

PROGRAMA 2.3. FOMENTO DEL USO PÚBLICO Y TURISMO SUSTENTABLE.

Objetivo General.

Fomentar el uso público y el turismo sustentable en las áreas protegidas de Galápagos con una perspectiva regional, que asegure la conservación de la integridad ecológica y la biodiversidad del archipiélago y que contribuya a un desarrollo socioeconómico equitativo y solidario, especialmente, de las poblaciones locales.

Justificación.

Las áreas naturales protegidas representan a nivel mundial uno de los destinos turísticos y recreativos de mayor importancia. En las áreas protegidas de Galápagos, el turismo se inició en 1969 con la visita del primer barco de crucero, el "Lina A". La importancia de esta actividad es tal que el contexto histórico del archipiélago podría dividirse en dos períodos: (a) antes del turismo y (b) con el advenimiento del turismo.

Antes del turismo la población había vivido, básicamente, en una economía de subsistencia; la actividad pesquera no sobrepasaba los límites de la demanda interna⁹ y la agricultura proveía de alimentos básicos. Con el advenimiento del turismo comienza a circular mayor cantidad de dinero; el objetivo de la producción ya no fue exclusivamente el consumo sino el mercado; se incrementó el intercambio y se intensificaron las relaciones continente - islas y, al interior de cada isla, entre el "campo" y la "ciudad". La bonanza tuvo como protagonistas esenciales a la empresa de turismo y al nuevo inmigrante; los colonos y nativos se integraron parcialmente al proceso.

En estas primeras etapas del desarrollo turístico de Galápagos, la operación de tour navegable fue considerada por el PNG como la opción más idónea para desarrollar un modelo de características especiales, acorde y compatible con el entorno natural y su conservación, que permite, además, brindar a los pasajeros servicios básicos como agua dulce, electricidad, alimentación para varios días, con un nivel de confort y calidad cada vez más requeridos por clientes y visitantes afines al turismo de naturaleza. El desarrollo y perfeccionamiento de este modelo ha sido homologado y ajustado (en razón de su complejidad) con éxito por varias Áreas Protegidas en todo el mundo y constituye, probablemente, uno de los mejores esfuerzos en materia de planificación, regulación y control que ha desarrollado el PNG. Los habitantes insulares realizaron esfuerzos para adaptarse al modelo (e.g., pescadores que adecúan sus embarcaciones para dedicarse al turismo); también se construyeron hoteles, se abrieron restaurantes y otros servicios pero, salvo ciertas excepciones, de baja calidad con relación a las exigencias de los visitantes y los estándares internacionales.

En el ámbito legal, las primeras regulaciones técnicas y legales para el ordenamiento turístico de Galápagos se establecieron en 1974 en colaboración con la Fundación Charles Darwin, cuando se definieron los primeros sitios de visita, senderos marcados y guías naturalistas. Actualmente, la Ley Forestal y la Ley de Turismo, junto a sus reglamentos de aplicación, así como la Ley de Régimen Especial de Galápagos (LOREG), otorgan a la DPNG la responsabilidad de "Programar, autorizar, controlar y supervisar el uso turístico, conforme a sus respectivos planes de manejo (LOREG, Artículo 46)". Específicamente, el Reglamento

⁹ Con excepción del bacalao que se vende en Guayaquil en la época de semana santa y cuya captura no implica riesgos biológicos.

Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas (RETANP), le da a la DPNG la competencia de "Autorizar la operación turística en las áreas naturales protegidas del archipiélago (Artículo 5)".

En las últimas tres décadas, el sistema de manejo turístico de Galápagos ha ido evolucionando a la par de la diversificación de la oferta turística en el archipiélago, hasta convertirse en la actualidad en uno de los modelos más reconocidos a nivel nacional e internacional, especialmente por los importantes logros en materia de sustentabilidad, y conservación de la integridad ecológica y la biodiversidad del archipiélago, condiciones que le han permitido al producto turístico de Galápagos lograr un importante posicionamiento en el mercado global.

Por un lado, el número de sitios de visita ha ido en aumento hasta llegar a la cifra actual de 70 sitios en el Parque Nacional y 63 en la Reserva Marina. Por otro, el número de visitantes se ha ido acrecentando paulatinamente, pasando de la cifra de 11.765 en 1979 hasta llegar a los 90.533 turistas en 2003 (71% extranjeros y 29% nacionales).

La dinámica del modelo se sustenta fundamentalmente en la aplicación simultánea y periódica de diversas herramientas técnicas de manejo basadas en sistemas informáticos, las cuales han permitido un manejo turístico en Galápagos supeditado a la supervisión de itinerarios, monitoreo de sitios de visita y del nivel de satisfacción de los visitantes, además de la toma de decisiones con sustento técnico. Las principales herramientas utilizadas son:

- Registro de patentes para la operación turística.
- Registro de los permisos de navegación de las embarcaciones turísticas.
- Registro y actualización de los itinerarios de las diferentes embarcaciones de los tours navegables.
- Registro y control de guías naturalistas.
- Registro de tarjetas de entrada al PNG.
- Capacidad de carga de los diferentes sitios de visita terrestre.
- Registro del control turístico en los sitios de visita terrestre.
- Registro del monitoreo de los sitios de visita terrestre, sus indicadores y estándares.
- Registro del mantenimiento de los sitios de visita terrestres.

Actualmente, el turismo en Galápagos se ha convertido en una de las actividades económicas más importantes, brindando oportunidades para el fomento de la educación, recreación e interpretación ambiental. A pesar de ello, existen todavía importantes asuntos claves¹⁰ que inciden en una distribución poco equitativa de los beneficios derivados de esta actividad en la comunidad local; éstos se podrían sistematizar como sigue:

- Las naves con capacidad de hasta 12 pasajeros, que antes representaban el 82% de la flota y que estaban preponderantemente en manos de colonos, ahora significan sólo el 24,7% y su capacidad de transporte pasó del 54% al 11,4%.
- La participación de los operadores locales disminuyó al 49,4% en la flota y al 32,5% en la capacidad de alojamiento. La intensificación de las inversiones provocó una acelerada absorción de los cupos que estaban en manos de residentes (vía compra, arrendamiento o asociación).

