

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades COCISOH

**Canje de deuda externa, alcances y límites: FMI y banco mundial
Galápagos Life Fund**

Jennifer Karely Balcazar Ron

Relaciones internacionales

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito
para la obtención del título de Licenciatura en Relaciones Internacionales

Quito, 11 de Mayo de 2025

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades COCISOH

**HOJA DE CALIFICACIÓN
DE TRABAJO DE FIN DE CARRERA**

**Canje de deuda externa, alcances y límites: FMI y banco mundial
Galápagos Life Fund**

Jennifer Karely Balcazar Ron

Nombre del profesor, Título académico

Angus Lyall, PhD

Quito, 11 de Mayo de 2025

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Jennifer Karely Balcazar Ron

Código: 00322260

Cédula de identidad: 2200120976

Lugar y fecha: Quito, 11 de Mayo de 2025

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETheses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETheses>.

RESUMEN

El presente trabajo analiza el mecanismo del canje de deuda por naturaleza como una herramienta financiera que ha adquirido relevancia en contextos de alta vulnerabilidad ecológica y crisis de deuda externa, particularmente en el Sur Global. A través del estudio de caso del Galápagos Life Fund (GLF), se examina la aplicación concreta de este instrumento en Ecuador, país que en 2023 ejecutó el mayor canje de deuda por conservación de la historia, reestructurando más de 1.100 millones de dólares de deuda soberana y canalizando parte de esos recursos a través de un fondo fiduciario para la protección de la Reserva Marina Hermandad a través de un enfoque cualitativo basado en revisión documental, análisis institucional y entrevistas semiestructuradas, con el fin de comprender los beneficios del GLF, como también su estructura en términos de soberanía, gobernanza y participación. Entre los principales hallazgos, se evidencia que, a pesar del respaldo internacional, así como la narrativa de éxito que rodea al GLF, el fondo se encuentra en una etapa temprana de ejecución, con limitaciones institucionales, escasa ejecución presupuestaria y mecanismos de participación aún en desarrollo. Asimismo, el análisis muestra cómo el diseño del fondo reproduce estructuras de poder global, al situar su sede legal fuera del país al limitar el rol operativo del Estado en su gestión. En conclusión, este trabajo propone una lectura del canje de deuda como herramienta que, si bien ofrece potencial para la conservación y el alivio fiscal, requiere ser examinada desde marcos teóricos postcoloniales y ambientales, que permitan entender su impacto real en los territorios evidenciando la necesidad de avanzar hacia modelos más equitativos, donde la sostenibilidad ambiental no sea un discurso impuesto desde el exterior, sino una construcción participativa, soberana y con arraigo territorial donde las comunidades locales se encuentren incluidos en los planes a futuro de su propio hogar.

Palabras claves: deuda, conservación, gobernanza, sostenibilidad, soberanía, territorio

ABSTRACT

This study analyzes the mechanism of debt-for-nature swaps as a financial tool that has gained relevance in contexts of high ecological vulnerability and external debt crises, particularly in the Global South. Through the case study of the Galápagos Life Fund (GLF), it examines the practical implementation of this instrument in Ecuador, a country that, in 2023, carried out the largest debt-for-conservation swap in history by restructuring over 1.1 billion dollars in sovereign debt and channeling part of those funds through a fiduciary trust to protect the Hermandad Marine Reserve. Using a qualitative approach based on documentary review, institutional analysis, and semi-structured interviews, the study seeks to understand both the benefits of the GLF and its structure in terms of sovereignty, governance, and participation. Among the main findings, it becomes evident that, despite international support and the success narrative surrounding the GLF, the fund remains in an early stage of implementation, with institutional limitations, low budget execution, and participation mechanisms still under development. The analysis also shows how the fund's design reproduces global power structures by locating its legal seat abroad and limiting the operational role of the Ecuadorian state. In conclusion, this work offers a critical reading of debt swaps as tools that, while offering potential for conservation and fiscal relief, must be examined through postcolonial and environmental theoretical frameworks in order to understand their real impact on local territories. It highlights the need to move toward more equitable models where environmental sustainability is not a discourse imposed from outside, but rather a participatory, sovereign construction rooted in the territory—where local communities are actively included in the long-term planning of their own homeland.

Keywords: debt, conservation, governance, sustainability, sovereignty, territory.

Tabla de contenido

| | |
|----------------------------|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| MARCO TEÓRICO | 14 |
| JUSTIFICACIÓN..... | 20 |
| METODOLOGÍA | 26 |
| HALLAZGOS..... | 28 |
| ANÁLISIS | 39 |
| CONCLUSIONES | 43 |
| BIBLIOGRAFÍA | 45 |

DEDICATORIA

A mis padres, Vicente Balcázar y Beatriz Ron, por su amor incondicional, su firme apoyo y la sabiduría con la que han guiado cada uno de mis pasos.

A mis familiares y amigos, por su constante compañía y aliento a lo largo de este proceso.

Mi profesor de tesis, Angus Lyall, por su generosa dedicación y orientación académica.

A todos, expreso mi más sincero y profundo agradecimiento.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el creciente reconocimiento de la crisis ambiental global ha obligado a las diferentes organizaciones, gobiernos y actores sociales a repensar los modelos tradicionales de desarrollo y financiamiento que se han venido trabajando que, en este momento como respuesta surge el mecanismo de canje de deuda por conservación como una propuesta híbrida que busca vincular la sostenibilidad ecológica con la reestructuración de las finanzas públicas, especialmente en países del Sur Global altamente endeudados como Ecuador.

Así, a través de este instrumento, parte de la deuda externa de un país es condonada, reestructurada o recomprada a cambio de compromisos financieros vinculados a la protección ambiental. De esta manera, si bien se ha presentado como una solución innovadora que promueve tanto la estabilidad macroeconómica como la conservación de la biodiversidad, también ha generado debates sobre su eficacia, legitimidad e incluso acerca de su sostenibilidad a largo plazo.

De este modo, Ecuador se ha convertido en un referente internacional reciente dentro de esta tendencia gracias a que, en mayo de 2023, el gobierno anunció la finalización del mayor canje de deuda por naturaleza de la historia, en el marco de un acuerdo que involucró a entidades financieras privadas, bancos multilaterales y organizaciones internacionales de conservación donde el resultado fue la creación del Galápagos Life Fund o GLF por sus siglas, un fondo fiduciario destinado a canalizar los recursos derivados del canje hacia la protección de la Reserva Marina Hermandad, situada en uno de los ecosistemas más biodiversos y frágiles del planeta.

Este caso resulta particularmente significativo por la magnitud de la operación que incluye a más de 1.100 millones de dólares de deuda reestructurada por el ecosistema involucrado, las Islas Galápagos, las cuales están determinadas como patrimonio natural de la humanidad y por la participación directa e indirecta de entidades como el Banco Mundial, el Fondo Monetario

Internacional (FMI) junto a la Corporación Financiera Internacional (IFC). No obstante, más allá del entusiasmo internacional que rodeó el anuncio, es necesario realizar un análisis de los alcances y límites reales del mecanismo para determinar hasta qué punto este canje constituye una solución efectiva a la crisis de deuda externa tomando en cuenta el impacto que tiene sobre la soberanía fiscal y ambiental del país.

La presente investigación parte de estas interrogantes para comprender el funcionamiento concreto del Galápagos Life Fund como caso de estudio. A través de una revisión documental, entrevistas y análisis donde se ha buscado examinar cómo se ha desarrollado la lógica detrás de la conservación con la lógica del financiamiento internacional donde se presta especial atención al rol estructural que juegan el FMI y el Banco Mundial en la configuración de las condiciones bajo las cuales operan estos mecanismos, así como en la promoción de marcos regulatorios que definen qué se considera financiamiento verde o desarrollo sostenible.

Más allá de documentar un caso, la investigación aspira a contribuir al debate sobre los instrumentos de este tipo que si bien condicionan las políticas públicas en países altamente endeudados también enfrentan aquellos desafíos que implican implementar agendas ambientales desde distintos marcos sobre todo en contextos de desigualdad estructural como el de Ecuador.

Antecedentes históricos y contexto general del problema/tema del estudio (1.000 palabras)

El canje de deuda por conservación es una estrategia financiera y ambiental que surgió en la década de 1980, como respuesta a dos crisis que afectaban simultáneamente a muchos países del Sur Global: en primer lugar, el crecimiento desmedido de la deuda externa y, en segundo lugar, el deterioro ambiental acelerado.

De esta forma, se planteó inicialmente como un acuerdo voluntario en el que parte de la deuda de un país se perdonaba, renegociaba o recompraba, a cambio de que el Estado deudor destinara recursos equivalentes a acciones de protección ambiental en su territorio la cual fue una

fórmula vista desde sus inicios como una forma de aliviar obligaciones fiscales sin comprometer recursos esenciales para la conservación de ecosistemas estratégicos, en un contexto donde los países más biodiversos eran, en su mayoría, también los más endeudados como se mencionó brevemente con anterioridad.

