

# **LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS COMO UN ELEMENTO CLAVE PARA LA CONSERVACIÓN Y MANEJO SOSTENIBLE DE RECURSOS CON PARTICIPACIÓN LOCAL: EL CASO DE LAS ISLAS GALÁPAGOS**

Paola Oviedo

Independent Consultant  
Nyon, Switzerland

## **INTRODUCCIÓN**

El caso de la comunidad local de pescadores de las islas Galápagos, Ecuador, combina varios elementos: experiencia temprana y exitosa de protección de un área natural excepcionalmente valiosa, conflicto prolongado de intereses de uso entre varios grupos de interés, y resolución del mismo a través de la aprobación de una nueva ley especial formulada mediante un proceso participativo.

Desde inicios de los años 70 hasta los años 90, los actores poderosos se centraron en defender sus respectivas posiciones, sin hacer suficientes esfuerzos por entender las necesidades, intereses e inquietudes de los actores débiles, representados por la comunidad local de pescadores artesanales.

Durante mucho tiempo el conflicto no fue manejado a través de un proceso formalizado, en parte por la dificultad de encontrar figuras mediadoras efectivas. A esto contribuyó el enfoque preservacionista y la falta de participación de importantes grupos de interés en dos momentos claves: el establecimiento del Parque Nacional, y la declaración de la Reserva de Recursos Marinos. Dicho enfoque se inspiró en el texto de la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, adoptado para proteger áreas seleccionadas de vida silvestre, pero mal equipado para enfrentar el hecho de que la mayor parte de áreas protegidas en América Latina están habitadas o rodeadas de poblaciones humanas, normalmente rurales y de bajos ingresos económicos.

Aunque la orientación de las políticas sobre áreas protegidas ha evolucionado sustancialmente hasta considerar a las poblaciones humanas tradicionales como parte de los ecosistemas que se quieren proteger, en la práctica muchos países aplican todavía el viejo modelo excluyente que consiste en fijar fronteras, establecer mecanismos de vigilancia y patrullaje, eliminar y reducir el libre acceso de las poblaciones locales, ignorar demandas de compensación o medidas alternativas.

En estas condiciones, la comunidad local usualmente sufre los mayores costos, no se asegura la sustentabilidad del manejo de los recursos porque las regulaciones son desafiadas, y se mantiene un estado de permanente conflicto.

El aporte de la Conferencia de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente y la emergencia de nuevos conceptos, tales como desarrollo sustentable, distribución equitativa de beneficios, participación de la población local, han actualizado el debate y se han convertido en nuevos instrumentos para promover cambios a nivel de las legislaciones nacionales.

La experiencia de Galápagos muestra que, incluso cuando se han ignorado por varios años los principios básicos que deben aplicarse en los conflictos entre conservación y uso de recursos, es posible iniciar un proceso orientado a compatibilizar las aspiraciones de bienestar económico y social de los grupos

humanos con acciones de conservación y uso sustentable de recursos naturales.

## **IDENTIFICACION DEL CASO**

### **País y región**

Las Islas Galápagos están ubicadas en el Océano Pacífico, a cerca de 1.000 km de las costas continentales de la República del Ecuador. Tienen una superficie terrestre de 8.000 km<sup>2</sup>, y un área marina de 70.000 km<sup>2</sup>.

Por ser islas relativamente jóvenes, de origen volcánico, y cuyo clima está en gran parte determinado por la influencia de diversas corrientes marinas, es un punto de convergencia de especies de origen templado y tropical.

La flora y fauna silvestres son valiosas en términos de endemismo y diversidad intraespecífica. La riqueza y particularidades del ambiente marino son menos conocidas pero igualmente muy interesantes y especiales. Debido a la confluencia de condiciones oceanográficas y a la variedad de hábitats costeros, existe una gran diversidad ecológica y biológica. Las islas constituyen un refugio de especies de mamíferos amenazados, particularmente ballenas y tortugas verdes.

