmente para las instituciones que surjan de estos cambios.

Las Islas Galápagos son un microcosmo de los cambios sociales, políticos, ecológicos y económicos que ocurren en el mundo. En todo el planeta, las poblaciones humanas aumentan y consecuentemente están cambiando las demandas de los recursos naturales. Están ocurriendo sustanciales cambios ecológicos en la base de los recursos, frecuentemente impulsados por la globalización y liberalización de los mercados. Además, hay un reconocimiento cada vez mayor de que todas estas transformaciones ocurren en un complejo ambiente socio-político y cultural. Estas alteraciones generan cambios en las instituciones de manejo y de investigación; estas instituciones se esfuerzan por comprender los complejos cambios sociales, ecológicos, culturales y económicos y por desarrollar las habilidades de apertura social y facilitación para entender a las partes interesadas.

Las islas siempre se han usado como modelos para estudiar los cambios sociales, económicos y ecológicos porque los impactos pueden verse en formas que no necesariamente son visibles en las masas terrestres más grandes. En este contexto, es probable que nuestra capacidad de enfrentar el reto de integrar el desarrollo sustentable y la conservación en Galápagos refleje el futuro del mundo. Si no podemos lograr que esto funcione en Galápagos, probablemente no podamos hacerlo funcionar en ningún otro lugar del mundo.

Referencias

- Bensted-Smith, R., Ed. (2002). A Biodiversity Vision for the Galapagos Islands. Quito, Ecuador, Charles Darwin Foundation and WWF.
- Blanton, D. (2006). The future of Galapagos tourism. IGTOA E-Newsletter. January 2006. <http://www.igtoa.org/newsletter/2006/january/>
- Cordero, S., Gonzales, S., Gourzong, M., Larios, A., Orlich, A., Roe, S. y Wigoda, A. (2004). Proyecto "Redireccionamiento del Sector Turístico en el Archipiélago de Galápagos": Un nuevo modelo para el Desarrollo. INCAE.
- Cruz Martínez, J.D. y C.E. Causton (2007). Análisis del Riesgo Asociado a las Operaciones y Rutas Aéreas al Archipiélago de Galápagos. Puerto Ayora, Fundación Charles Darwin; Proyecto GEF-PNUD Control de Especies Invasoras en el Archipiélago de las Galápagos ECU/00/G31.
- Diaz Guevara, C. (2006). Planificación Operativa Regional 2006: Agregación de la planificación operativa regional, organismos regionales de dependencia nacional, organismos seccionales, y autónomos de la región Galápagos para el año 2006. Puerto Baquerizo Moreno, San Cristobal, Galapagos, INGALA.
- Epler, B. (1993). An Economic and Social Analysis of Tourism in the Galapagos Islands., Coastal Resources Center. University of Rhode Island. Narragansett, RI.
- Epler, B. (2007). Tourism, the Economy and Population Growth and Conservation in Galapagos. Puerto Ayora. Presentada a la Fundación Charles Darwin.
- Hearn, A. y Murillo J.C. (2007). Se agotan los recursos pesqueros costeros en la Reserva Marina. Informe Galápagos 2006. Fundación Charles Darwin, INGALA, Parque Nacional Galápagos.
- Hearn, A. Murillo, J.C. y Reyes, H. (2007). Disminuye la rentabilidad de las pesquerías en la Reserva Marina. Informe Galápagos 2006. Fundación Charles Darwin, INGALA, Parque Nacional Galápagos.
- Henderson, S., P. Zurita, et al. (2005). Conservation Incentive Agreements in the Galapagos Marine Reserve: Feasibility Study for the Reduction of Fishing Pressure, Conservación Internacional.
- Heylings, P. and F. Cruz. (1998). "Common property, conflict and participatory management in the Galapagos Islands." from <http://www.indiana.edu/~iascp/Final/heylings.pdf>.
- Kerr, S., S. Cardenas, et al. (2004). Migration and the Environment in the Galapagos. Wellington, New Zealand, Motu Economic and Public Policy Research Trust. [Disponible en español también]
- MacDonald, T. (1997). Conflict in the Galapagos Islands: Analysis and Recommendations for Management. Puerto Ayora, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University.
- MacFarland, C. (2001). "An analysis of nature tourism in the Galapagos." from <http://www.darwinfoundation.org/en/library/pubs/journals/br15049801>.

- Murillo, J.C., Reyes, H. y Hearn, A. (2007). Aspectos sociales de las pesquerías. Informe Galápagos 2006. Fundación Charles Darwin, INGALA, Parque Nacional Galápagos.
- Plog, S.C. (2001). "Why Destination Areas Rise and Fall in Popularity?" *Cornell Hotel and Restaurant Quarterly* 42(3): 13.
- Proaño Bonilla, J. (2007). El Proyecto BID FOMIN en el Marco del Modelo del Desarrollo del Turismo con Participación Local: Identificación de Conflictos. Puerto Ayora, Santa Cruz.
- Proaño, M.E. (2006). Evaluación de Escenarios de Expansión Turística. San Cristóbal, INGALA: Proyecto GEF-PNUD Control de Especies Invasoras en el Archipiélago de las Galápagos ECU/00/G31.
- Ramos, A. 2007. Evaluación del soporte legal para el funcionamiento del Sistema de Inspección y Cuarentena para Galápagos. Fundación Charles Darwin, Galápagos
- Taylor, J. E., G. A. Dyer, et al. (2003). "The Economics of Ecotourism: A Galapagos Islands Economy-Wide Perspective." *Economic Development and Cultural Change* 51: 977–997
- Taylor, J. E., J. Hardner, et al. (2006). *Ecotourism and Economic Growth in the Galapagos: An Island Economy-wide Analysis*. Davis, CA, USA, Giannini Foundation of Agricultural Economics, Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, Davis.
- Taylor, J. E., M. Stewart, et al. (2006). *Estimating the Importance of the Tourism and Fisheries Sectors in the Galapagos Economy*, Conservation International.
- Zapata, C. E. 2007. Evaluación de la eficiencia técnica-operativa del Sistema de Inspección y Cuarentena para Galápagos (SICGAL). Fundación Charles Darwin. Galápagos.