Así pues, se dio el primer antecedente de un canje de deuda por naturaleza el cual se concretó en Bolivia en 1987, mediante un acuerdo con Conservation International. Posteriormente, otras organizaciones internacionales como The Nature Conservancy y World Wildlife Fund impulsaron iniciativas similares en países como Filipinas, Madagascar, Perú, Paraguay y Costa Rica que, en esta última nación, el modelo adquirió relevancia institucional y se convirtió en una política de Estado, fortalecida por la Tropical Forest Conservation Act de Estados Unidos, que desde 1998 permitió usar parte de la deuda bilateral con países tropicales para proyectos de protección de bosques. A partir de ese momento, este tipo de mecanismos dejaron de ser solo una acción simbólica y pasaron a formar parte de programas estructurados con participación de gobiernos, ONGs y bancos privados.

Aquí es donde entra en papel el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) quienes comenzaron a interesarse más directamente en este tipo de mecanismos en los años 2000, especialmente al integrarlos en los marcos de financiamiento sostenible y desarrollo verde que proponían para países con problemas de deuda, pero a su vez estuviesen enfrentando vulnerabilidad ambiental.

De esta manera, la idea de convertir deuda en inversiones ambientales se volvió atractiva para los acreedores, quienes podían mostrar responsabilidad climática, así como para los países deudores, que obtenían alivio financiero a cambio de cumplir metas ambientales. Aun así, este tipo de acuerdos se mantuvo en una escala relativamente pequeña hasta principios de la década de 2020.

En ese contexto, la experiencia de Ecuador representa un punto de inflexión tanto por su escala como por la complejidad de los actores involucrados siendo este uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, con una alta concentración de especies endémicas y ecosistemas estratégicos, como la Amazonía, los Andes, pero, sobre todo, las Islas Galápagos. Dicho archipiélago, ha sido objeto de múltiples proyectos de conservación desde mediados del siglo XX, pero también ha sido escenario de conflictos entre intereses pesqueros, turísticos, científicos y de desarrollo local.

Simultáneamente, Ecuador ha enfrentado históricamente una pesada carga de deuda externa que, durante las décadas de 1980 y 1990, las políticas de ajuste promovidas por el FMI y el Banco Mundial condicionaron su economía, afectando la inversión pública a su vez, restringiendo el margen de acción del Estado en sectores como la educación, la salud y el medio ambiente. A pesar de renegociaciones puntuales con períodos de crecimiento económico emergentes durante el siglo XXI, Ecuador ha mantenido una posición vulnerable frente a los mercados internacionales, con una elevada dependencia de ingresos por exportación de materias primas y escasos mecanismos de financiamiento interno.

El GLF fue estructurado con el respaldo de diversos actores internacionales. Intervinieron bancos como Credit Suisse, organizaciones como The Nature Conservancy y entidades multilaterales como la Corporación Financiera Internacional (IFC), que forma parte del Grupo del Banco Mundial. Además, se aplicaron estándares de gobernanza, rendición de cuentas y manejo ambiental alineados con las Normas de Desempeño de la IFC y otros marcos técnicos internacionales.

A nivel nacional, el fondo se estableció con una gobernanza mixta, con participación de representantes de instituciones públicas, organizaciones sociales y actores académicos y del sector turístico. Sin embargo, el diseño institucional atribuye un rol técnico relevante a entidades externas encargadas de la supervisión, inversión y auditoría de los recursos como el

Ministerio del Ambiente, como entidad estatal, el cual no ejerce control operativo directo sobre el destino de los fondos, lo que ha generado debates sobre el nivel real de soberanía en la gestión de estos recursos.

Aun así, los mecanismos de participación definidos hasta la fecha se encuentran en fases iniciales, con espacios limitados de incidencia directa en las decisiones financieras o estratégicas del fondo que, con la creación de la Reserva Marina Hermandad, por su parte, ha restringido el acceso a zonas de pesca tradicionales para algunas comunidades continentales, lo cual ha motivado el diseño de un plan de compensación o restauración de medios de vida, aún no ejecutado hasta la fecha de esta investigación.

El caso de Ecuador en particular ha sido presentado a nivel internacional como un ejemplo exitoso de vinculación entre financiamiento verde, conservación de alta biodiversidad y gestión de deuda. Sin embargo, también ha sido objeto de críticas por parte de organizaciones sociales y académicas, que advierten sobre los riesgos de transferir capacidades de decisión ambiental a estructuras jurídicas extranjeras, sobre la falta de indicadores de impacto social, pero sobre todo la posibilidad de que estos fondos terminen reproduciendo desigualdades ya existentes en los territorios.

De esta forma, el canje de deuda por naturaleza en el país se inscribe así en una trayectoria histórica marcada por la dependencia financiera y la coexistencia de múltiples partes en la definición de las políticas ambientales por lo que se prevé revisar estas dinámicas desde un caso concreto que combina las finanzas globales, territorio, biodiversidad y participación en un escenario altamente visible con alto nivel simbólico como las Islas Galápagos lo es para la humanidad entera.

MARCO TEÓRICO

Entre los autores que han contribuido a este tema se encuentran Yagüe (2023), Stanley (2023), Gadano (2024) y Peña et al. (2025), quienes, desde perspectivas financieras, macroeconómicas, climáticas e institucionales, abordan estos problemas desde las distintas vistas de esta situación con enfoques que positivamente son complementarios para lo que se desea estudiar a continuación a pesar de que en ocasiones dichas opiniones sean niveles críticos.

Yagüe (2023) analiza el tema desde el campo de la inversión sustentable, enfocándose en cómo los inversores actuales consideran cada vez más los criterios ESG (ambientales, sociales y de gobernanza) como determinantes en sus decisiones. Según el autor, la inversión con triple impacto si bien busca rentabilidad financiera también consideran el número de beneficios concretos para la sociedad sin dejar atrás el impacto a el medioambiente.

En este marco, los canjes de deuda por naturaleza, como el que se llevó a cabo en Ecuador con la creación del Galápagos Life Found, representan una alternativa atractiva para canalizar capital hacia proyectos de conservación ambiental que cuenten con mecanismos de monitoreo y transparencia; por tal razón, Yagüe (2023) hace hincapié en la necesidad de garantizar trazabilidad en los fondos, evitando el riesgo de greenwashing con el fin de asegurar que las inversiones tengan un impacto real que al final del día siga siendo verificable a largo plazo en lo que se desarrollando en el tiempo.

En línea con esta preocupación, Stanley (2023) complementa el enfoque financiero con una visión macroeconómica y estructural. Desde su perspectiva, los canjes de deuda deben entenderse como parte de una estrategia de transición hacia modelos económicos sostenibles, y no simplemente como mecanismos de alivio fiscal advirtiendo sobre la posibilidad de que estos instrumentos, si no están integrados en una política que sea coherente frente a sus

objetivos, corran el riesgo de convertirse en soluciones de corto plazo que no atacan las raíces del problema del endeudamiento soberano.

Así, propone que ese tipo de canjes estén alineados con metas climáticas, estrategias de desarrollo que a su vez cumplan con los marcos de política de tipo fiscal que sigan siendo responsables durante el proceso, para que el financiamiento verde no sea estanque a un nivel simbólico, sino que trascienda un nivel transformador que cuya visión se articula con la preocupación de Yagüe (2023) sobre la coherencia entre intención, implementación y resultados.

Por otra parte, la propuesta de Gadano (2024), aunque centrada en el caso argentino, se relaciona directamente con los planteamientos de Yagüe y Stanley planteando que los canjes de deuda efectivamente pueden ser utilizados como una herramienta viable para financiar la acción climática en países con alta vulnerabilidad ambiental con limitaciones presupuestarias como el caso de Ecuador en específico.

Por tal razón, dicho autor ubica como ejemplo que el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo y la restauración de humedales en el Delta del Paraná que pudiesen ser tomados como proyectos prioritarios financiados mediante un canje de deuda por acción ambiental tomando en cuenta en todo momento la importancia del contexto institucional, afirmando que el éxito de estos mecanismos depende tanto del diseño financiero como de la capacidad de gestión del Estado. En este punto, coincide con Stanley en la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para garantizar que los beneficios de los canjes se traduzcan en impactos tangibles que a su vez sean duraderos en el tiempo que es lo que principalmente se persigue en este tipo de circunstancias.

Por su parte, el estudio de Peña et al. (2025) aporta evidencia empírica sobre el caso de Ecuador, evaluando la sostenibilidad de la deuda pública entre 2020 y 2024 donde los autores

observan que, a pesar del ahorro generado por el canje de deuda por naturaleza implementado en Galápagos (USD 1.100 millones), los problemas estructurales de la administración pública persisten. Entre ellos, se mencionan la falta de planificación fiscal, la corrupción, el uso ineficiente del gasto público y la escasa capacidad de control institucional que, dicha evaluación se alinea con las advertencias de Stanley y Gadano, quienes coinciden en que sin una reforma profunda del aparato estatal, el impacto positivo de los canjes de deuda podría ser temporal así como limitado.