¹⁰ Se entiende por un asunto clave "Cualquier aspecto relevante que afecta directa o indirectamente una situación o actividad de una o más personas".

- En opinión de la población galapagueña¹¹ este modelo no ha producido los beneficios económicos y sociales esperados (e.g., según el censo del 2001, en Santa Cruz, la participación de hoteles, bares y restaurantes en la PEA fue tan sólo del 6,13%, y en Isabela del 3,6%, es decir, un porcentaje menor que lo que representa el servicio doméstico). Tampoco son mayores los efectos indirectos, pues los eslabones productivos del turismo con la agricultura y la pesca son extremadamente débiles y más bien, existe una fuerte dependencia del sector respecto del abastecimiento de bienes y servicios desde el continente, lo que ha incrementado la introducción de especies exóticas e invasoras, en particular, plagas y enfermedades. De los gastos de los turistas nacionales y extranjeros que visitan Galápagos, solamente un 19% se queda en la economía de la región.
- La oferta total de barco hotel que integra todos los servicios, incluyendo venta de artesanías, representa el 87,5% del total de embarcaciones turísticas. El 12,5% está integrado por embarcaciones pequeñas, sin capacidad de alojamiento, que están dedicadas al tour diario. Ha sido esta modalidad la que ha permitido el "desarrollo" de una oferta turística local, mayoritariamente en Santa Cruz¹². Reconociendo esta inequidad, el Artículo 48 de la LOREG, en su segundo párrafo establece que "todas las modalidades de operación turística actuales y aquellas que se crearán en el futuro, serán diseñadas para los residentes permanentes, a quienes se les otorgará los respectivos derechos de operación turística". Adicionalmente, en el Artículo 49 de la misma ley se contempla que la construcción de nueva infraestructura turística requerirá la autorización del Consejo del INGALA, y que será otorgada únicamente a residentes permanentes.
- La oferta turística con participación local está constituida por pequeñas empresas (el 90% tienen 10 empleados o menos).
- Con el fin de estimular el desarrollo del turismo con base local, el RETANP, a más del crucero navegable, reconoció modalidades como el tour diario, tour de bahía, buceo, pesca deportiva, buceo navegable, tour de puerto a puerto. El RETANP estipula procedimientos y requerimientos para que las patentes sean adjudicadas a favor de residentes permanentes.

Pero el desarrollo turístico con participación local se enfrenta con otras realidades que demandan una atención urgente, como la mala calidad de las instalaciones y servicios instalados en tierra, especialmente de hoteles, bares y restaurantes; deficiente preparación de los recursos humanos; carencia de estrategias específicas de promoción, mercadeo y comercialización (e.g., alianzas y acuerdos entre el turismo de barco hotel y los servicios en tierra, incluyendo la provisión de bienes y servicios, así como una gestión administrativa y financiera incipiente)¹³.

Por todo ello, el fomento del uso público y turismo sustentable dentro del espacio natural protegido de Galápagos cobra una importancia singular dentro del presente Plan de Manejo, con el cual se busca armonizar las modalidades de turismo vigentes actualmente con las nuevas modalidades establecidas en el RETANP, de forma que ambas, lejos de competir, se complementen entre sí y contribuyan a la sustentabilidad ambiental, social y económica del archipiélago.

¹¹ Ver Planes Cantonales de Santa Cruz, San Cristóbal e Isabela.

¹² Plan de Competitividad Turística–Cluster Galápagos. Diciembre de 2002.

¹³ Desde el punto de vista cuantitativo, la capacidad de alojamiento instalada sería suficiente para atender a los turistas que visitan Galápagos (P. Proaño, com. Pers.), citado por Schiess et al.: "Proyección y oportunidades del mercado laboral para los jóvenes de las Islas Galápagos", Santa Cruz, septiembre de 2003.

Directrices.

El concepto de uso público.

El Plan de Manejo entiende como Uso Público dentro de las áreas protegidas de Galápagos “el conjunto de actividades y prácticas llevadas a cabo por personas locales y visitantes, relacionadas con el recreo, la cultura y la educación que son apoyadas por un conjunto de programas, servicios e instalaciones que, independientemente de quien los gestione, deben garantizar el manejo adecuado del área protegida; todo ello con la finalidad de acercar a los visitantes a sus valores naturales y culturales de una forma ordenada, segura y que garantice la conservación y la difusión de tales valores por medio de la información, la educación y la interpretación ambiental¹⁴.”

Por lo tanto, el Uso Público integra diversas dimensiones sociales y ambientales, donde es necesario ordenar los diferentes tipos de uso del territorio y de los recursos naturales y culturales para asegurar su compatibilidad y sustentabilidad. Complementariamente, el uso público requiere de otros componentes puesto que engloba diversos servicios y funciones como la recreación, la información y orientación, la organización, el control, la divulgación, la interpretación del patrimonio, la educación ambiental, la extensión hacia la comunidad local y la seguridad del visitante.

Una de las formas de gestionar el Uso Público en los espacios protegidos del archipiélago es la concesión de los servicios asociados al equipamiento básico y complementario (e.g., personal, centros de información, senderos, hospedaje y centros de interpretación ambiental, entre otros) que éste conlleva, para lo cual se requiere de mecanismos de gestión y de co-responsabilidad claros, bajo un enfoque de trabajo corporativo que involucre a todos los sectores (privados y públicos) relacionados, además de lineamientos claros en aspectos relacionados con la calidad de los servicios y de la atención al público, los sistemas de gestión de calidad y “buenas prácticas” ambientales, las fórmulas legales más adecuadas aplicables a la gestión de estos servicios, la promoción de productos y la posibilidad de generación de beneficios locales, entre otros ejemplos.

Para llevar a cabo estas alternativas, el presente programa considera prioritario definir temas fundamentales, tales como la viabilidad de la contratación de personal y de empresas, el inventario de instalaciones y equipamientos de uso público, la concesión de la gestión a empresas locales y el apoyo al fortalecimiento de su organización como forma de fomentar las iniciativas locales (participación local).

