

1. INTRODUCCIÓN.

“Pensemos que en Galápagos todavía podemos ver el cielo claro y respirar aire fresco; que ni la fiebre del tecnicismo ni la avalancha humana han invadido el ambiente, y si todos los ecuatorianos no ayudamos a la conservación de las islas, las balas contra los chivos y los esfuerzos por preservar las únicas especies se perderán en la nada y seremos nosotros los responsables de la destrucción de un emporio para la ciencia y la educación del Ecuador y del mundo.”

Juan Black

Las Islas Galápagos constituyen uno de los archipiélagos oceánicos más grandes, complejos, diversos y mejor conservados en términos ecológicos que existen actualmente en el planeta. En 1959 el Estado ecuatoriano reconoció oficialmente la importancia de este rico patrimonio natural, protegiendo bajo la figura de Parque Nacional a cerca de un 97% de la superficie emergida del archipiélago. A esta declaratoria le siguieron numerosos reconocimientos de ámbito nacional e internacional que no hacen más que poner de relieve el enorme valor de Galápagos para el Ecuador y para el mundo.

En las más de cuatro décadas que han transcurrido desde la fecha de su creación, el Parque Nacional Galápagos (PNG) se ha distinguido siempre por la aplicación de metodologías de planificación y manejo novedosas y, en muchos casos, pioneras en el ámbito de la gestión de áreas naturales protegidas, que han sido después replicadas con éxito en otros países de la región. Es justo reconocer que pocas áreas protegidas de Latinoamérica han alcanzado un nivel de desarrollo comparable al del Parque Nacional Galápagos y obtenido resultados tan exitosos desde el punto de la conservación de la biodiversidad.

En los treinta años transcurridos desde que se elaboró el primer Plan de Manejo del área protegida, tres han sido los documentos que han definido las políticas y lineamientos generales para su gestión: (a) el Plan Maestro para la Protección y Uso del Parque Nacional Galápagos, de 1974, que se constituyó en el primer documento de este tipo para un área protegida de Latinoamérica; (b) el Plan de Manejo y Desarrollo del Parque Nacional Galápagos, de 1984, elaborado bajo los auspicios de la FAO como parte del Plan Maestro de Desarrollo Social y Conservación de la Provincia de Galápagos; y (c) el Plan de Manejo del Parque Nacional Galápagos, de 1996, que fue diseñado empleando las más modernas herramientas metodológicas de la época aplicables al manejo de áreas protegidas.

Actualmente, el PNG enfrenta una serie de nuevos desafíos propios del nivel de desarrollo que ha alcanzado la institución y la Provincia de Galápagos en su conjunto. Nos encontramos, pues, ante el reto de desarrollar un nuevo Plan de Manejo para el área protegida, que responda a las necesidades actuales de la sociedad galapagueña y a la nueva problemática ambiental en la cual se encuentra inmerso el Parque Nacional Galápagos y el archipiélago en su conjunto.

La oportunidad de un cambio ¿El porqué de un Nuevo Plan de Manejo?

El nuevo escenario ecológico, social, político y jurídico en el que se enmarca el desarrollo del nuevo Plan de Manejo dista mucho del escenario que dominaba en Galápagos en 1996, cuando se publicó su antecesor. Entre los cambios más importantes, que justifican la necesidad y oportunidad de un nuevo Plan destacan los siguientes:

- Desde 1998 se cuenta con la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos y sus Reglamentos generales y específicos; que otorgan al archipiélago un estatus especial, único en el país.