Lo interesante entre estos autores es cómo se complementan mutuamente. Yagüe proporciona el marco desde la inversión internacional responsable; Stanley lo conecta con el diseño macroeconómico y la coherencia estructural; Gadano propone la aplicación en un caso concreto, vinculando acción climática con finanzas públicas; y Peña, et al. aterrizan con datos sobre la capacidad estatal para gestionar adecuadamente los recursos obtenidos a través de estos mecanismos coincidiendo en que los canjes de deuda por naturaleza, si bien representan una innovación financiera prometedora, no son soluciones mágicas.

Así, para que su impacto sea efectivo, deben estar acompañados de políticas públicas robustas, marcos legales adecuados, instituciones transparentes y una participación ciudadana activa, por eso Yagüe resalta que los inversores requieren garantías con evidencias del uso adecuado de los fondos, Stanley insiste en que el éxito financiero debe ir de la mano con la transformación pero Gadano agrega que la eficacia depende del arraigo territorial de los proyectos junto a Peña et al. señalan que persigue la teoría de que la institucionalidad sigue siendo el talón de Aquiles de muchas economías en desarrollo.

En el caso de Ecuador, la operación financiera fue destacada internacionalmente como un logro técnico y ambiental. No obstante, como muestran estos autores, el verdadero reto es asegurar que los recursos generados se administren de forma eficaz y que las instituciones encargadas

de su ejecución cuenten con las capacidades necesarias para cumplir los objetivos trazados logrando una comprensión más profunda del tema con aportes de elementos clave para el análisis de futuras políticas de financiamiento verde tanto en Ecuador donde se está enfocando el presente estudio como demás regiones de América Latina los cuales lo necesitan.

En otro orden de ideas, existe un diálogo evidente entre Albornoz (2023) y Chávez et al. (2017), quienes coinciden en señalar el crecimiento del turismo como un factor de presión sobre las áreas protegidas. Mientras Albornoz advierte sobre los efectos negativos del turismo no regulado en Galápagos, Chávez et al. (2017) documentan cómo el turismo se ha convertido en una fuente clave de ingresos para el país, pero alertan sobre la necesidad de acompañar ese crecimiento con estrategias de sostenibilidad. Así, ambos comparten una visión donde el turismo puede ser tanto una oportunidad como una amenaza para los ecosistemas, por este motivo, sugieren que instrumentos como el Galápagos Life Found podrían tomar la decisión de canalizar recursos para mitigar esos impactos si se gestionan adecuadamente resaltando la necesidad de que los ingresos generados por el turismo sean reinvertidos en la protección de los ecosistemas.

Por otro lado, si se compara la mirada positiva y técnica de Infobae (2023) con la postura crítica de Plan V (2023), se observa un contraste que enriquece el análisis del canje de deuda celebrando la operación como un hito en las finanzas sostenibles, resaltando el volumen del ahorro combinado con la participación de actores internacionales como el BID y la DFC. Sin embargo, Plan V (2023) cuestiona la legitimidad de la operación al señalar la falta de control estatal en la gobernanza del fondo, su constitución en un paraíso fiscal pero sobre todo la débil representación gubernamental en su directorio que dichas críticas no desmienten los logros señalados por Infobae (2023), pero obligan a ampliar la mirada hacia aspectos de transparencia, soberanía y participación nacional.

Cuando se cruzan estos dos pares, por un lado, Albornoz (20230 y Chávez et al. (2017), enfocados en el impacto ambiental del turismo, y por otro, Infobae (2023) y Plan V (2023), centrados en la gobernanza del fondo, se observa que todos coinciden en que el canje de deuda por naturaleza, y particularmente el Galápagos Life Found, tiene un potencial transformador, pero también riesgos si se omite el acompañamiento de una gestión institucional sólida que dependerá de los niveles sostenibilidad que se maneje en el mecanismo, lo cual no se ve repercutido únicamente del monto movilizado, sino de la capacidad del Estado y la sociedad civil para supervisar su ejecución, articular prioridades locales e integrar las decisiones en una política de largo plazo.

Incluso dentro de sus diferencias, estos autores se complementan gracias a que observaciones como la de Plan V (2023) sobre la opacidad del fondo con su posible captura por intereses externos son analizados de manera que son vistos como una advertencia necesaria para proteger los beneficios ambientales resaltados por Albornoz (2023) y Chávez et al. (2027). Asimismo, el entusiasmo de Infobae por la innovación financiera no entra en contradicción con la necesidad de asegurar la transparencia que exigen las otras perspectivas de manera que es posible examinarse como una dimensión más del mismo fenómeno lo cual debe ir acompañada de control social, institucionalidad robusta y equidad en la distribución de los beneficios.

Si bien parten de registros distintos como académico, periodístico, analítico y técnico, los autores se encuentran en la idea de que el éxito del fondo dependerá de cómo se articulen las dimensiones que combinan la conservación ambiental, el turismo sostenible, la soberanía fiscal y la legitimidad democrática los cuales son aspectos que no están aislados con elementos interdependientes que deben abordarse simultáneamente garantizando que este tipo de acuerdos alivien la deuda exitosamente pero que realmente contribuyan al desarrollo sostenible del país y a la protección efectiva de su patrimonio natural en todas sus formas.

En el caso de Argentina, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), existe un gran potencial para aplicar este mecanismo, debido a la riqueza de sus ecorregiones y a la presión sobre su deuda externa el país ha experimentado una carga de deuda significativa, agravada por la pandemia de COVID-19, lo que ha generado un marco propicio para la implementación de estrategias que combinen alivio financiero con beneficios ambientales (PNUD, 2022).

En ese sentido, el informe del PNUD identifica que Argentina cuenta con 18 ecorregiones, muchas de ellas únicas, y que, si bien se han alcanzado algunos compromisos de conservación, como proteger el 10% de su espacio marítimo, aún hay grandes desafíos para garantizar la efectividad de las áreas protegidas, especialmente en términos de presupuesto y gestión (PNUD, 2022). En este contexto, los canjes de deuda por acción climática aparecen como una opción que podría contribuir a la sostenibilidad financiera sin descuidar el factor ambiental del país.

Por su parte, en Colombia, el informe de Censat (2024) presenta una crítica estructural al mecanismo de canje de deuda que si bien se reconoce su potencial, también se advierte sobre el riesgo de que estos acuerdos se conviertan en una herramienta que, más que ayudar a los países deudores, refuerce su dependencia financiera resaltando el carácter utilitarista de la naturaleza que subyace a muchos de estos acuerdos, donde la protección ambiental se condiciona al cumplimiento de compromisos financieros. Así, en dicho análisis se comparan casos como Filipinas, Belice y Ecuador, identificando que muchas veces los canjes se negocian sin una participación efectiva de la sociedad civil o de las comunidades locales, lo que limita su legitimidad y eficacia.

A su vez, el reporte de Zero Carbon (2024) plantea que, a pesar de su popularidad creciente, los canjes de deuda por naturaleza tienen un impacto financiero limitado. Desde 1987 hasta

2023, este tipo de acuerdos ha representado solo el 0,11% del total de los pagos de deuda de los países de renta baja y media. Aun así, la herramienta ha generado atención internacional debido a su capacidad para alinear intereses ambientales con la gestión macroeconómica, especialmente en contextos de alta presión fiscal. Sin embargo, también se señala que se enfrentan obstáculos importantes, como su dependencia de moneda local, la falta de canalización de nuevos recursos internacionales, así como las preocupaciones sobre la pérdida de soberanía.

De esta manera, destacando que países como Costa Rica y Bolivia han sido pioneros en la implementación de este tipo de canjes desde los años 80. No obstante, los esquemas actuales buscan ir más allá de los enfoques tradicionales y promover una movilización de capital privado, una mayor escala de financiamiento, pero esencialmente, vínculos concretos que abunden en fortaleza con las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs) bajo el Acuerdo de París. En este contexto, las nuevas propuestas sugieren un rediseño institucional que incluya a bancos multilaterales, actores del sector privado junto a organizaciones de la sociedad civil con el fin de garantizar una gobernanza más justa que cumpla con sus objetivos de manera efectiva.

JUSTIFICACIÓN

A pesar del crecimiento del interés académico e institucional por los mecanismos de canje de deuda por naturaleza, aún existen vacíos importantes en la literatura que limitan una comprensión completa de su funcionamiento, eficacia y consecuencias en el contexto nacional debido a que, la mayoría de estudios se ha concentrado en describir los aspectos técnicos o financieros de estos acuerdos, resaltando sus ventajas como instrumentos de política ambiental o alivio fiscal, pero dejando de lado una mirada crítica sobre su gobernanza, participación social así como de su sostenibilidad a largo plazo resultando especialmente evidente en el caso ecuatoriano, donde el canje de deuda ejecutado en 2023 para la creación del Galápagos Life

Fund ha sido presentado internacionalmente como un modelo exitoso, sin que exista aún un análisis profundo desde una perspectiva local, institucional y política.