Sin embargo, siguiendo con los principios establecidos en el presente PM, y considerando además la tendencia de personas naturales, gremios o asociaciones dedicadas a estas actividades dentro de los espacios protegidos de Galápagos, es imprescindible diseñar e implementar un sistema de acreditación que distinga la concesión de estos servicios dentro del marco de las “buenas prácticas ambientales”, que permita, bajo criterios de mínimo impacto negativo, asegurar que su práctica contribuye a la conservación del patrimonio natural y cultural de la ecorregión, así como, a la generación de beneficios sociales y económicos.

El modelo de turismo en Galápagos.

En el marco de las leyes vigentes y en concordancia con el Plan Regional y los Planes Cantonales, la DPNG promueve para Galápagos un modelo de “turismo de naturaleza”, que sea ambientalmente sustentable, económicamente viable y que privilegie la participación de la comunidad local. Este modelo se rige por los siguientes principios recogidos de la LOREG:

¹⁴ Definición adaptada a partir de: Junta de Andalucía (2003).

- El mantenimiento de los sistemas ecológicos (ecosistemas y procesos evolutivos) con mínima interferencia humana, promoviendo un desarrollo sustentable y controlado conforme a la capacidad de soporte de estos ecosistemas (Artículos 2.1 y 2.2).
- La participación privilegiada de la comunidad local para un aprovechamiento económico sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad, con la aplicación de modelos especiales de producción, educación y empleo, que contribuyan a mejorar la calidad de vida (Artículo 2.3).
- La reducción de los riesgos de introducción de especies invasoras y enfermedades exógenas al archipiélago y su dispersión entre las islas (Artículo 2.4). Este principio guarda especial relación con los objetivos de los programas de conservación y monitoreo del presente PM.
- El manejo integrado de las zonas habitadas y de los espacios protegidos (Artículo 2.6), bajo el principio precautelatorio (Artículo 2.7). Esta directriz se sustentará en el valor ecológico de cada uno de los sitios de la red de uso público ecoturístico (Capítulo 9) y de acuerdo a ello, se definirán políticas claras para su conservación y aprovechamiento.

El PM asume que el objetivo más importante de la visitación a Galápagos debe ser el "Turismo de Naturaleza¹⁵", adoptando para ello los 18 principios expresados en la Carta Mundial del Turismo Sustentable (Lanzarote, 1995), así como, en la Declaración de Québec sobre el Ecoturismo (2002) y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002). Por ello, se considera fundamental difundir entre los operadores turísticos la necesidad de dirigirse hacia un público objetivo interesado en disfrutar de la naturaleza y no hacia otro tipo de productos turísticos incompatibles con la conservación de los espacios protegidos del archipiélago (PNG y RMG).

De forma complementaria, es necesario establecer, con el respectivo respaldo técnico y científico, los criterios y mecanismos que limiten el desarrollo de actividades turísticas no compatibles con el objetivo descrito que, por lo general, pretenden imponer un modelo distinto al del turismo de naturaleza, que requiere de grandes infraestructuras y equipamientos, los cuales pueden generar impactos negativos irreversibles sobre el capital natural del que justamente se sostiene la oferta y operación turística en el archipiélago.

Sin perjuicio de las modalidades de turismo que se han venido desarrollando y que están vigentes en la actualidad, el PM a través de su propuesta de modelo turístico entiende que el medio fundamental para lograr un Desarrollo Humano¹⁶ acorde con el nivel de conservación del archipiélago, es el fomento del "Turismo con participación local", para el cual adopta la definición de la Sociedad Internacional de Ecoturismo, que lo define como "el viaje responsable a zonas naturales que conserva el ambiente y sustenta el bienestar de la población local". Esta actividad, por su potencialidad, debe convertirse en el eje de articulación de la economía regional.

Sobre la base de la normativa legal, el modelo toma en cuenta la necesidad de imprimir una nueva dinámica sectorial que:

¹⁵ Es la modalidad de turismo que se fundamenta en la oferta de atractivos naturales de flora, fauna, geología, geomorfología, climatología, hidrografía, etc., (RETANP, Artículo 25.1).

¹⁶ El Desarrollo Humano es un proceso de ampliación de las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y pueden cambiar en el tiempo. Sin embargo, en todos los niveles de desarrollo, las tres opciones esenciales son: llevar una vida saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para mantener un nivel de vida decente. Si estas opciones esenciales no están a la mano, muchas otras oportunidades serán inaccesibles.

- Garantice un manejo que minimice los riesgos de introducción de plagas y enfermedades desde el continente y su propagación entre y al interior de las islas y, en general, los impactos negativos socio-ambientales. En este sentido, el modelo garantiza el monitoreo, control y mitigación de dichos impactos, en armonía con el Programa de Monitoreo Ecorregional de los Ecosistemas y la Biodiversidad de Galápagos (1.2) que plantea el presente PM. Adicionalmente, se trabajará con criterios de calidad y economía ambiental.
- Articule los factores locales de producción e integre en su cadena de valor a la agricultura, artesanía, pesca y otras actividades productivas que se generan en Galápagos.
- Asegure que, conforme lo establece la LOREG, los habitantes de las islas que incursionen en la actividad tengan capacidad para poder acceder a patentes, licencias y cupos.
- Garantice que la oferta turística sea atractiva por la variabilidad y calidad natural de los sitios de visita, lo que incluye coordinar con el programa de investigación interdisciplinaria, la identificación y manejo de potenciales atractivos turísticos terrestres y marinos que permitan "oxigenar" los habitualmente usados (abrir unos para cerrar otros), así como, el fomentar la dotación de servicios turísticos en tierra (zona urbana y rural) y mar.
- Defina productos turísticos competitivos, no dirigidos a competir con la oferta del modelo de crucero navegable que actualmente capta la mayor parte del flujo de visitantes, sino más bien complementarla de forma estratégica. Dicha oferta turística se define en concordancia con la red de sitios de visita propuesta en el Capítulo 9 del presente documento, los planes cantonales y las políticas de ordenamiento territorial.
- Incorpore mecanismos de comercialización que fomenten un flujo permanente de visitantes y la integración del turismo a nivel provincial a través de la red de uso público ecoturístico (Capítulo 9).
- Provea asistencia técnica y mecanismos de financiamiento en condiciones adecuadas de montos, plazos y costos.
- Articule, integre y complemente los roles de los municipios, organizaciones privadas (CAPTURGAL y otras legalmente reconocidas) y demás actores de forma que cooperen en el fomento del modelo.
- Contribuya a que los habitantes locales estén en capacidad de entender y valorar su propio patrimonio natural y cultural.