- La tasa de incremento poblacional debida, en su mayor parte, a la migración desde el continente, se mantiene todavía en niveles muy elevados, generando una alta demanda de bienes y servicios, una mayor presión sobre los recursos naturales, y un aumento de la probabilidad de introducción nuevos organismos exóticos al archipiélago.
- La creación en 1998 de una segunda área protegida en el archipiélago, la Reserva Marina de Galápagos, la cual se encuentra bajo administración de la Dirección del PNG y cuenta con su propio Plan de Manejo y con un sistema de manejo participativo que involucra a los principales usuarios.
- La necesidad, cada vez más patente, de integrar y hacer partícipe a la comunidad local de las decisiones y las acciones de manejo que se realizan en el Parque Nacional y la Reserva Marina.
- El enorme incremento del flujo de turistas y visitantes que llegan anualmente al archipiélago, con relación a las cifras que se registraban hace una década.
- El cambio en el estatus jurídico-administrativo y el gran crecimiento experimentado por el Parque Nacional Galápagos como institución.
- La gran cantidad de proyectos de conservación y desarrollo, vinculados al accionar del PNG, que se ejecutan en el archipiélago con financiamiento de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.
- La aprobación del Plan Regional elaborado por el INGALA y de la Estrategia 2010 para Galápagos elaborada por el Ministerio del Ambiente, documentos clave que establecen políticas y lineamientos generales para cualquier nueva herramienta de planificación que se desarrolle en la provincia.

Asimismo, en el ámbito internacional, se han producido también importantes avances conceptuales y metodológicos en cuanto a la gestión moderna de las áreas naturales protegidas, especialmente a raíz de la celebración del V Congreso Mundial de Parques y la publicación del Plan de Acción de Durban (IUCN, 2003) y la Evaluación de Ecosistemas del Milenio.

Por tanto, tras ocho años de vigencia del anterior Plan de Manejo, este nuevo contexto local, nacional e internacional, exige renovar los principios, objetivos y directrices de manejo del Parque Nacional Galápagos y a la vez plantea importantes retos a ser resueltos para que el PNG como Institución pueda garantizar en los próximos años el mantenimiento de la biodiversidad y la integridad ecológica de los ecosistemas, facilitando un uso sostenible de este capital natural que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población local.

La Dirección del PNG, como ente responsable de garantizar la conservación del patrimonio natural del archipiélago, asumió el rol de liderar el proceso de elaboración de este nuevo Plan de Manejo para el área protegida, basándose en un modelo caracterizado por:

- a) La gestión ecosistémica: se considera al archipiélago de Galápagos como una ecorregión, en donde las acciones de manejo estarán dirigidas preferentemente hacia la conservación de la integridad ecológica de los distintos tipos de ecosistemas y no sólo de las especies que éstos albergan.
- b) El uso racional de los bienes y servicios: se entiende que el ser humano, sin ser parte integrante del Gran Ecosistema Galápagos, debe interactuar con él de forma que se pueda desarrollar un sistema ecológico-económico, ambientalmente sustentable, como la única vía para poder beneficiarse de manera indefinida, sin interrupciones ni debilitamientos, del rico y variado flujo de bienes y servicios ambientales que sus sistemas naturales generan a la sociedad.
- c) La participación ciudadana: la elaboración del plan debe ser el fruto de un amplio proceso de participación ciudadana, la cual también será esencial para la adecuada ejecución de las actividades contempladas en el documento.
- d) La gestión adaptativa: más que un documento "escrito en piedra", el plan debe ser un conjunto de programas operativos que permitirán una gestión proactiva (que se

anticipe a los problemas) y adaptable a las cambiantes circunstancias del archipiélago en un mundo cada vez más globalizado.

- e) El efecto demostrativo: siguiendo la pauta marcada por los anteriores planes de manejo del PNG, se intenta que el nuevo plan pueda servir como modelo exportable a otras áreas protegidas de la geografía ecuatoriana y latinoamericana.

La repercusión ¿Quién se beneficia del Plan y por qué?