Charles Darwin concibió algunas de las ideas matrices de su teoría sobre la evolución de las especies, a partir de observaciones sobre la fauna insular. Actualmente esta región es considerada como una de las más sobresalientes para el estudio de la evolución y adaptación divergentes.

Esta región no tiene población humana autóctona, entre otras razones porque la mayor parte de islas carecen de agua dulce superficial y de suelo cultivable. Los asentamientos humanos se han desarrollado lentamente en cuatro de las islas más grandes, como resultado de sucesivas migraciones desde mediados del siglo XIX.

Actualmente ocupan el 3 por ciento del territorio insular. En 1990 se censaron cerca de 10.000 habitantes. Cada isla habitada tiene un puerto y una zona agropecuaria ubicada a partir de 300 msnm, en franjas de tierra húmeda. Ocho de cada diez habitantes están registrados como población urbana.

La gente trabaja fundamentalmente en turismo, pesca, en actividades de conservación, y en la administración pública. Actualmente dos de cada tres personas activas trabajan directa o indirectamente relacionadas con el turismo, aunque las proporciones pueden variar significativamente de una isla a otra. La pesca artesanal es una actividad tradicional muy importante y que involucra al 13 por ciento de la población económicamente activa, aunque en ciertas islas la cifra puede ser del 30 por ciento.

### **Factores contextuales**

Galápagos es un landmark de nivel mundial que está protegido por diversos instrumentos legales nacionales e internacionales. El 97 por ciento de su área terrestre fue declarada Parque Nacional en 1959, en 1974 fue incluido en la Lista de Patrimonios Mundiales de la Unesco, y en 1984 pasó a formar parte de la red de Reservas de Biosfera del Programa Hombre y Biosfera de la Unesco. Esta especial situación ha sido clave para el éxito del Parque Nacional, pero ha traído consigo numerosas restricciones para los habitantes locales.

### **Tipo e importancia de los recursos terrestres y marinos**

Los recursos terrestres y marinos insulares son importantes en términos de:

- Información para investigación y estudio científico;
- Conservación de la biodiversidad in situ;
- Ingresos turísticos;
- Abastecimiento principal de ciertos recursos pesqueros para el mercado internacional (langosta), y de importancia considerable de otros productos para el mercado nacional (bacalao), e internacional (atún aleta amarilla).

Ambos recursos pesqueros y turísticos están sujetos a presiones procedentes del mercado externo nacional e internacional. El relativo éxito económico del turismo y la pesca en Galápagos, combinado con una tasa alta de desocupación y subocupación en el Ecuador continental, ha convertido a esta región en un polo de atracción migratoria.

Las actividades turísticas representan alrededor de la cuarta parte de divisas que ingresan al país anualmente por dicha actividad. El número de visitantes ha crecido cinco veces entre 1972 y 1996. El uso del recurso turístico está manejado bajo criterios estrictos de uso controlado y bajo impacto. Ciertos atractivos y sitios turísticos coinciden con puntos tradicionales de pesca, lo cual ha creado conflictos de interés entre estos dos sectores.

Los recursos pesqueros son muy importantes para el desarrollo sustentable de la población local, pero también interesan a la industria pesquera nacional e internacional. Se han repertoriado doce diferentes tipos de pesquerías, de las cuales seis son consideradas tradicionales pues operan desde hace más de tres décadas (bacalao y afines, lisa, langosta, langostino, canchalagua y atún). Otras seis han surgido en el transcurso de los treinta últimos años (coral, tiburón, pepino de mar, peces pelágicos grandes, peces pelágicos pequeños, mariscos costeros).

La pesca artesanal ha estado hasta ahora concentrada en las zonas litorales de baja profundidad debido a que la autonomía de la flota pesquera local es limitada. Otro problema con algunas especies, como langosta y bacalao, es que las capturas se han localizado en pocos sitios, lo cual ha afectado la capacidad de reproducción de estos recursos.