Galápagos es un territorio de paisajes variados y biodiversidad única, cuya alta sensibilidad y vulnerabilidad, principalmente a nivel del socioecosistema, obliga a mantener una fuerte intervención del Estado, definiendo las modalidades de operación turística permitidas y prohibidas en el PNG y la RMG mediante instrumentos legales específicos (secciones I y II del Capítulo VI del RETANP, respectivamente).

A pesar de ello, no siempre el objetivo último de la actividad privada resulta compatible con el objetivo del Estado y de la sociedad local, nacional y mundial respecto de las Islas Galápagos, esto es, la conservación de la integridad ecológica y la biodiversidad de sus ecosistemas. Por ejemplo, (1) la lógica del modelo no sustentable de turismo enfocado hacia un crecimiento de la actividad (cantidad) por encima de la capacidad de resiliencia de los ecosistemas (calidad) y (2) el comportamiento de la actividad pesquera ilegal; merman el potencial turístico y todos sus efectos ambientales, económicos y sociales.

Por lo anterior y amparado en el mandato legal (Capítulo II del LOREG, Reglamento General de Aplicación a la LOREG y RETANP), la DPNG no puede ceder ni concesionar el uso turístico de los sitios de visita terrestres y marinos, así como el control y patrullaje de los espacios protegidos del archipiélago; sin embargo, para promover la aplicabilidad del modelo propuesto, el PNG sí podría evaluar la factibilidad técnica, social y económica de desprenderse de ciertas actividades que involucran un incremento permanente de personal y de costos, tales como los servicios de guardianía, mantenimiento, logística y otros de apoyo.

El “espíritu de adaptabilidad al cambio” que promueve este modelo y, en general, el marco conceptual del PM, no debe confundirse con un debilitamiento del PNG ni de su institucionalidad. El “espíritu de adaptabilidad al cambio” debe entenderse en el marco del desarrollo sostenible.

La conservación de la integridad ecológica y la biodiversidad.

El uso público en el archipiélago estará siempre supeditado a los objetivos prioritarios de conservación de los espacios naturales protegidos de Galápagos. Así, el presente programa se integra y articula en el marco del Plan Regional y de la Estrategia de Acción del PM (Capítulo 10), para alcanzar de manera efectiva un modelo territorial para el archipiélago que permita la conservación de la integridad ecológica y la biodiversidad de sus ecosistemas insulares y marinos, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Específicamente, este programa asume como propias todas las directrices y lineamientos expresados en el Programa de Conservación y Restauración de la Ecodiversidad, Biodiversidad y Geodiversidad de Galápagos (1.1), con el cual se acopla para su ejecución. De igual manera, se resalta la estrecha vinculación de este programa con los de Monitoreo Ecorregional de los Ecosistemas y la Biodiversidad de Galápagos (1.2), Educación Ambiental e Interpretación (4.1), e Investigación Interdisciplinaria e Innovación Tecnológica (5.1).

El manejo técnico del uso público minimizará los riesgos de introducción de especies invasoras, plagas y enfermedades desde el continente y su propagación al interior del archipiélago. Como principio general, ninguna actividad, servicio o infraestructura turística desarrollada en Galápagos deberá deteriorar la calidad de los ecosistemas, sus recursos naturales y el patrimonio cultural; por el contrario, de ser posible, debería contribuir a mejorarlos o restaurarlos.

El principio precautelatorio, consagrado en la LOREG, se recoge como uno de los lineamientos básicos aplicable a todo tipo de operaciones y servicios turísticos, asimismo, considerando la fragilidad de los sistemas insulares y su limitada capacidad para recibir visitantes, el presente PM continuará utilizando el método de Capacidad de Carga, incluyendo también como herramienta complementaria cuando el caso lo amerite, el método del Límite de Cambio Aceptable. El uso de estos instrumentos de manejo turístico se ha mostrado, hasta el momento, como una técnica eficiente para compatibilizar el uso público con la conservación de la integridad ecológica y biodiversidad en áreas de alto valor ecológico, garantizando un uso sustentable de la red de Uso Público Ecoturístico de Galápagos.

El turismo en el modelo territorial en red.

En términos del turismo en Galápagos, el PM promueve un ordenamiento territorial basado en una red de sitios de visita que vincula las actividades inmersas en la operación turística a un territorio. Esta red la conforman los circuitos turísticos que representan alrededor de 130 lugares tanto terrestres como marinos, indistintamente localizados (Capítulo 9), cuyas modalidades tradicionales y nuevas se estipulan en el capítulo IV del RETANP.

Esta propuesta constituye un instrumento para producir integración, identificando oportunidades y fortalezas, que permiten establecer vínculos de colaboración y cooperación, evitando la competencia. Permite la articulación entre lo global y lo local, y no significa renunciar a los valores culturales, su propia diversidad y diferencias. Justamente es todo lo contrario, busca más bien potenciar la vocación, la especialización y la diversificación en función de los valores culturales y ecológicos existentes en cada una de las islas pobladas, a través del uso racional del espacio natural protegido del archipiélago, es decir, de su paisaje y biodiversidad.

Para ello, el presente programa adopta los perfiles recogidos por la visión de futuro de cada isla descrita tanto en el Plan de Competitividad Turística¹⁷ del Ecuador-Cluster Galápagos, como en el Plan de Desarrollo Estratégico de los Gobiernos Municipales para el desarrollo ecoturístico con participación local, que define la identidad de cada cantón según sus características especiales:

- San Cristóbal: Capital cultural, ecológica y de aventura en mar y tierra.
- Isabela: Ecoturismo puro y especializado.
- Santa Cruz: Polo del desarrollo ecoturístico regional, tierra de encuentros para la ciencia, las culturas y los deportes de naturaleza especializada.