Muchos trabajos han abordado este tipo de canje en países como Costa Rica, Belice, Seychelles e Indonesia, centrándose en el volumen financiero movilizado por los impactos ambientales declarados. Sin embargo, pocos estudios han analizado con detenimiento los marcos institucionales que rodean estos acuerdos, así como las tensiones que han llegado a surgir en torno a la soberanía, la transparencia y la toma de decisiones lo cual ha repercutido en escasa atención a las complicaciones que tiene el hecho de que los fondos se establezcan en jurisdicciones extranjeras (como Delaware en el caso del Galápagos Life Fund), o que las decisiones sobre el uso de los recursos estén mayoritariamente en manos de actores no estatales si no internacionales.

La presente investigación pretende contribuir a este debate al ofrecer un análisis contextualizado y crítico del canje de deuda por naturaleza realizado en Ecuador, considerando sus factores financieros, así como ambientales con sus dimensiones anteriormente mencionadas. De esta manera, a través del estudio del caso del Galápagos Life Found, se busca comprender cómo se diseñan y gestionan estos mecanismos en la práctica, quiénes participan en la toma de decisiones, cómo se establecen los criterios de asignación de fondos y qué impacto real tienen sobre las comunidades o territorios involucrados.

De esta forma, la literatura disponible ha tendido a reproducir una narrativa optimista y técnica de los canjes de deuda, subrayando su carácter innovador sin cuestionar suficientemente sus limitaciones o contradicciones. En ese sentido, esta investigación aspira a matizar dicha narrativa, señalando los riesgos de que estos mecanismos sean utilizados como soluciones simbólicas frente a problemas de endeudamiento y deterioro ambiental que, en lugar de asumir que por naturaleza son intrínsecamente positivos, se propone analizarlos como herramientas

complejas que deben evaluarse en función de sus resultados concretos tomando en cuenta su coherencia con las prioridades nacionales y locales de quienes lo viven.

En añadidura, se observa que la mayoría de trabajos han sido elaborados desde instituciones financieras, agencias multilaterales o consultoras, lo que deja un espacio abierto para la producción de conocimiento académico desde perspectivas más ancladas en el contexto latinoamericano tomando como objeto un caso reciente y aún en implementación como el del Galápagos Life Fund, lo cual representa una oportunidad para aportar evidencia empírica con reflexiones analíticas que puedan alimentar debates futuros sobre la viabilidad en la que intervenga la legitimidad de estos acuerdos en la región desde sus bases.

La comprensión contemporánea de las relaciones internacionales, especialmente ambientales en cuanto al canje de deuda por naturaleza se ha visto enriquecido considerablemente al combinar los enfoques decoloniales, así como postcoloniales con el análisis institucional ambiental. De esta forma, el capítulo 10 de Baylis, Smith y Owens (2019), escrito por Meera Sabaratnam, plantea que las teorías tradicionales de las relaciones internacionales, como el liberalismo y el realismo, han ignorado en gran medida los efectos históricos del colonialismo y del racismo estructural en la configuración del orden mundial contemporáneo.

Postcolonialismo y decolonialidad se presentan, en este sentido, como una teoría unificada tomando formas críticas de pensar el mundo, enfocadas en “ver y conocer desde las perspectivas de quienes han sido históricamente desposeídos” (Sabaratnam, 2019, p. 165). Esta perspectiva invita a preguntarse: ¿el canje de deuda por naturaleza es una herramienta de justicia ambiental o una continuación del control económico y territorial sobre los países del Sur Global? De esta forma, cuando las instituciones financieras internacionales, históricamente dominadas por países del Norte Global, imponen condiciones ambientales a cambio de alivios

financieros, es necesario cuestionar si estos mecanismos empoderan verdaderamente a las comunidades locales o reproducen dependencias.

Sabaratnam (2019) explica que los enfoques decoloniales priorizan la recuperación de epistemologías indígenas y cosmologías no occidentales para reconsiderar las relaciones entre humanos y naturaleza con el fin de analizar proyectos como Galápagos Life Fund, donde las comunidades locales con sus saberes tradicionales vuelvan ocupar un lugar central. Sin embargo, la experiencia histórica demuestra que muchas veces las decisiones se toman desde arriba, sin una participación real de los involucrados, lo cual reproduce lógicas de exclusión y extractivismo epistémico.

En esta línea crítica, John Vogler (2019), en el capítulo 24 sobre temas ambientales, analiza cómo la gobernanza ambiental internacional ha evolucionado en un sistema fragmentado de más de 190 Estados soberanos que intentan cooperar ante desafíos globales como el cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad sosteniendo que la necesidad de soluciones globales ha impulsado la creación de acuerdos multilaterales como el Protocolo de Montreal o el Acuerdo de París, pero advierte que la cooperación internacional sigue siendo desigual. De esta forma, mientras algunos países tienen capacidad para imponer sus intereses, otros quedan relegados a cumplir estándares impuestos desde afuera, lo cual llega a verse reflejado en los mecanismos de canje de deuda.

Ambos autores coinciden, desde sus diferentes campos, en que el sistema internacional reproduce jerarquías. Mientras Sabaratnam (2019) lo explica desde la historia del colonialismo, Vogler (2019) lo muestra en el ámbito de las negociaciones ambientales identificando que los países con mayor capacidad económica, tecnológica y diplomática definen las reglas, mientras que los países del Sur Global deben adaptarse que, dicha realidad posiciona en entredicho la narrativa de que el canje de deuda por naturaleza sea siempre una herramienta de justicia

climática, pues llega a implicar la cesión de soberanía sobre recursos estratégicos o áreas protegidas, a cambio de condonaciones financieras que muchas veces son menores al valor ecológico de lo conservado.

Por su parte, el concepto de gobernanza ambiental global planteado por Vogler (2019) se basa en la idea de cooperación intergubernamental para la protección de los bienes comunes, como los océanos, la atmósfera o los bosques. Sin embargo, como señala Sabaratnam (2019), es vital preguntarse desde qué perspectiva se diseña esa gobernanza, pero sobre todo estar consciente de a quienes representa y a quienes no. Sin duda, la experiencia de países como Ecuador, donde se ha implementado un canje de deuda para la conservación de Galápagos, es objeto análisis para la luz de los intereses geopolíticos de quienes financian dichos acuerdos, en especial ONGs transnacionales o bancos con intereses estratégicos los cuales aumentan la tensión entre autonomía nacional y presión internacional en el que se tiende a atravesar todo el diseño e implementación de estos acuerdos.

Así, el enfoque decolonial juega a favor de reinterpretar conceptos como “desarrollo sostenible”, ampliamente citados por Vogler (2019), pero frecuentemente vaciados de contenido crítico en un momento donde los discursos se promueven con una visión tecnocrática de la sostenibilidad tomando en cuenta los movimientos sociales e indígenas quienes sostienen visiones alternativas como el “Buen Vivir”, donde el equilibrio con la naturaleza se basa en principios éticos, comunitarios y territoriales. De esta forma, en el caso de Ecuador, es particularmente relevante este punto, dado que el concepto de Buen Vivir está incluido en la Constitución de 2008, pero ha sido marginalizado en muchas de las políticas económicas, así como ambientales impulsadas en el país.

Por otra parte, la crítica postcolonial resalta el papel del conocimiento y del discurso en la legitimación de las relaciones de poder global, por lo que Sabaratnam (2019) enfatiza que las

narrativas dominantes sobre desarrollo, seguridad o medioambiente suelen reproducir lógicas eurocéntricas que invisibilizan otras formas de pensar y vivir el mundo lo cual es clave para para del Galápagos Life Fund, ya que en ocasiones las decisiones importantes en su conformación, estructura financiera así como objetivos de conservación fueron diseñadas fuera del Ecuador con lógicas globales de mercado y eficiencia, más que con una visión de justicia ambiental local. Vogler (2019), en otro orden de ideas, reconoce que existe una tensión constante entre el interés común global y los intereses particulares de los países más poderosos, lo cual también limita el alcance transformador de las negociaciones en este ámbito dificultando el cumplimiento de las metas propuestas.

En este escenario, ambos enfoques permiten cuestionar si los canjes de deuda por naturaleza, en lugar de ser herramientas de empoderamiento y cooperación, están siendo utilizados como mecanismos de reestructuración hegemónica que refuerzan las desigualdades del sistema internacional. Si bien estos acuerdos han llegado a tener efectos positivos sobre la conservación, el hecho de que estén diseñados e implementados desde fuera, con escasa participación de las comunidades directamente afectadas, refuerza las críticas de Sabaratnam (2019) sobre la exclusión epistémica y la imposición de una racionalidad poco incluyente enfatizando así la necesidad urgente de reorganizar las estructuras institucionales incluyendo los marcos conceptuales desde los cuales se analizan este tipo de problemáticas emergentes.

METODOLOGÍA

Esta investigación se enmarca en un enfoque cualitativo, con una orientación crítica-contextual la cual analiza fenómenos sociales complejos lo cual es el caso del canje de deuda por naturaleza desde una perspectiva que trasciende los datos técnicos donde se ha buscado comprender las distintas dimensiones a niveles estructurales, políticos y económicos que nacen de la implementación de este mecanismo financiero en el país, especialmente a través de Galápagos Life Fund, que ha sido ampliamente promovido como un modelo internacional de conservación ambiental.