La flota pesquera industrial está compuesta por barcos nacionales y extranjeros. Las zonas más frecuentadas son los llamados 'bajos' al sur y sureste del Archipiélago, donde existen condiciones oceanográficas que favorecen la vida marina. La presencia de esta flota crea problemas de competencia de recursos con los pescadores artesanales locales, el sector turismo, y el sector conservación.

### **Origen del conflicto actual**

Tradicionalmente, los recursos pesqueros de Galápagos fueron usados como recursos de libre acceso, pero en 1986 se creó la Reserva de Recursos Marinos con el fin de proteger la biodiversidad marina, introducir controles a la explotación de los recursos pesqueros y excluir ciertas zonas de toda actividad extractiva. En 1992 se aprobó un Plan de Manejo que zonificó la Reserva en siete sectores, de los cuales solo cuatro permiten la pesca bajo condiciones especiales.

El establecimiento del Parque Nacional creó un primer conflicto con la población local, la declaración de la Reserva Marina y la expedición del Plan de Manejo desencadenó el segundo conflicto de importancia después de la creación del Parque Nacional. Este nuevo conflicto se produjo básicamente porque se repitió el error de excluir a usuarios claves de los recursos marinos, a quienes se afectó sea en sus derechos consuetudinarios de libre acceso, o en su poder de decisión.

## **Principales grupos de interés**

Se entiende por grupo de interés aquel grupo que está involucrado directamente como usuario, o indirectamente como administrador o controlador de los recursos marinos y pesqueros que forman parte de la Reserva Marina de Galápagos. Los grupos pueden tener distintos niveles de poder, y pueden ser locales o continentales, nacionales o foráneos.

### **Sector de conservación, ciencia y educación**

- Está fundamentalmente compuesto por personas y organismos científicos y ambientalistas nacionales e internacionales;
- Expresa una tendencia predominantemente preservacionista;
- Controla información, tiene acceso directo a altas autoridades y a los medios de comunicación nacionales e internacionales, y dispone de recursos económicos;
- Existe la percepción de que este sector mantiene una alianza implícita con los empresarios continentales de turismo;
- Se ha mostrado últimamente más abierto para buscar una solución participativa a los conflictos con la población local, especialmente con los pescadores.

### **Sector pesquero local**

- Es un sector heterogéneo y puede cambiar de tamaño, composición y actitud de una isla a otra, dependiendo del peso que tenga la pesca para la economía local. Por ejemplo, en la isla Isabela, donde el 30 por ciento de la población vive de la pesca, los pescadores son reacios a acatar las disposiciones de las autoridades del Parque Nacional y de la Reserva Marina;
- Hay diferencias entre la población pesquera tradicional y los pescadores que inmigraron en los cinco últimos años. Estos últimos tienen como principal interés extraer los recursos en el menor tiempo posible. La primera es sensible al uso sustentable de recursos y puede comprometerse en alianzas de largo plazo con ese fin;
- El 70 por ciento de pescadores está afiliado a una de las tres cooperativas que existen en tres islas habitadas.

### **Sector institucional local**

- Este sector está dividido en autoridades de conservación, civil y militar. La primera y tercera están bien definidas. La segunda está fraccionada entre autoridad seccional autónoma (elegida por votación) y dependiente (designada por el poder ejecutivo);
- La autoridad que representa el sector de desarrollo pesquero está en permanente confrontación con la autoridad del Parque Nacional, entre otras cosas por falta de armonización entre los respectivos mandatos institucionales;

### **Sector institucional nacional**

- Es representado por los Ministerios y otras entidades de alto nivel que son las que definen el marco legal, toman las decisiones en última instancia, y administran los recursos económicos.