En este modelo, cada isla habitada con su respectivo Consejo Cantonal de Turismo, se especializa y evita competir con las demás, esforzándose en buscar integralidades y en actuar como un cluster ecoturístico que funciona a modo de red, dentro de la cual el turismo tradicional (crucero navegable) y el turismo con participación local, se consolidan, cooperan y se refuerzan uno al otro al desempeñar roles distintos pero complementarios.

La calidad frente a la cantidad.

Toda la oferta turística debe orientarse a ofrecer al visitante un producto de calidad, basado en el Turismo de Naturaleza y Ecoturismo, teniendo como destino la red de sitios de visita de los sistemas insulares y marinos protegidos, así como los atractivos de las zonas urbanas y rurales de Galápagos.

El turismo será, además, una actividad educativa, interpretativa y recreativa, para lo cual, este programa guarda especial concordancia con el Programa de Educación Ambiental e Interpretación (4.1).

Por otro lado, el turismo deberá evaluarse permanentemente en términos de la capacidad de resiliencia de la red de sitios de visita, el impacto biológico, físico, socio-económico de su uso, el manejo técnico (monitoreo) y legal, difundiendo toda esta información a los usuarios, a fin de brindarles una experiencia enriquecedora en un medio natural único, con servicios de alojamiento seguro y cómodo y una atención eficiente que cumpla o supere sus expectativas, primando siempre la Calidad frente a la Cantidad.

Para el cumplimiento de esta directriz será necesario contar de forma periódica con investigaciones sobre el mercado, la tipología del visitante y sus tendencias, de forma tal que la oferta turística de Galápagos tenga tiempo para realizar los ajustes pertinentes pero considerando, por encima de todo, la conservación del capital natural y la oferta del turismo de naturaleza del cual se sustenta toda la operación, es decir, la búsqueda de turistas especializados.

¹⁷ Se entiende por Competitividad Turística la capacidad para identificar oportunamente cambios en las necesidades y expectativas del visitante potencial y dar respuestas concretas a éstos, cada vez con mayor velocidad. La base de la competitividad es el conocimiento.

De igual manera, la aplicación de esta directriz requerirá de un fuerte componente de coordinación y asistencia que será liderado por el Proceso de Uso Público y Turismo del PNG, con todas las instituciones públicas y privadas de la provincia con responsabilidades en la materia (Cámaras, Consejos Cantonales y Gerencia Provincial de Turismo, operadores, asociaciones de guías, dueños de hoteles, restaurantes, entre otros), así como con el Programa de Investigación Interdisciplinaria e Innovación Tecnológica (5.1) del presente PM.

Esta directriz promueve un desarrollo del turismo sustentable basado en la conservación de la biodiversidad y en la búsqueda de la calidad frente a la cantidad.

El enfoque integrado y la creación de capacidades locales.

El PM promoverá, adoptando los principios de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002)¹⁸, la integración del turismo con participación local con otras opciones y Programas de Conservación, Desarrollo y Turismo Sustentable¹⁹.

Bajo esta consideración, una de las prioridades del presente programa será el fomentar la integración del turismo con otros sectores productivos de la economía galapagueña, como los sectores agropecuario, pesquero, artesanal y de transporte terrestre, entre otros, creando vínculos reales y efectivos de apoyo mutuo y de complementariedad, contribuyendo a mejorar la competitividad y eficiencia de la actividad, logrando que sus productos y servicios se articulen con la cadena regional de valor (planificación, capacitación, comercialización).

Para ello, el PNG hará todos los esfuerzos posibles para fomentar el consumo de bienes y servicios producidos localmente, en coordinación y colaboración estrecha y permanente con los gobiernos locales, el Consejo Provincial, la Dirección Provincial Agropecuaria y otros organismos competentes, así como, con los gremios locales de productores.

El PM incluirá los programas, acciones y actividades necesarios para apoyar la dotación de recursos tecnológicos (asistencia técnica, capacitación y entrenamiento) para procurar el mejoramiento de la oferta regional de bienes agrícolas, pecuarios, artesanales, pesqueros y de otros sectores, a fin de que sea adecuada en requisitos de cantidad, calidad, oportunidad de abastecimiento y precios. Dicho mejoramiento necesariamente deberá estar enfocado a fortalecer los procesos de producción, procesamiento y comercialización.

Para contrarrestar la migración, el modelo también promoverá el empleo de los recursos humanos locales en todas las actividades y fases de la actividad turística. Para ello, en armonía con las políticas y estrategias de la educación, apoyará la consolidación del Capital Humano²⁰ nativo de Galápagos.

La coordinación institucional y la participación.

El PM considera esencial que exista un alto nivel de coordinación entre las distintas instituciones seccionales y las delegaciones ministeriales con competencias en materia de planificación y desarrollo turístico, a fin de garantizar la operación del modelo. En este

¹⁸ Contenidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

¹⁹ Cualquier forma de desarrollo, equipamiento o actividad turística que respete y preserve a largo plazo los recursos naturales, culturales y sociales y que contribuya de manera positiva y equitativa al desarrollo económico y a la plenitud de los individuos que viven, trabajan o realizan una estancia en los espacios protegidos (Carta de Europa, agosto de 2003).

²⁰ El Capital Humano representa las aptitudes, conocimientos, capacidades laborales y buena salud que en conjunción permiten a las poblaciones entablar distintas estrategias y alcanzar sus objetivos en materia de medios de vida. A nivel de los hogares, el capital humano es un factor que determina la cantidad y calidad de la mano de obra disponible. Ésto varía de acuerdo con el tamaño de la unidad familiar, con los niveles de formación, con el potencial de liderazgo, con el estatus sanitario, etc.

sentido, el PNG promoverá el cumplimiento de la normativa vigente, dando especial atención al fortalecimiento de la planificación regional, local y sectorial y del marco institucional.

Impulsará la coordinación necesaria con el Ministerio de Turismo, gobiernos seccionales, Junta Consultiva de Turismo, consejos cantonales de turismo, cámaras y asociaciones, entre otras instituciones y gremios, y procurará la participación activa, consciente y responsable de la comunidad local a través de sus organizaciones, en la ejecución y veeduría social del Programa. Esta directriz guarda especial relación con el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Coordinación y Cooperación Interinstitucional (2.5).