El nuevo plan de manejo pretende actuar como un elemento dinamizador de otras políticas de gestión ya implantadas en el archipiélago, así como lograr la participación y beneficio ciudadanos asegurando la conservación y utilización sostenible del flujo de bienes y servicios ambientales que generan los ecosistemas del archipiélago. Se abren así nuevas opciones encaminadas a:

- Garantizar, como objetivo prioritario, la conservación de la integridad ecológica y la biodiversidad en el Gran Ecosistema Galápagos.
- Llevar a cabo una integración sólida entre el manejo de los sistemas naturales y las oportunidades que se ofrecen para las actividades productivas sostenibles según los principios establecidos en el plan.
- Poner de manifiesto la viabilidad de un modelo de desarrollo basado en la integración equilibrada y sostenible entre los sistemas naturales y el sistema humano.
- Incrementar la conciencia, apreciación y entendimiento del patrimonio natural tanto terrestre como marino por parte de la población residente, con el propósito de que puedan internalizar la idea de que conservar y custodiar el medio natural es la base de una economía sana y sostenible que asegurará su bienestar hacia el futuro.
- Fortalecer a través de la responsabilidad compartida entre todas las instituciones y agentes socioeconómicos el conocimiento y disfrute del patrimonio natural junto con los servicios que generan los ambientes isleños.
- Defender y promover una comunidad o coalición de individuos y grupos interesados con el objetivo común del desarrollo sostenible de la Provincia.
- Desarrollar un modelo de participación efectiva en la planificación y ejecución de las acciones de manejo en el Parque Nacional.
- Desarrollar y fortalecer las iniciativas ya existentes en torno al ecoturismo con participación local y el autoabastecimiento pesquero y agropecuario, como las principales fuentes de empleo y generación de ingresos económicos para los habitantes de la Provincia.
- Mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población residente en la Provincia de Galápagos.

El guión y la estructura básica del Plan.

El documento del Plan de Manejo se inicia con una descripción del archipiélago como un hecho geográfico y una entidad jurisdiccional, explicando de forma sinóptica la situación del Parque Nacional Galápagos en el contexto del archipiélago, la provincia y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador, desde un punto de vista legal y administrativo. Se aborda también la relación y los vínculos de dependencia y coordinación entre el Plan de Manejo del PNG y otros planes, políticas o estrategias existentes a distintos niveles, especialmente con la Estrategia Galápagos 2010 del Ministerio del Ambiente, el Plan Regional para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos y los Planes Estratégicos Cantonales, entre otros.

En vista de la extensa documentación publicada que existe sobre las características físicas, biológicas y socio-económicas del archipiélago de Galápagos, para efectos de este Plan de Manejo y con el fin de evitar repeticiones innecesarias, no se consideró necesario profundizar excesivamente en estos temas, remitiéndose al lector interesado en obtener más información al amplio listado de referencias bibliográficas que se adjuntan al final del documento.

El Capítulo 3 describe en forma detallada la metodología seguida para la elaboración del Plan de Manejo, haciendo especial énfasis en los aspectos técnicos y en las herramientas de planificación utilizadas: el proceso participativo y el enfoque del marco lógico.

En el Capítulo 4 se explica en detalle cómo este plan aplica por primera vez a Galápagos el enfoque ecorregional y de gestión ecosistémica, considerando desde un punto de vista integrado e integrador a la zona terrestre, al área marina y a los asentamientos humanos. El Plan de Manejo concibe a estas zonas como una única entidad de manejo (aunque desde el punto de vista legal no lo sean). Si bien la zona marina ya tiene su propio plan de manejo, se entiende que se nutre de los mismos principios que el Nuevo Plan del PNG, no obstante las directrices son diferentes para los ecosistemas insulares y marinos dadas sus diferencias estructurales, dinámicas y factores de tensión. Asimismo, se explica la imperiosa necesidad de que el PNG coopere activamente en el manejo de las zonas urbanas y agropecuarias, para poder alcanzar un modelo de gestión integral de Galápagos como ecorregión y socio-ecosistema.