Para recopilar la información se emplearon tres técnicas principales: la revisión documental, las entrevistas semiestructuradas y la solicitud formal de información a entidades públicas; de esta manera, cada una de ellas respondió a la necesidad de obtener fuentes diversas que pudiesen ser contrastables entre sí, considerando que el tema investigado involucra múltiples actores, niveles de poder, marcos regulatorios y discursos institucionales.

De esta forma la revisión documental se centró en el análisis de informes técnicos de organismos multilaterales como el PNUD y Zero Carbon Analytics, documentos institucionales, artículos académicos y reportajes periodísticos permitiendo contextualizar el fenómeno a nivel regional y global con sus respectivos antecedentes sobre experiencias similares que permiten reconocer los argumentos tanto a favor como en contra del uso de estos instrumentos siendo su principal fortaleza el acceso a fuentes que ofrecen una base sólida para la comprensión técnica del mecanismo. No obstante, una limitación importante fue la escasa disponibilidad de información oficial del país de acceso público, así como la dificultad para obtener documentos internos del proceso de negociación tomando en cuenta la ejecución del canje.

Frente a esa limitación, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave relacionados con el proceso para recoger testimonios y perspectivas directas de quienes participaron en el diseño e implementación del canje, como académicos vinculados a la Fundación Galápagos Life Fund lo cual fue útil para acceder a datos no documentados oficialmente como también para comprender cómo distintas personas valoran el proceso, los objetivos del canje, las tensiones entre instituciones pero sobre todo los desafíos en su ejecución con la posibilidad de triangular estos relatos con los documentos revisados. No obstante, otra de las limitantes fue la dificultad para contactar y conseguir entrevistas con ciertos funcionarios clave, especialmente aquellos vinculados al Ministerio de Finanzas.

Dicho recurso buscó ampliar la base de datos del estudio con información oficial de primera mano. No obstante, la falta de respuesta institucional junto a la remisión incompleta de información dificultó la obtención de algunos insumos clave evidenciando una de las principales barreras en las investigaciones sobre políticas públicas: la limitada transparencia y la débil institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas en torno a este tipo de acuerdos en concreto.

Durante todo el proceso se respetaron los principios éticos de la investigación cualitativa donde las entrevistas se realizaron mediante consentimiento informado, explicando a cada participante el objetivo del estudio, el uso de la información recolectada así, garantizando el respeto a su identidad, opiniones y privacidad que, en los casos en que los informantes solicitaron confidencialidad, se omitieron sus nombres, así como cualquier dato que pudiera comprometer su anonimato. Asimismo, la información recogida de documentos y medios fue tratada con rigor académico, asegurando la correcta citación de las fuentes con el fin de evitar interpretaciones que descontextualicen los contenidos originales.

HALLAZGOS

El proceso de investigación sobre el canje de deuda por naturaleza en Ecuador encontró en la entrevista con una representante del Galápagos Life Fund (GLF) un insumo clave para comprender el diseño operativo del fondo, como también los desafíos, limitaciones y expectativas que rodean su implementación permitiendo acceder a una perspectiva interna, con un nivel mayor de detalle técnico e institucional que si bien está presente en la mayoría de fuentes documentales disponibles públicamente, también se pudo evidenciar datos interesantes a considerar.

Para comenzar, uno de los hallazgos más relevantes tiene que ver con el estado actual del GLF que, aunque ha sido presentado en medios de comunicación, así como foros internacionales a manera de un modelo exitoso que combina la innovación financiera con la conservación, la representante entrevistada aclaró que el fondo “tiene apenas un año y medio de existencia, y hasta ahora ha estado enfocado en establecer la estructura institucional y operativa”. En ese sentido, señaló que el tiempo transcurrido se ha destinado a procesos administrativos como la apertura de cuentas bancarias, la conformación del equipo técnico, la elaboración de procedimientos internos y la planificación estratégica enfatizando que “todavía no se puede hablar de impactos concretos en conservación, porque los proyectos aún no se han implementado”.

Por consiguiente, el fondo cuenta con dos mecanismos de financiamiento. Por un lado, se canalizan anualmente entre 11 y 12 millones de dólares para proyectos de conservación activa y desarrollo sostenible; por otro lado, se deposita cada año una cantidad fija de “5 millones de dólares en un fideicomiso de largo plazo, que tiene como fin asegurar la sostenibilidad de las acciones de conservación para la eternidad” tomando como punto de partida una arquitectura financiera la cual se inspira en otros modelos utilizados a nivel global en cuanto a fondos de

conservación, donde una parte de los recursos se ejecuta anualmente y otra se capitaliza para sostener el trabajo a largo plazo que se vaya a desarrollar.

De esta manera, el elemento que genera especial interés en el diseño del GLF es su gobernanza debido a que, a diferencia de otros programas estatales, el fondo tiene una estructura independiente en la que no solo el Ministerio del Ambiente no tiene poder de decisión. Según la entrevistada, “el Ministerio sí participa, pero las decisiones estratégicas las toma el directorio institucional, que está conformado por ocho miembros nacionales y tres internacionales” revelando que la presencia significativa de actores no gubernamentales en los espacios de toma de decisiones si bien podría interpretarse como una estrategia para asegurar transparencia, también plantea preguntas sobre la soberanía en el uso de los recursos.

Así, en cuanto a la elegibilidad y orientación de los fondos, se destacó que el GLF financia exclusivamente proyectos de conservación marina en donde se responda a los compromisos adquiridos por el Estado en el marco del canje de deuda. No obstante, este criterio delimita la participación de ciertos actores locales cuyas propuestas no se alinean con esta prioridad como en la primera convocatoria pública, que estuvo abierta hasta el 20 de enero de 2025 donde se priorizaron proyectos de educación ambiental, con énfasis en la formación de capacidades y la sensibilización comunitaria que, según la entrevistada, los criterios de selección son públicos así como técnicos con el fin de apuntar a financiar “proyectos concretos, con objetivos definidos, presupuesto claro y resultados verificables”.

En cuanto al seguimiento de los proyectos, el fondo cuenta con un equipo especializado encargado del monitoreo financiero y ambiental del cual la entrevistada indicó que “se utilizan estándares internacionales para asegurar que cada proyecto cumpla con los objetivos planteados y que tenga un impacto medible” con un informe anual que sintetiza los avances operativos, el estado financiero del fondo y las líneas de trabajo para el año siguiente adoptando

una estructura de rendición de cuentas en condición exigida por los donantes internacionales, que participan activamente en la definición de las prioridades del fondo, aunque no como votantes formales del directorio.

La representante también enfatizó que, a pesar de la participación de actores internacionales en, las convocatorias se adaptan a las necesidades locales de manera que cada año, el fondo define sus líneas estratégicas en función de las prioridades del territorio con el dinero disponible. De esta manera, se busca un equilibrio entre los compromisos adquiridos por el Estado ante los acreedores y las realidades territoriales de Galápagos tomando conciencia de que, aunque el fondo opera bajo compromisos globales, hay una voluntad explícita de adaptar las decisiones estratégicas al contexto insular.

Lo mismo sucede a lo que respecta a la relación con otras instituciones del Estado, como el Ministerio de Finanzas donde la entrevistada aclaró que “estos ministerios no toman decisiones sobre los fondos, pero fueron claves en la negociación del canje”. Es decir, una vez concretado el acuerdo, su rol se limita a garantizar la sostenibilidad financiera del mecanismo y a supervisar los flujos macroeconómicos del país con una separación entre la negociación financiera del canje con la implementación práctica del fondo, lo cual pudiese llegar a generar desconexiones entre las políticas de deuda externa y las políticas ambientales nacionales por lo que es un punto a considerar.

La entrevista evidenció que el Galápagos Life Fund es una iniciativa aún en fase de consolidación que, si bien presenta una estructura institucional y financiera robusta, con estándares internacionales de transparencia, también enfrenta retos importantes: entre ellos, la necesidad de demostrar resultados concretos a corto plazo, de ampliar la participación local en la toma de decisiones, así como de generar mecanismos de articulación con otras políticas

públicas ambientales que como lo señaló la entrevistada, “estamos en una etapa de transición, de pasar del diseño a la ejecución”.

Este testimonio aporta información valiosa para entender el proceso desde adentro, más allá de los discursos institucionales permitiendo evaluar no la estructura del fondo, como también las tensiones que atraviesan su operación: la participación internacional frente a la soberanía nacional, la técnica frente a lo político, pero sobre todo la conservación frente a las necesidades sociales del territorio.