### **Sector empresarial continental**

- El *sector empresarial continental* ha crecido sostenidamente desde los años ochenta. Este se divide en dos grupos claramente diferenciados. El primero formado por los empresarios de turismo, y el

segundo integrado por el sector pesquero industrial;

- Los empresarios de turismo compraron derechos a los operadores locales para penetrar en el mercado, y han logrado en poco tiempo colocarse en los sectores más eficientes y rentables;
- La población local les reprocha su falta de interés por crear enlaces económicos a nivel de los asentamientos humanos, y el empleo de publicidad negativa para ahuyentar a potenciales clientes;
- Ultimamente este sector se ha mostrado más cooperativo para ayudar a solucionar el problema de la recesión del ‘turismo con base local’;
- El *sector industrial pesquero* no tiene presencia local y no aporta ningún beneficio para la población insular. Genera conflictos con los pescadores artesanales por la competencia de recursos, con el turismo por la superposición con sitios de visita, con el sector conservación por la captura incidental de fauna nativa, con las autoridades de la reserva por irrespeto a la zonificación establecida y medios limitados de control y vigilancia.

## **SITUACION INICIAL**

### **Creación del Parque Nacional**

Galápagos fue declarado Parque Nacional por una decisión del gobierno ecuatoriano en 1959, en base a la iniciativa de un grupo de científicos y personalidades internacionales, que actualmente representan a una parte del sector de conservación, ciencia y educación. Las necesidades e intereses de la población local, y otros grupos vinculados, fueron originalmente ignorados. Más aún, debido a la inexistencia de un marco legal y administrativo para poner en práctica las disposiciones del decreto de creación, el Estado delegó al sector internacional de conservación las tareas preliminares de delimitación de ciertas zonas del Parque Nacional. Esta decisión fue objetada por la población local por ser improcedente y creó un clima de desconfianza y hostilidad de esta población, que en muchos casos persiste hasta ahora.

La creación del Parque Nacional terminó con el libre acceso de la población humana a: (i) las islas nohabitadas y, (ii) al territorio del Parque dentro de las islas habitadas. Este proceso terminó en 1979 con la fijación definitiva de los límites entre área protegida y asentamientos humanos.

La población local, mal informada y excluida de las decisiones, adoptó en general una posición reactiva. En 1973 consiguió que la junta de gobierno decreta la creación de la provincia de Galápagos. Esto creó incompatibilidad no sólo en términos de autoridad sino en términos de misión, pues mientras el Parque Nacional tenía el mandato de impedir la intervención humana, el estatuto de Provincia facultaba a las autoridades locales respectivas a perseguir el desarrollo económico en los mismos términos previstos para el resto del país.

La ambigüedad jurídica entre Parque Nacional y Provincia impidió llegar a acuerdos cooperativos para resolver problemas comunes. La constante pugna entre los dos sectores no permitió apreciar de una manera más objetiva los aspectos compensatorios indirectos que trajo la creación del Parque Nacional para la vida de la gente. Efectivamente, aunque los pobladores locales perdieron el libre acceso y uso de recursos, el Parque Nacional atrajo nuevas actividades económicas, desconocidas hasta entonces. Dos grandes cambios se produjeron como resultado: el desplazamiento de la actividad pesquera por el turismo, y el traslado masivo de la población desde las tierras húmedas altas hacia los puertos.

### **Creación de la Reserva Marina**

Los cambios ocurridos en la economía insular y el aumento de los usuarios de los recursos marinos condujo a las autoridades del Parque Nacional y al sector de conservación a insistir en la creación en 1986 de la Reserva de Recursos Marinos.

Las condiciones de vida de la gente habían mejorado al punto de resultar atractiva para los habitantes del continente. Este factor era apreciado de distinta manera por los diferentes grupos de interés. Juzgado positivo en términos sociales, trajo consigo otros problemas, como por ejemplo una elevada tasa de inmigración y el florecimiento de actividades, sobre todo pesquerías, consideradas no compatibles con la meta de impacto ambiental bajo, el turismo de naturaleza, el uso sostenible de los recursos pesqueros, etc.