El Capítulo 5 constituye un apartado clave dentro del Plan ya que en el mismo se presenta una síntesis de las diferentes herramientas normativas e institucionales existentes para la conservación de Galápagos, con una explicación del significado y alcances de las distintas figuras de protección que amparan al archipiélago tanto a nivel nacional como internacional. Se presenta también una sistematización de las experiencias anteriores de planificación del Parque Nacional Galápagos, desde el primer Plan de Manejo de 1974 hasta el último de 1996, con un análisis de las fortalezas y debilidades de cada uno de estos documentos. A continuación, se exponen los principales resultados de un estudio realizado para evaluar el grado de efectividad de manejo alcanzado por el PNG en su objetivo institucional de conservar el patrimonio natural de las áreas protegidas de Galápagos. Finalmente, se realiza un diagnóstico de los principales problemas de manejo que afectan a la conservación de la integridad ecológica y la biodiversidad del Parque Nacional Galápagos.

El Capítulo 6 esquematiza las bases conceptuales del nuevo Plan (visión compartida, gestión ecosistémica, manejo adaptativo, integración en red, y uso racional de bienes y servicios ambientales) que conforman el modelo territorial que se ha denominado "Galápagos XXI", presentando al archipiélago como un socioecosistema que conserva sus capacidades adaptativas, a la vez que mantiene sus oportunidades de auto-organización.

Los Capítulos 7 y 8 parten de la Visión Compartida elaborada para el archipiélago y del diagnóstico de los problemas que afectan a la capacidad de manejo del PNG, para, en base a estos insumos, plantear seis grandes Objetivos Básicos sobre los que posteriormente se articularán los Programas de Manejo, así como una serie de Principios que deben servir de guía para el manejo de las áreas protegidas de Galápagos.

El Capítulo 9 establece un nuevo Sistema de Zonificación para la ordenación territorial y el manejo del Parque Nacional, basada en el modelo conceptual de Reserva de la Biosfera. El Plan entiende la zonificación como un proceso dinámico y adaptativo de ordenamiento territorial que se erige como una importante herramienta de planificación para que el área protegida pueda cumplir sus funciones ecológicas y socioeconómicas en un contexto territorial amplio. En esencia, se concibe a la zonificación como una estrategia de manejo que permite definir, delimitar espacialmente y clasificar zonas del PNG por intensidades y tipos de usos, con el propósito de proteger, restaurar o utilizar sustentablemente el capital natural del archipiélago.

El Capítulo 10 constituye la esencia y el núcleo central del Plan en su aspecto operativo, ya que incluye los 15 Programas de Manejo, estrechamente articulados entre sí mediante una Estrategia de Acción que los integra y establece relaciones de dependencia mutua entre

ellos. Cada Programa de Manejo se define por un Objetivo General y contiene una justificación, unas directrices y varios objetivos específicos con sus respectivas acciones, priorizadas a distintos niveles.

El Capítulo 11 establece los lineamientos básicos para el Sistema de Seguimiento y Evaluación en base a indicadores que permitirán determinar de forma objetiva el nivel de ejecución de los distintos programas y actividades, así como su impacto sobre los objetivos previstos. Este capítulo constituye una parte esencial del plan ya que facilita el manejo adaptativo del área protegida, que permitirá identificar aciertos o errores de gestión, y replantear, en caso de que sea necesario, los objetivos fijados y las acciones necesarias para alcanzarlos.

En el Capítulo 12 se identifican y describen las principales fuentes de financiamiento actuales con que cuenta el PNG para la ejecución del Plan, y se plantean una serie de nuevas fuentes potenciales de recursos financieros que deberán ser exploradas en los próximos años para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las áreas protegidas de Galápagos.

Finalmente, los Capítulos 13 y 14 detallan aspectos relativos a la vigencia del Plan, la definición de las responsabilidades de los distintos actores, y los mecanismos generales para la implantación y desarrollo del documento a través de los Planes Operativos Anuales del PNG.