Por otro lado, el Informe Anual de Seguimiento Ambiental y Social del Fondo de Vida Galápagos (GLF) correspondiente al periodo mayo 2023 – mayo 2024 proporciona información crucial sobre el estado actual del fondo, los avances logrados y los desafíos identificados durante su primer año de operación. En este contexto, el informe representa un insumo fundamental para entender el funcionamiento interno del fondo, así como los compromisos ambientales y sociales que asume en el marco del canje de deuda por naturaleza impulsado por el Ecuador en este caso. Según, The Galápagos Life Fund (2023):

“En el primer periodo de informes desde principios de mayo de 2023 a finales de mayo de 2024, la GLF ha centrado sus esfuerzos en poner en marcha los recursos, procedimientos y mecanismos en preparación para actividades de concesión de subvenciones. Estos esfuerzos todavía siguen en curso en la medida que la organización de la GLF se establece.” (p. 25, traducido por la autora)

De esta manera, se evidencia que uno de sus objetivos es proporcionar financiamiento mediante subvenciones y otras formas de apoyo que promueven la conservación, el mantenimiento, el crecimiento y la seguridad del capital natural de Galápagos, incluyendo la RMH (Reserva Marina Hermandad) que, para alcanzar este objetivo, el fondo ha trabajado durante su primer año en la implementación de sistemas operativos, procedimientos y mecanismos que aseguren

una asignación equitativa que a su vez siga siendo auditabile de los recursos financieros manteniendo los estándares de transparencia.

En términos de estructura, el fondo cuenta con una junta directiva compuesta por once miembros, cinco de ellos representantes gubernamentales y seis provenientes de sectores no gubernamentales como la pesca artesanal, el turismo local e instituciones educativas reflejando así un intento por equilibrar la representación institucional y comunitaria en la toma de decisiones operando desde la isla Santa Cruz, y su sede legal la cual está registrada en Delaware, EE. UU., como organización sin fines de lucro, siguiendo una práctica común en los fondos fiduciarios internacionales.

Asimismo, durante el primer año de funcionamiento, el GLF se concentró en construir las bases institucionales necesarias para la concesión de subvenciones como lo aclaró una de sus representantes por lo que si bien incluyó la elaboración del Manual de Operaciones, la contratación de personal técnico así como administrativo también se precisó la creación de comités especializados como el Comité Asesor Técnico y el Comité de Finanzas con procesos competitivos para la selección de un auditor externo (Price Waterhouse Cooper), un contador (UHY Accounting) y un gestor de inversiones (Bank of New York Mellon), acciones que reforzaron la transparencia del fondo.

Sin duda, uno de los principales hallazgos encontrados fueron los avances que han sido el desarrollo del Sistema de Gestión Ambiental y Social (SGAS), un requisito para poder ejecutar proyectos de conservación en el marco de estándares internacionales el cual garantiza que las actividades financiadas cumplan con las Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional (IFC), abordando riesgos ambientales, sociales, de salud, seguridad, derechos humanos y género. Según el informe, se espera que el SGAS esté plenamente operativo en el

tercer trimestre de 2024, lo cual habilitará la emisión de las primeras convocatorias de propuestas.

En relación con la Reserva Marina Hermandad, el informe destaca que su creación en 2022 representa un paso crucial en la protección de los ecosistemas marinos del Pacífico tropical oriental gracias a que la RMH abarca 60.000 km² e incluye la migración Galápagos-Cocos, clave para especies como tiburones, ballenas, tortugas y mantarrayas donde Galapagos Life Fund se ha comprometido a apoyar la implementación del Plan de Manejo de la RMH, aprobado por el Ministerio de Ambiente en 2023 incluyendo actividades de monitoreo, vigilancia, fortalecimiento institucional y participación comunitaria.

Otro punto que representa un dato relevante del informe es el enfoque del fondo hacia la protección de comunidades vulnerables, en especial la comunidad pesquera artesanal continental en la que se reconoce que la creación de la RMH ha generado restricciones pesqueras que han llegado a afectar económicamente a estas comunidades. Por ello, se ha desarrollado un Plan de Asistencia Transitoria (TAP) y se contempla un eventual Plan de Restauración de Medios de Vida (LRP) basado en una evaluación de impacto socioeconómico actualmente en curso, dirigida por el Instituto para el Crecimiento Sostenible de la Empresa (ICSEM).

Por su parte, el fondo también ha trabajado en un Plan de Gestión de Seguridad que establece protocolos para prevenir y mitigar riesgos relacionados con la vigilancia de la RMH especialmente desarrollado con la participación de la Armada del Ecuador, la Dirección del Parque Nacional Galápagos y comunidades pesquera basándose en principios de proporcionalidad, buenas prácticas internacionales y estándares éticos en la contratación.

Otro aspecto relevante ha sido la implementación de actividades de participación de las partes interesadas con el denominado Plan de Participación de las Partes Interesadas o PEI por sus

siglas que incluye talleres, reuniones y consultas con comunidades locales, ONG, autoridades reguladoras junto a pescadores con la finalidad de garantizar que las decisiones del fondo reflejen las preocupaciones y propuestas de las poblaciones directamente afectadas procurando al final del día que la participación continúe incrementándose conforme el fondo entre en su etapa operativa.

De la misma forma, en términos de monitoreo, se ha previsto un sistema continuo para verificar el cumplimiento de los programas establecidos, incluyendo los actualmente existentes los cuales fueron mencionados en la presente investigación con los planes de seguridad y medios de vida correspondientes manteniendo mecanismos de reporte constante, con el fin de asegurar la rendición de cuentas ante la ciudadanía, el Estado y los organismos financieros internacionales que respaldan el fondo.

Así, el informe reconoce que los beneficios ambientales y sociales derivados de la implementación del fondo y de la RMH no serán inmediatos. Más bien, se proyectan en el mediano y largo plazo, especialmente en términos de recuperación de ecosistemas marinos, mejora de la sostenibilidad pesquera, sin dejar atrás el fortalecimiento del capital social local. No obstante, se enfatiza que el establecimiento de estos mecanismos institucionales y financieros es una condición indispensable para que los impactos esperados puedan materializarse

Un hallazgo relevante es que GLF fue concebido como una fuente de financiamiento para proyectos puntuales, pero también como un instrumento que garantice sostenibilidad financiera a largo plazo para la conservación de ecosistemas marinos únicos, particularmente aquellos vinculados a la Reserva Marina Hermandad (RMH). En palabras del informe, un fondo fiduciario como el GLF proporciona una fuente estable de financiación para proyectos de

conservación, garantizando que exista un apoyo financiero consistente para fines ambientales y sociales.

La lógica financiera del fondo está íntimamente ligada al canje de deuda ejecutado por Ecuador, el cual se consolidó en enero de 2022 con la creación de la RMH como nueva área marina protegida habilitando así, un mecanismo financiero de conservación que destina recursos para actividades inmediatas que a su vez crea una base económica sólida a través de un fideicomiso legalmente constituido que responde a prácticas internacionales las cuales buscan promover marcos legales sólidos y estables.

De forma similar, El GLF contempla la capacitación de actores locales junto a la difusión de información sobre la conservación marina y la gestión sostenible que, aunque estos programas aún se encuentran en etapas iniciales, el informe indica que forman parte de la estrategia general de consolidación del fondo, como mecanismo que si bien financia también educa y promueve la corresponsabilidad.

En las mismas circunstancias, Impact Report del Galápagos Life Fund (GLF) de 2024 representa una fuente clave para comprender la evolución del organismo a estudiar habiendo encontrado entre sus principales hallazgos del documento es que, en términos de financiamiento, el informe destaca que el canje permitió liberar recursos equivalentes a 463 millones de dólares que serán canalizados hacia conservación y desarrollo local. Cada año, el GLF destinará aproximadamente 13 millones de dólares en subvenciones para proyectos en la región que, para 2041, espera alcanzar un total acumulado de 240 millones de dólares. En palabras del informe, esta estructura garantiza una fuente estable de financiamiento para la conservación marina a perpetuidad.

En materia de prioridades temáticas, el GLF ha definido siete áreas estratégicas para el financiamiento de proyectos: en primer lugar, gestión de la HMR y GMR; en segundo lugar, el

cumplimiento de los Compromisos de Sostenibilidad asumidos por Ecuador; en tercer lugar, la pesca sostenible; en cuarto lugar, la investigación científica y económica; en quinto lugar, la educación ambiental; en sexto lugar, el turismo sostenible; para finalizar en el séptimo lugar, los otros proyectos de interés comunitario. El primer llamado abierto de propuestas, anunciado para finales de 2024, se enfocó en estas líneas y contará con un presupuesto inicial de 4.5 millones de dólares.

Asimismo, el GLF ha incorporado un enfoque participativo en sus procesos. Durante 2023 y 2024 se realizaron múltiples talleres con actores públicos y privados que, dicha participación ha sido indispensable para la definición del plan de manejo de la HMR, así como en la validación de las estructuras del fondo implementado así, un Mecanismo de Quejas y Participación de Actores Clave, con el fin de canalizar retroalimentación de la comunidad sobre los procesos del GLF existentes.

Desde el punto de vista financiero, el informe presenta datos concretos sobre el comportamiento del fideicomiso como mayo de 2024, donde el valor del fondo había crecido a 13.5 millones de dólares, producto de las inversiones manejadas por BNY Mellon y de pagos adicionales del acuerdo de canje con una correcta administración de los recursos bajo directrices definidas por el Comité Financiero y supervisadas por el Directorio en todo momento del proceso en cuestión que se estuviese realizando.