La creación de la Reserva Marina, y luego la aprobación del Plan de Manejo con su correspondiente zonificación de los sitios de pesca, desató una oposición de los sectores afectados, especialmente los sectores pesqueros, la misma que se expresó de distintas maneras y tuvo momentos de intensidad variable. Entre 1992 y 1995 el Plan de Manejo recibió críticas de casi todos los sectores involucrados y no pudo aplicarse, entre otras, por las siguientes razones:

- Falta de participación de importantes usuarios de los recursos;
- Conflictos interinstitucionales y entre grupos de interés;
- Confusión sobre la estructura administrativa;
- Falta de recursos económicos para establecer sistemas de patrullaje eficientes;
- Sistema de zonificación complejo y difícil de poner en práctica.

### **Elementos insatisfactorios**

La zonificación de la Reserva Marina puso de manifiesto por lo menos cinco conflictos de uso entre los diversos grupos de interés:

- Sector conservación – pescadores artesanales/industriales;
- Pescadores locales – pescadores del continente;
- Pesca artesanal – turismo;
- Industria pesquera – pesca artesanal/autoridades/ turismo;
- Autoridades de conservación – autoridades pesca – autoridades militares y de policía.

Desde 1990 la población de pescadores locales vió sistemáticamente restringido su libre acceso a ciertos recursos pesqueros, sin recibir ninguna compensación directa ni alternativas viables de solución, por la introducción de varias regulaciones prohibiendo o limitando las siguientes actividades:

- Captura de tortugas marinas;
- Captura de moluscos bivalvos;
- Pesca de langosta por siete años (esta disposición fue transformada en veda de siete meses al año);
- Pesca de tiburones;
- Extracción de coral negro;
- Cosecha de holoturias o pepinos de mar.

La cosecha de holoturias agudizó las tensiones entre los pescadores locales, especialmente los de la isla Isabela, y las autoridades del Parque Nacional. Esta actividad, muy lucrativa pero altamente perturbadora del medio ambiente, surgió como sustituto a la veda de la langosta, pero solo pudo operar legalmente unos pocos meses en 1992, y entre octubre y diciembre de 1994, por las siguientes razones:

- No acatamiento de la zonificación establecida en el Plan de Manejo de la Reserva Marina;
- Invasión de territorio del Parque Nacional para procesar y secar el producto;
- Extracción incontrolada del recurso;
- Incremento rápido y descontrolado de la población de pescadores locales.

El cierre de esta pesquería produjo reacciones violentas; la pesca ilegal se convirtió en el problema número uno de la región. En 1995 se produjo un levantamiento popular a principios de año en el que participaron activamente los pescadores y que desembocó en la amenaza de secuestrar turistas y incendiariar áreas del parque nacional. El hecho que desencadenó el incidente fue el allanamiento de propiedades y la confiscación de grandes cantidades de holoturias por parte de las autoridades del Parque Nacional. Las pérdidas para los afectados sumaban millones.

Las causas más profundas del malestar eran, sin embargo, más complejas y antiguas. Se referían a un sentimiento generalizado de exclusión, por el sistemático aumento de restricciones de acceso a los recursos de pesca, sin que existan ni procesos previos de participación ni medidas directas o indirectas de compensación.

Como telón de fondo estaban también las tensiones resultantes de:

- Una tácita alianza entre el sector conservacionista y los empresarios continentales de turismo para desplazar a los pescadores de los bordes costeros (zonas intermareales y aguas someras), que han sido sitios tradicionales de pesca pero que compiten también como puntos de alta diversidad biológica y apreciados para el buceo deportivo;
- La crisis creciente de los operadores locales de turismo que han hecho inversiones en infraestructura actualmente subocupada;
- La falta de recursos de los gobiernos seccionales para atender las necesidades impuestas por el crecimiento acelerado de los asentamientos humanos;
- La distribución inequitativa de los beneficios del turismo entre las islas, que han beneficiado sobre todo a una de ellas, mejor ubicada y con más atractivos en tierra el ingreso desde el continente de nuevos e improvisados pescadores;
- El aumento de las actividades ilegales dentro de la Reserva Marina, y de los cargos y sanciones en contra de los infractores.