El rol de los guías naturalistas y operadores de turismo.

Dos de los factores que han contribuido significativamente al buen estado de conservación de los espacios protegidos de Galápagos son (1) la existencia de operadores de turismo legalmente establecidos y (2) la obligatoriedad de que todos los grupos de turistas vayan acompañados por un guía naturalista acreditado oficialmente, a tal efecto, por el PNG. Ambos actores interactúan directa e indirectamente con los visitantes (especialmente los guías durante las actividades de interpretación) y son co-responsables de precautelar el estado natural y recreacional de la red de sitios de visita.

En este sentido, el PM reforzará el vínculo existente entre el PNG, los operadores de turismo y los guías naturalistas, apoyando aquellas iniciativas que, desde los sectores competentes, sean éstos públicos o privados, fomenten la integración de todos los actores para la toma entendida y concertada de decisiones de manejo, en términos de:

- Establecer y consolidar una estructura sólida de cooperación que asegure una gestión adaptativa del turismo de naturaleza en el archipiélago.
- Promocionar la oferta de opciones turísticas y recreativas de base productiva local.
- Impulsar la capacitación técnica, periódica y actualizada de los guías naturalistas, que les permita renovar sus conocimientos y aptitudes, mejorar su nivel académico y sus capacidades en el campo de las relaciones humanas.

Los cupos y patentes turísticas.

Como en todo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, para realizar operaciones turísticas en el Parque Nacional Galápagos, será necesario obtener el cupo y la patente de operación turística en la modalidad que se vaya a operar, los cuales se solicitan y se otorgan para la operación principal, siendo el PNG el ente responsable de esta función.

El otorgamiento de los cupos y patentes se basará en los principios recogidos en la LOREG y en el RETANP, dando prioridad al otorgamiento de los mismos a aquellas personas naturales que abandonen la actividad pesquera para desarrollar actividades turísticas.

Se deberá asegurar que, conforme establece la LOREG, los residentes que incursionen en la actividad turística tengan capacidad de control y manejo de las actividades y servicios. Se evitará la competencia desigual y desleal entre grandes capitales y los operadores locales.

En casos de asociación financiera y tecnológica de residentes con no residentes, en dicha asociación se deberá reflejar el valor ambiental y económico del derecho de residencia, condición indispensable, según la LOREG, para establecer cualquier actividad productiva en Galápagos; es decir que, la patente, en calidad de activo intangible, deberá tener un valor tal que le otorgue al(los) residente(es) beneficiario(s) de la misma, la capacidad de negociación necesaria y suficiente para incidir en las decisiones de la correspondiente

asociación. Los cupos y patentes turísticas sólo serán negociables y transferibles entre residentes.

Las disposiciones que conllevan a la pérdida de una patente o cupo de operación turística en Galápagos, están señaladas en el Reglamento General de Aplicación de la Ley Forestal y en el RETANP.

Objetivo Específico 2.3.1.

Garantizar el manejo y uso sustentable de la red de uso público ecoturístico mediante un manejo técnico de la misma.

Acción 2.3.1.1.

Revisión y monitoreo periódico de los cálculos de Capacidad de Carga²¹ y sus factores de corrección o, en su caso, de los Límites de Cambio Aceptable, para la optimización del manejo de itinerarios, mediante la definición de rangos flexibles razonables de visitación para todos los sitios de la red y un monitoreo dinámico basado en indicadores de impacto (en estrecha coordinación con el Programa de Monitoreo Ecorregional, 1.2) que consoliden el modelo turístico en red que promueve el PM.

Acción 2.3.1.2.

Seguimiento y evaluación periódica y sistemática de la visitación (turistas), interpretación ambiental (guías) y operación turística dentro de la red de sitios bajo una estricta aplicación de los principios, normas y procedimientos, que minimicen los potenciales impactos negativos derivados del uso turístico, en estrecha coordinación con el Sistema de Zonificación del PNG (Capítulo 9).

Acción 2.3.1.3.

Mantenimiento de la calidad ambiental de la red de sitios de uso público ecoturístico y estandarización de la señalización en toda la infraestructura de acceso y apoyo del PNG.

Acción 2.3.1.4.

Evaluación de la red de uso público ecoturístico y recreacional para determinar la necesidad de cerrar uno(s) para precautelar sus funciones y flujos naturales y abrir otro(s) para asegurar la disponibilidad de sitios de visita dentro de la red.

Acción 2.3.1.5.

Actualización del sistema de manejo turístico del PNG y de los ajustes técnicos realizados al mismo, a fin de mantenerlo vigente y activo.

Acción 2.3.1.6.

Publicación y difusión de los análisis derivados de la planificación, seguimiento y evaluación de la red de sitios de uso público ecoturístico, dirigido a todos los actores del sector, a fin de mantener una comunicación fluida sobre tendencias, cambios y toma de decisiones.

Acción 2.3.1.7.

Establecimiento de lugares de fondeadero, donde sea técnicamente factible, con el fin de evitar los impactos derivados del anclaje de las embarcaciones.

Objetivo específico 2.3.2.

²¹ Nivel máximo de uso de visitantes e infraestructura correspondiente que un área puede soportar, sin que se provoquen efectos negativos severos sobre los recursos, y sin que disminuya la calidad de la satisfacción del visitante o se ejerza un impacto adverso sobre la sociedad, la economía o la cultura de un área.

Promover el desarrollo del turismo con participación de la comunidad local, adaptado al nuevo modelo territorial en red de sitios de uso público ecoturístico, como la manera más efectiva y viable de integrar en forma sostenible los asentamientos humanos a la conservación de los ecosistemas terrestres y marinos, de forma que propicie una distribución más equitativa y solidaria de los beneficios económicos y sociales derivados de la actividad turística.

Acción 2.3.2.1.

Otorgamiento de cupos, licencias y patentes teniendo en cuenta que "todas las modalidades de operación turística actuales y aquellas que se crearan a futuro, serán diseñadas para residentes permanentes, a quienes se les otorgarán los respectivos derechos de operación turística"²², de conformidad con la ley, los reglamentos pertinentes y este PM.