De esta manera, Galapagos Life Fund ha identificado sus metas inmediatas para el siguiente periodo, entre las que se incluyen: ejecutar el Plan de Acción Transitorio (TAP) para mitigar impactos sociales del canje, implementar el plan de seguridad previsto, completar el sistema de gestión ambiental y social para finalizar lanzando la convocatoria oficial de subvenciones con la finalidad de apoyar con asistencia técnica a las entidades estatales encargadas de cumplir los compromisos asumidos ante los donantes internacionales de las islas Galápagos.

El último documento estudiado fue el Plan de Participación de las Partes Interesadas o PPPI por sus siglas del Galápagos Life Fund (GLF) el cual representa un esfuerzo técnico, social y político orientado a democratizar los procesos de gobernanza ambiental asociados a la financiación climática mediante canjes de deuda por conservación en dónde uno de sus aspectos más significativos es que no trata la participación como una obligación superficial, sino como una estructura formalizada con roles, tiempos y mecanismos definidos.

Desde su introducción, el documento destaca que, para proyectos de conservación, el hecho de garantizar que verdaderamente exista un apoyo financiero consistente tanto para fines ambientales como sociales en efecto es un principio clave para asegurar legitimidad a largo plazo asumiendo que la participación de las comunidades y actores locales está siendo utilizada como una estrategia para evitar conflictos pero también como una forma activa de generar legitimidad social sobre los recursos canalizados por el GLF.

Se pudo evidenciar que una de las estrategias más innovadoras del plan es la construcción de una tipología de actores donde las partes interesadas se agrupan si bien por sector (público, privado, sociedad civil) como se había mencionado con anterioridad, también por su escala geográfica (local, nacional, internacional) y por el nivel de influencia en el proceso que, dicha segmentación permite diseñar planes diferenciados según el peso e interés de cada actor reconociendo que algunas comunidades, especialmente las pesqueras y rurales, han sido históricamente excluidas de decisiones ambientales. Por ello, se plantea según Galapagos Life Fund (2023) “asegurar que las partes interesadas marginadas, incluidos los pueblos indígenas, mujeres y jóvenes, participen significativamente en la planificación y ejecución de los proyectos.” (p.13)

Por otro lado, se logró identificar que el componente de género está explícitamente incorporado, con un enfoque interseccional gracias a que el enfoque del mismo se centra en

garantizar la participación activa incluyendo el empoderamiento inmerso en ello, mediante la integración de una perspectiva de género que en todas las estrategias de participación de las partes interesadas de GLF debe de estar presente situando a la inclusión como prioridad donde no se limita al acceso formal, sino que busca generar condiciones de equidad estructural para que tanto mujeres como otros grupos invisibilizados puedan incidir realmente en los que se está llevando a cabo.

Además de los principios, el documento establece una serie de herramientas operativas que, entre ellas destaca el Mecanismo de Gestión de Quejas (MGM) que, según Galapagos Life Fund (2023) se implementa “para garantizar que las partes interesadas tengan un canal formal para expresar preocupaciones o quejas relacionadas con los proyectos o la operación del GLF” (p. 8). Este mecanismo incluye tanto canales digitales como reuniones comunitarias, lo que permite atender contextos tecnológicos dispares con la finalidad de que más allá de su función correctiva, el MGM se plantea como una herramienta de mejora institucional continua, alimentando los procesos de aprendizaje organizacional.

De esta forma, se consigue que la claridad en los roles institucionales también sea una constante donde cada proyecto que haya sido financiado por el GLF debe obligatoriamente desarrollar su propio Plan de Participación que esté adaptado al contexto local en el que se encuentre significando que si bien el PPPI actúa como marco general, cada iniciativa debe ajustar sus mecanismos a las realidades del territorio y actores con los que interactúa sin dejar atrás la diversidad cultural presente en el proceso.

Sin dejar atrás otros aspectos fundamentales como la identificación del área de influencia extendida (ADI), la cual a diferencia de otros programas que restringen su participación a los actores inmediatos del área de intervención, el PPPI reconoce que dicha zona de influencia no se limita al territorio físico de Galápagos porque también incluye instituciones internacionales

que se vinculan ejecución de los proyectos con su respectivo financiamiento de por medio tomando en cuenta las los circuitos de influencia en torno a los programas.

Otras de las áreas para estudiar fueron los términos de monitoreo y evaluación donde se incluye indicadores concretos como porcentaje de actores consultados, número de quejas recibidas tomando en cuenta cuántas de ellas son resueltas, pero sobre todo el nivel de participación de mujeres y jóvenes en este tipo de iniciativas los cuales serán monitoreados de manera trimestral analizando los resultados compartidos conjunto a las partes interesadas con la finalidad de promover la transparencia del proceso dándole paso a las comunidades para ejercer una forma de control social basado en evidencia comprobables.

Todas estas acciones evidentemente no pudiesen ser posible si su las alianzas estratégicas que han creado a lo largo de su funcionamiento en el que el plan reconoce a los medios de comunicación como componentes de gran interés quienes cumplen un papel indispensable en la difusión del proyecto consiguiendo la movilización de la opinión pública con universidades y centros de investigación que son consideradas fuentes legítimas de información técnica las cuales han llegado a ser aliados para la evaluación de impacto, garantizando así que la participación no esté basada únicamente en la percepción con instrumentos internacionales como el Acuerdo de Escazú donde se comprometen a respetar los principios fundamentales al acceso a la información junto a la participación pública guiándose por la justicia ambiental establecidos en el acuerdo de alineaciones que corresponden a la fuerza jurídica y política del plan, conectando las prácticas locales con los marcos globales de derechos ambientales.

ANÁLISIS

El análisis de los datos recopilados a lo largo de esta investigación permitió entender la complejidad del canje de deuda por conservación implementado en Ecuador, revelando sus alcances financieros donde los datos mostraron que su éxito depende de una interacción

delicada entre estructuras jurídicas internacionales, capacidades institucionales locales y mecanismos efectivos de participación ciudadana.

De esta manera, los datos institucionales analizados evidencian que el modelo se basa en una estructura financiera robusta con un fondo fiduciario independiente que cuenta con un respaldo legal internacional consiguiendo canalizar recursos de manera eficiente que con reglas claras de asignación logren el control del mismo, lo cual se interpreta como un intento por garantizar transparencia, algo que suele estar ausente en proyectos públicos tradicionales a diferencia de Galapagos Life Fund que fue creado con el propósito de gestionar recursos derivados de la reducción de la deuda, lo cual implica una transformación del pasivo estatal en activos ambientales, al menos en lo que se ha conseguido observar en el discurso de su primer año de funcionamiento hasta la fecha de esta investigación.

No obstante, los mismos datos muestran que esta fortaleza técnica puede convertirse en un límite cuando se analiza desde la óptica de la soberanía por el hecho de que el fondo está constituido fuera del país, y que las decisiones estratégicas se tomen desde una estructura donde las entidades estatales tienen participación limitada, en realidad pone en tensión el control democrático sobre los recursos. En lugar de reforzar la institucionalidad pública, el modelo parece favorecer una delegación de funciones clave hacia entidades privadas o internacionales, lo cual llega comprometer la autonomía del Estado sobre sus propios ecosistemas en un futuro cercano.

En esta forma, los datos operativos del fondo revelan un desfase entre el volumen financiero anunciado y la ejecución real que, a pesar de los compromisos económicos generados por el canje de deuda, estos no se han traducido inmediatamente en proyectos de conservación tangibles, pero cabe aclarar que, dicho retraso no necesariamente implica ineficiencia, ya que responde al tiempo requerido para establecer los marcos normativos, administrativos y legales

necesarios. Sin embargo, el hecho de que en el primer año no se haya implementado ninguna iniciativa concreta cuestiona la narrativa de éxito con la que se promocionó este acuerdo en la arena internacional debido a que, la implementación técnica ha sido lenta limitando así, la posibilidad de evaluar impactos ambientales o sociales de forma sustantiva.

La información obtenida sobre participación ciudadana permite un análisis similar con planes comunitarios, convocatorias públicas y procesos de retroalimentación los cuales están pensados para incluir a actores locales, especialmente a aquellos tradicionalmente excluidos como mujeres, jóvenes o comunidades rurales, aunque aún se encuentran en una fase muy inicial la participación sigue siendo más declarativa que efectiva, y está mediada por barreras burocráticas que restringen la capacidad de incidencia de los sectores más vulnerables.

Por tal razón, uno de los datos especialmente relevantes es el reconocimiento de impactos sociales generados por la creación de la nueva reserva marina vinculada al canje en el que el cierre de áreas de pesca ha afectado a comunidades artesanales, y si bien se han diseñado planes de compensación con restauración de medios de vida, estos aún no han sido implementados permitiendo una perspectiva de conservación así como también como un reordenamiento territorial con consecuencias económicas directas lo que resalta la necesidad de pensar estos mecanismos más allá del eje ecológico, incluyendo sus efectos sobre el tejido social y económico emergente.