Los actos violentos fueron, sin embargo, rechazados por una alarmada opinión pública nacional e internacional, al punto que la población insular, que depende directa e indirectamente de las actividades de turismo y conservación, y que hasta ese momento respaldaba con su inacción tácitamente el movimiento de protesta, se vio obligada a reaccionar, tomó distancia de los hechos, y se pronunció públicamente por la paz.

Esta situación extrema creó paradójicamente las condiciones para negociar, porque los grupos de interés más poderosos finalmente comprendieron que no habría ganadores sin el involucramiento genuino de la población local en las decisiones, y que la solución pasaba por hacer un esfuerzo sincero de apertura y mostrar una cierta flexibilidad.

En suma, en 1995 el conflicto se había deteriorado peligrosamente por una combinación de crisis de autoridad y una percepción reforzada de exclusión sentida por la comunidad local, al punto de encontrarse todos los grupos de interés en situación perdedor-perdedor.

## **EL PROCESO DE CAMBIO**

El proceso de cambio comenzó a inicio de 1996 como resultado de los hechos descritos y del rumor de que la Comisión de la UNESCO había decidido incluir a Galápagos en la lista de Patrimonios en Peligro, hecho que se produjo en diciembre pero que fue suspendido después de seis meses cuando el gobierno expidió un decreto fijando un plazo para la elaboración definitiva de un nuevo proyecto de ley especial.

Las autoridades del Parque Nacional y del sector de conservación tomaron la iniciativa de promover un proceso participativo para superar la situación de conflicto y sentar las bases para actualizar el Plan de Manejo de la Reserva Marina. Los gremios locales, por su parte, se movilizaron paralelamente para discutir varios aspectos del mencionado nuevo proyecto de ley especial.

El proceso de cambio pasó por varias etapas:

**Preparación de un marco de referencia para situar el problema y definir las estrategias. Esta etapa permitió:**

- Entrar en contacto con los representantes de los principales grupos de interés;
- Concentrarse en comprender el rango completo de intereses, necesidades y preocupaciones de cada uno de ellos;
- Situar como una de las vacíos centrales la falta de una estructura local sólida, bien informada y representativa se identificó como un problema clave;
- El choque entre los intereses locales y la imposición de políticas y normas por parte de las autoridades nacionales;
- La reglamentación pesquera y la zonificación de la Reserva Marina se incluyeron en la lista central de preocupaciones de los diferentes grupos de interés.

**Preparación de insumos para discutirlos con una comisión especial gubernamental encargada de preparar el proyecto de ley**

Hubieron varias reuniones con este fin en las distintas islas. La población de cada isla adoptó distintas estrategias. En la isla Santa Cruz, por ejemplo, el Alcalde promovió la adopción de una estrategia combinada que consistió en presentar una imagen unificada de todos los grupos de interés, pero dando al mismo tiempo la posibilidad a cada grupo de entrevistarse individualmente con la comisión para presentar sus intereses y preocupaciones específicos. Aunque la comisión especial no concluyó su mandato de presentar el proyecto de ley, este proceso creó las condiciones para una participación más estructurada de la población local.

Como resultado de estas reuniones, los habitantes de Santa Cruz se pusieron de acuerdo en varios puntos:

- Insistir en que sus puntos de vista y necesidades sean incorporados en cualquier proyecto de ley;
- Dar prioridad a dos temas-recursos marinos e inmigración;
- Exigir su participación directa en la elaboración de los distintos reglamentos que se requieran luego de que una ley especial sea aprobada.

**Organización de un seminario para llegar a consensos sobre el desarrollo sustentable de la región insular**

Este seminario de dos días se organizó en el mismo espíritu de afinar conceptos, necesidades e intereses sobre los cinco temas que habían sido definidos como los prioritarios: manejo de pesquerías, desequilibrio de las actividades turísticas, acelerado crecimiento poblacional, impacto de especies animales y vegetales introducidas, e inadecuado marco institucional. Cada uno de estos temas produjo recomendaciones para ser incluidas en el proyecto de ley especial.