Acción 2.3.2.2.

Fortalecimiento permanente de los Consejos Cantonales de Turismo e impulso y robustecimiento del funcionamiento de la Junta Consultiva como "entes de planificación y coordinación de las actividades turísticas con participación de la comunidad local"²³, considerando de igual manera, los niveles de decisión establecidos legalmente en la estructura del Consejo del INGALA.

Acción 2.3.2.3.

Apoyo a iniciativas empresariales asociativas social, económica y ambientalmente viables, entre residentes, y entre residentes y socios estratégicos, que permitan mejorar la capacidad de los operadores locales dentro de la red de sitios de uso público ecoturístico, siempre bajo los principios legalmente establecidos²⁴; dando especial atención a proyectos promovidos por miembros del sector pesquero artesanal que quieran incursionar en el sector turístico.

Acción 2.3.2.4.

Establecimiento de mecanismos de cooperación con los consejos cantonales en el proceso de descentralización del turismo en sus áreas de competencia y en la ejecución de sus planes cantonales, principalmente en lo relacionado con (1) la promoción de las opciones ecoturísticas urbanas y rurales, y (2) sus responsabilidades en materia del desarrollo del turismo con participación local.

Acción 2.3.2.5.

Apoyo a la Gerencia Provincial de Turismo, Consejos Cantonales, Cámaras de turismo y demás sectores involucrados, en el establecimiento y operación de una política para el desarrollo del turismo con participación local que, básicamente, incluya lineamientos para definir mecanismos de canalización de fondos, capacitación y formación en servicios de atención al turista, estándares de calidad y ordenamiento de servicios e infraestructura, promoción de las opciones locales, co-responsabilidad en el manejo de la red de sitios, legislación turística municipal, seguros contra accidentes ambientales y seguridad, entre otros aspectos.

Objetivo específico 2.3.3.

Adecuar el modelo de turismo tradicional basado en crucero navegable y tour diario para adaptarlo al nuevo modelo de ordenamiento territorial en red de sitios de uso público ecoturístico, con el fin de racionalizar y optimizar la operación turística, y potenciar los beneficios económicos y sociales de la actividad en favor de la región insular.

²² De conformidad con el artículo 48 de la LOREG.

²³ La misma base legal de la acción 2.3.2.1

²⁴ Capítulo I del RETANP.

Acción 2.3.3.1.

Reordenamiento de los itinerarios de operación turística con base a lo establecido en la acción 2.3.1.1, así como en el sistema de monitoreo, prevención, mitigación y remediación de impactos ambientales, tomando en consideración las opiniones de los operadores de turismo, para fortalecer el modelo de red en el archipiélago.

Acción 2.3.3.2.

Establecimiento y ejecución de programas de capacitación y formación de recursos humanos residentes, a fin de que puedan satisfacer eficientemente la demanda de mano de obra cualificada de barcos, hoteles y demás establecimientos vinculados con el modelo de crucero navegable, en coordinación con la Gerencia Provincial de Turismo y demás actores involucrados.

Acción 2.3.3.3.

Promoción de una gestión de calidad ambiental integral en las embarcaciones turísticas en coordinación con los operadores y la Gerencia Provincial de Turismo, minimizando los impactos producidos sobre la red de sitios de uso público ecoturístico y tendiendo a la certificación ambiental de todas las operaciones turísticas que se realizan en Galápagos.

Acción 2.3.3.4.

Elaboración de programas de asesoramiento y apoyo para el fomento de la producción, manejo y venta de productos y servicios locales de buena calidad para el aprovisionamiento del sector turístico.

Objetivo Específico 2.3.4.

Transmitir a todos los turistas que llegan a Galápagos, en diferentes contextos y en toda la cadena de actividades recreativas, la idea de que acceden a un enclave singular y frágil, en el que deben mantener ciertos comportamientos respetuosos para no dañar los lugares que visitan.

Acción 2.3.4.1.

Definición y aplicación de una política interinstitucional de comunicación y difusión sobre la singularidad y fragilidad de la red de sitios de uso público ecoturístico de Galápagos que dé a conocer: normas de visita, comportamiento y código de conducta para cada uno de los actores vinculados en la operación (guías, operadores, visitantes).

Objetivo específico 2.3.5.

Optimizar el modelo de guiado turístico reforzando los vínculos entre la institución y los guías naturalistas del PNG y la RMG, haciendo especial hincapié en la función educativa que deben desempeñar los guías en relación con los objetivos contemplados en los programas de Educación Ambiental e Interpretación (4.1) y Comunicación y Relaciones Públicas (4.3).

Acción 2.3.5.1.

Apoyo a la operación de un centro de información para los guías naturalistas en las instalaciones del PNG.

Acción 2.3.5.2.

Diseño y dotación de recursos de apoyo para los guías naturalistas, incluyendo la elaboración y publicación de material informativo.

Acción 2.3.5.3.

Realización de un programa de capacitación y de cursos, talleres y seminarios periódicos de actualización de conocimientos y ascenso de categoría para guías naturalistas con el objeto de mejorar el nivel de calidad de las visitas guiadas.

Acción 2.3.5.4.

Fomento de la celebración de encuentros de guías naturalistas para el intercambio de experiencias, información o metodologías eficaces de comunicación con los turistas.

Acción 2.3.5.5.

Actualización de la normativa referente al sistema de guías naturalistas del PNG y la RMG.

Acción 2.3.5.6.

Mantenimiento de una base de datos actualizada y abierta al público sobre los informes técnicos presentados por los guías naturalistas, de forma que ésta sirva como base técnica para el manejo y monitoreo de los sitios de visita y el área protegida.

Acción 2.3.5.7.

Creación de sistemas de evaluación y seguimiento de la función realizada por los guías naturalistas, que incluya un sistema de incentivos al mejor desempeño.

Medios de Verificación.