Entre dichos tejidos, se enfrenta la exigencia de cumplir con normas técnicas externas, tanto para ejecutar proyectos como para recibir fondos, lo cual implica que muchas organizaciones locales quedan fuera del proceso por no cumplir con los requisitos formales sugiriendo que si bien el modelo busca ser inclusivo, en la práctica opera bajo una lógica de exclusión que privilegia a actores con capacidades administrativas y técnicas elevadas dando como resultado

una participación restringida junto a una brecha entre quienes diseñan las políticas con quienes las viven en territorio diariamente

Asimismo, sucede con la ambigüedad en los criterios de priorización que, a pesar de que el fondo establece líneas estratégicas, estas son redefinidas periódicamente en función de los intereses del directorio y de los compromisos internacionales asumidos con una flexibilidad que pudiese llegar a ser una fortaleza en contextos cambiantes, pero también introduce incertidumbre sobre la dirección del financiamiento por lo que se ha llegado a interpretar de manera que las prioridades no necesariamente responden a diagnósticos territoriales, sino a agendas de distintas entidades, lo cual genera una desconexión entre los objetivos globales con las necesidades locales.

La información recogida sobre actores institucionales aportó para entender la manera en que las Universidades, medios de comunicación, ONG y entidades estatales forman parte del ecosistema del fondo, pero su nivel de incidencia varía considerablemente lo que han permitido analizar y comprender el modelo como una red de gobernanza multinivel desequilibrada, donde la presencia formal de actores no se traduce en capacidad de decisión real si no de quienes asumen mayores responsabilidades.

Se lo presenta como un mecanismo eficiente, innovador y sustentable. Sin embargo, el análisis muestra que su carácter replicable debe ser evaluado debido a que, específicamente la experiencia a nivel de Ecuador depende de una combinación de factores: biodiversidad estratégica, presión de deuda externa, interés de actores internacionales y disponibilidad de organizaciones con capacidad técnica con que datos permiten afirmar que no todos estos factores están presentes en otros países, y por lo tanto, la generalización del modelo debe hacerse con cautela.

De esta forma, los datos recolectados permiten ver el canje de deuda por conservación como una transacción financiera, pero también como una reconfiguración de relaciones institucionales, prioridades ambientales y formas de participación que muestran tanto las promesas del modelo como sus zonas de opacidad que, ayudan a responder a la pregunta de investigación porque ponen en evidencia que los límites del fondo no están en su estructura formal, sino en las dinámicas de poder que lo atraviesan junto a su desconexión parcial con los actores del territorio.

CONCLUSIONES

En definitiva, el estudio del canje de deuda por conservación en Ecuador, a través del caso del Galápagos Life Fund (GLF) es un modelo que combina innovación financiera, objetivos ambientales y compromisos nacionales en una fórmula única dentro de una tendencia promovida por organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, que respaldan mecanismos financieros para convertir deuda soberana en recursos destinados a la conservación. A primera vista, el GLF representa una alternativa prometedora para enfrentar la deuda externa mientras se fortalece la protección de los ecosistemas. Sin embargo, esta promesa está acompañada de desafíos que condicionan su alcance, legitimidad y sostenibilidad a largo plazo si se estudia más a fondo.

Una de las principales conclusiones es que el GLF, pese a su sofisticación técnica, se encuentra tensionado entre dos lógicas contrapuestas: por un lado, la eficiencia institucional que exige la arquitectura fiduciaria internacional respaldada por entidades financieras globales como él; por otro, la inclusión, soberanía y justicia redistributiva que demandan los actores locales viéndose expresada en aspectos como la sede legal del fondo en el extranjero, la participación limitada del Estado en la toma de decisiones estratégicas, y las barreras técnicas que enfrentan muchas comunidades para acceder a los recursos disponibles que si bien se han diseñado mecanismos de participación para garantizar la transparencia, estos todavía no logran equilibrar las

asimetrías estructurales entre el Norte y el Sur global, ni entre las élites técnicas con los actores de base previamente existentes.

De esta forma, el impacto tanto social como ambiental del canje aún no es medible en términos concretos debido a que el primer año del GLF ha estado enfocado en construir capacidades institucionales y consolidar sus bases, pero sin ejecutar aún proyectos que generen beneficios perceptibles para las poblaciones locales o indicadores ambientales verificables.

Si bien dichos pasos son necesarios, la demora en la implementación de proyectos y la falta de ejecución presupuestaria generan una brecha entre el discurso internacional de éxito promovido y la percepción real en territorio. De esta forma, la credibilidad del modelo dependerá, en parte, de su capacidad para traducir sus objetivos en resultados tangibles, especialmente en lo que respecta a la restauración de medios de vida para las comunidades afectadas por la creación de la Reserva Marina Hermandad.

Finalmente, esta investigación invita a pensar el canje de deuda por conservación si bien como una herramienta de política económica y ambiental, también como un campo de disputa por la definición de lo que se entiende por desarrollo, sostenibilidad y justicia global porque no solo está en juego la protección de los océanos o la reducción de la deuda externa, sino también la forma en que se redistribuye el poder entre los gobiernos, los organismos internacionales, dejando atrás las comunidades y la naturaleza demostrando que si bien los instrumentos financieros pueden llegar a ser útiles, en todo momento dependen de que estén diseñados para fortalecer la autonomía institucional así como respetar las voces del territorio con el fin de ofrecer lecciones para futuros canjes de deuda en la región que a su vez beneficien a los que se hagan en otros puntos del planeta haciendo visible la necesidad de construir procesos que sean financieramente sólidos, ecológicamente efectivos pero políticamente justos.

BIBLIOGRAFÍA

Albornoz, J. C. (2023). Situación actual del ecoturismo en Ecuador. Universidad Tecnológica Equinoccial.

Censat Agua Viva & Centro de Pensamiento de Política Fiscal - UNAL. (2024). Análisis y alternativas al canje de deuda por acción climática o naturaleza. Bogotá: Censat.
<https://www.censat.org>

Chávez, M., Figueroa, J., & Romero, J. (2017). Turismo internacional y su impacto en la economía del Ecuador. Universidad de Guayaquil.

Galápagos Life Fund. (2023). Annual Environmental and Social Monitoring Report. GLF.
https://galapagoslifefund.org.ec/wp-content/uploads/2024/08/annual_ES.pdf

Galápagos Life Fund. (2023). Galápagos Life Fund Impact Report. GLF.
https://galapagoslifefund.org.ec/wp-content/uploads/2024/08/annual_IMP-6-light.pdf

Galápagos Life Fund. (2023). Plan de participación de las partes interesadas (PPPI). GLF.
https://galapagoslifefund.org.ec/es/wp-content/uploads/sites/2/2024/12/ESP_-Plan-de-Participacion-de-las-Partes-GLF_Web.pdf

Gadano, M. (2024). Canje de deuda por acción ambiental: propuesta de solución al caso argentino [Trabajo de Fin de Máster, Universidad de Barcelona].

Infobae. (2023, mayo 9). Galápagos, cómo es el canje de deuda por conservación de la naturaleza más grande del mundo. <https://www.infobae.com/america/medio-ambiente/2023/05/09/galapagos-como-es-el-canje-de-deuda-por-conservacion-de-la-naturaleza-mas-grande-del-mundo/>

- Peña Domínguez, D. G., Briones Briones, G. E., Bravo Esmeraldas, L. D., Jadan Solís, K. P., & Aguayo Carvajal, V. R. (2025). La influencia de la administración pública en la sostenibilidad de la deuda pública ecuatoriana (2020–2024). *Revista Científica Internacional Arandu*, 12(1), 1832–1845. <https://doi.org/10.69639/arandu.v12i1.710>
- Plan V. (2023, mayo 16). ¿Quiénes integran el Galápagos Life Fund y cuál es su agenda? <https://planv.com.ec/historias/quienes-integran-el-galapagos-life-fund-y-cual-su-agenda/>
- PNUD Argentina. (2022). Deuda soberana e inversión en naturaleza y acción climática: Oportunidades para la República Argentina. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.ar.undp.org>
- Sabaratnam, M. (2019). Postcolonial and decolonial approaches. En J. Baylis, P. Owens, & S. Smith (Eds.), *The globalization of world politics: An introduction to international relations* (8.^a ed., pp. 161–172). Oxford University Press.
- Stanley, L. E. (2023). Financiamiento del desarrollo y emergencia climática en América Latina y el Caribe: actores, instrumentos y políticas. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Vogler, J. (2019). Environmental issues. En J. Baylis, P. Owens, & S. Smith (Eds.), *The globalization of world politics: An introduction to international relations* (8.^a ed., pp. 388–403). Oxford University Press.
- Yagüe, R. A. (2023). Perspectiva del inversor en proyectos sustentables: triple impacto y gobernanza empresaria. Universidad Nacional del Litoral.
- Zero Carbon Analytics. (2024). Swapping debt for nature: Reformando el financiamiento climático. Agosto 2024. <https://zerocarbon-analytics.org>