**Iniciativa para apoyar procesos de organización y capacitación con pescadores artesanales**

Esta iniciativa tuvo como propósito iniciar conversaciones directas con el sector de pescadores

artesanales, para apoyar procesos de organización y de capacitación, así como analizar las posibilidades de introducir una nueva modalidad de pesca de altura para descongestionar las zonas costeras.

Estos primeros contactos sentaron las bases para la rápida evolución de este grupo de interés como socio en igualdad de condiciones. En junio de 1997 el sector pesquero artesanal firmó un acta de compromiso ante el Congreso Nacional, en la que reconoció la autoridad de control y vigilancia del Parque Nacional sobre la Reserva de Recursos Marinos. A cambio, obtuvo el permiso de abrir la pesquería de holoturias durante dos meses a fines de 1998. La forma que adoptó este compromiso sienta un precedente para futuros acuerdos negociados de acceso controlado a recursos naturales con poblaciones locales.

### **Iniciación oficial de un proceso participativo local para la discusión de los problemas y conflictos entre los usuarios locales de la Reserva Marina, coordinado por la autoridad del parque nacional**

Una vez definido como prioritario el tema de la Reserva Marina, y habiéndose designado al Parque Nacional como la autoridad coordinadora del proceso de revisión del respectivo plan de manejo, este sector apoyado con el sector de conservación facilitó un proceso participativo para la discusión con los diferentes grupos de interés y usuarios de los recursos marinos. El proceso tuvo importantes diferencias con otros anteriores, en varios importantes aspectos:

El lugar de las reuniones se desplazó de la ciudad de Quito a la isla Santa Cruz, en la región insular. Esta decisión simbólica permitió valorizar el espacio regional sobre el continental, lo cual es particularmente importante para dar poder y elevar el perfil de los actores débiles, en este caso los pescadores locales.

Se clasificó a los participantes en tres categorías:

- Los usuarios directos, tales como cooperativas de pescadores, comerciantes de productos pesqueros representantes de los sectores de turismo, representantes del sector de conservación, representantes de las autoridades portuarias y militares, etc.;
- Observadores locales: las autoridades locales sin relevancia directa, tales como alcaldes, prefecto, gobernador, etc.;
- Observadores nacionales: las más altas autoridades gubernamentales relacionadas con la región insular: Ministerio de Medio Ambiente, Coalición de ONGs.

Esta estrategia permitió dar protagonismo a los puntos de vista de los principales implicados. El estatus de observador tuvo diversos propósitos. En el caso de las autoridades nacionales sirvió para reforzar el mensaje descentralizador; en el caso de las autoridades locales era importante evitar la dispersión de temas. En ambos casos este mecanismo fue pensado para colocar a las autoridades en posición de escuchar.

Se otorgó el mismo nivel jerárquico a todos los participantes/usuarios locales directos de la Reserva Marina. Se excluyó al sector pesquero continental por considerar su actividad como incompatible con los objetivos de ampliar el área de la Reserva a 40 millas desde las líneas de base.

Se realizó un minucioso trabajo preparatorio para ayudar a los grupos a elevar el perfil y eficacia de su participación. Este consistió en distribuir copias del documento del Plan de Manejo a todos los participantes, acompañadas las copias de una guía para facilitar la lectura. Se nombraron asesores para ayudar a las cooperativas de pescadores a analizar el documento y preparar con anticipación comentarios, cambios o recomendaciones detalladas y precisas.

Se nombraron dos facilitadores neutrales profesionales, con la misión de brindar asistencia técnica y contribuir con técnicas de facilitación para dar la oportunidad a todos los sectores involucrados de revisar

y reescribir el Plan de Manejo. Estos facilitadores contribuyeron además a elaborar un cronograma preciso de trabajo, con metas y productos concretos.