- Informes del monitoreo de los sitios de visita, elaborados en coordinación con el Programa de Monitoreo Ecorregional de Galápagos (MEGA).
- Informes técnicos sobre el control, registro y renovación de las patentes de operación turística, licencias y reportes de guías.
- Informes de evaluación sobre las actividades de funcionamiento del centro de información y los cursos de actualización y ascenso de categoría para guías.
- Publicaciones de material informativo para los guías naturalistas y visitantes.
- Informes sobre cursos de capacitación para los operadores de turismo.
- Base de datos sobre registro, otorgamiento de cupos y renovación de patentes para las nuevas modalidades de operación turística.
- Estadísticas de ingresos de visitantes por nacionalidad, sexo, edad, provincias, etc.
- Informes de labores de mantenimiento de la infraestructura establecida en los sitios de visita, especialmente en los sitios recreacionales.
- Material promocional publicado para la promoción del turismo con participación local.

Ámbito, prioridades, actores y relaciones.

ACCIONES	PRIORIDAD	ÁMBITO	ACTORES	RELACIONES CON OTROS PLANES Y PROGRAMAS
Objetivo 2.3.1				
2.3.1.1	P2	ARCH	MTE, CAPTURGAL, ASOGAL	PREG 3.2.a, PCRI 1.02, PCRU 1.02, PISA 1.02
2.3.1.2	P2	ARCH	MTE, INGALA, Municipios	PREG 3.2.a, PCRI 1.01, PCRU 1.01-1.09, PISA 1.01-1.11, PFLO 3.01
2.3.1.3	P2	ARCH	MTE, CAPTURGAL, ASOGAL, INGALA, Municipios	PREG 3.2.c, PCRI 1.05-1.07, PCRU 1.04, PISA 1.04, PFLO 3.03
2.3.1.4	P1	ARCH	MTE, MAE, CAPTURGAL, ASOGAL, INGALA, Municipios	PREG 3.2.c, PCRI 1.02-1.05, PCRU 1.02, PISA 1.02-1.03, PFLO 3.02-3.04
2.3.1.5	P2	ARCH	MTE, MAE, INGALA, Municipios	PREG 3.2.a, PCRI 1.02, PCRU 1.02, PISA 1.02, PFLO 3.02
2.3.1.6	P2	ARCH, NAC, INTER	MTE, MAE, INGALA, Municipios, CAPTURGAL, ASOGAL	PCRI 1.07, PCRU 1.04, PISA 1.04
2.3.1.7	P3	ARCH	MAE, DIGMER	
Objetivo 2.3.2				
2.3.2.1	P2	ARCH	MTE, MAE	PREG 3.2.a, PFLO 3.12

2.3.2.2	P3	ARCH	MTE, MAE, CAPTURGAL, ONGs, OMULT	PREG 3.2.b, PCRI 1.10, PCRU 1.07, PISA 1.09, PFLO 3.13
2.3.2.3	P2	ARCH	MTE, MAE, CAPTURGAL, ONGs, OMULT	PREG 3.2.a, PCRI 1.08-1.13, PCRU 1.05, PISA 1.05-1.06-1.07, PFLO 3.06
2.3.2.4	P3	ARCH	MTE, MAE, CAPTURGAL, INGALA	
2.3.2.5	P3	ARCH	MTE, MAE, CAPTURGAL, INGALA	
Objetivo 2.3.3				
2.3.3.1	P1	ARCH	MTE, CAPTURGAL, ASOGAL, INGALA	PREG 3.2.a-3.2.d, PCRI 1.02, PCRU 1.02, PISA 1.02, PFLO 3.02
2.3.3.2	P2	ARCH	MTE, MAE, CAPTURGAL, ASOGAL, INGALA	PREG 3.2.a-3.2.b, PCRI 1.10, PCRU 1.07, PISA 1.09, PFLO 3.13
2.3.3.3	P3	ARCH, NAC, INTER	MTE, MAE, INGALA	PREG 3.2.b, PCRI 1.12
2.3.3.4	P1	ARCH	MTE, MAE, MAG, CAPTURGAL, INGALA	PREG 2.3.a, PCRI 3.03, PCRU 3.03, PFLO 1.06
Objetivo 2.3.4				
2.3.4.1	P1	ARCH, NAC, INTER	MTE, MAE, CAPTURGAL, ASOGAL, INGALA	PCRI 1.07, PCRU 1.06, PISA 1.08, PFLO 3.07
Objetivo 2.3.5.				
2.3.5.1	P2	ARCH	MTE, MAE, INGALA, CAPTURGAL, ASOGAL, Asociaciones de Guías, ONGs, OMULT	
2.3.5.2	P3	ARCH	CAPTURGAL, ONGs, OMULT	
2.3.5.3	P2	ARCH	MTE, MAE, CAPTURGAL, ASOGAL, Asociaciones de Guías, ONGs, OMULT	
2.3.5.4	P3	ARCH	MTE, MAE	
2.3.5.5	P2	ARCH	MAE	
2.3.5.6	P3	ARCH	MTE, MAE, CAPTURGAL, ASOGAL, Asociaciones de Guías, ONGs, OMULT	
2.3.5.7	P2	ARCH, NAC, INTER	MTE, MAE, INGALA, ONGs, OMULT	

Leyenda

Prioridades: P1.- Prioridad Alta; P2.- Prioridad Media; P3.- Prioridad Baja.

Ámbito: ARCH.- En todo el archipiélago; SCB.- San Cristóbal; ISA.- Isabela; SCZ.- Santa Cruz; FLO.- Floreana; RMG.- Reserva Marina; ZAG.- Zona agropecuaria; ZUR.- Zona urbana; NAC.- Nacional; INTER.- Internacional.

Actores: MAE.- Ministerio del Ambiente; MTE.- Ministerio de Turismo del Ecuador; MAG.- Ministerio de Agricultura y Ganadería; CAPTURGAL.- Cámara Provincial de Turismo de Galápagos; DIGMER.- Dirección General de la Marina Mercante; ASOGAL.- Asociación Nacional de Empresas Turísticas en Galápagos; OMULT.- Organismos Multilaterales. Relaciones: PREG.- Plan Regional; PCRI.- Plan Cantonal de San Cristóbal; PCRU.- Plan Cantonal de Santa Cruz; PISA.- Plan Cantonal de Isabela; PFLO.- Plan Estratégico para el Desarrollo de Floreana.