

Resumen

Estado de la Gestión Compartida de Áreas Protegidas en Panamá



AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE – ANAM

UICN- UNIÓN MUNDIAL PARA LA NATURALEZA



UICN
Unión Mundial para la Naturaleza

Resumen

Estado de la Gestión Compartida de Áreas Protegidas en Panamá

Una publicación producida por:

Autoridad Nacional del Ambiente – ANAM

UICN- Unión Mundial para la Naturaleza
Área de Bosques y Áreas Protegidas

Panamá, 2006



Contenido

Presentación

Crece la gestión compartida en Panamá	3
---	---

I Descripción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá

1.1 Reseña histórica	5
1.2 Visión y misión del del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.....	7
1.3 Número y tamaño de las áreas protegidas legalmente declaradas (terrestres y marinas).....	7
1.4 Categorías de Manejo	10
1.5 Planificación	12
1.6 Monitoreo de la efectividad de manejo	14
1.7 Personal disponible para la gestión de áreas protegidas.....	15
1.8 Principales mecanismos de financiamiento de las áreas protegidas.....	17
1.9 Principales amenazas para las áreas protegidas	19
1.10 Principales logros para el manejo de las áreas protegidas.....	21

II Marco institucional y legal para la gestión compartida

23

III Estado de la gestión compartida en Panamá

3.1 Primeros acuerdos firmados (reseña histórica).....	27
3.2 Visión y misión del manejo compartido.....	28
3.3 Organizaciones involucradas en el manejo compartido de Panamá.....	30
3.4 Modalidades de manejo compartido en las áreas protegidas.....	33
3.5 Número y extensión de áreas protegidas con manejo compartido.....	35
3.6 Manejo compartido y categoría de manejo.....	35
3.7 Manejo compartido y planificación	37
3.8 Manejo compartido y personal	38
3.9 Manejo compartido y mecanismos de financiamiento	39
3.10 Principales amenazas para las AP con acciones de manejo compartido	40
3.11 Logros sobre manejo compartido en áreas protegidas de Panamá	41

IV El Camino Recorrido: Lecciones aprendidas de los procesos de gestión compartida

CASO DE PANAMÁ.....	43
Lecciones del Piso 1.....	44
Lecciones del Piso 2	45
Lecciones del Piso 3	45
La autoubicación	46
Prioridades para los miembros del comanejo	47

Presentación

Crece la gestión compartida en Panamá

Un 21.5 por ciento de las 65 áreas protegidas declaradas que existen en Panamá cuentan con acciones de gestión compartida de áreas protegidas, según los datos reportados a abril de 2006. Esta participación del sector privado y de las organizaciones civiles o municipales en la gestión de las áreas protegidas ha venido aumentando año con año en el país.

Esa es una de las principales razones que motivó a la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) a efectuar el presente estudio sobre el “Estado de la Gestión Compartida de las Áreas Protegidas en Panamá”, para lo cual ha contado con el apoyo del Proyecto Gestión Participativa de Áreas Protegidas de la UICN-Unión Mundial para la Naturaleza con la colaboración económica de la Unión Europea.

No cabe duda que la gestión compartida contribuye a un nuevo paradigma regional sobre la gestión de las áreas protegidas en Centroamérica. Por un lado, constituye la expresión más clara de participación de la sociedad civil en esta tarea. Por otro, replantea el rol del Estado como facilitador, monitor, normador y orientador de la conservación in situ, sin abandonar su responsabilidad de balancear la distribución de los costos y beneficios de la conservación. Además, la gestión compartida apunta a elementos estratégicos como son la reducción de la pobreza y la mitigación de la vulnerabilidad ambiental, social y económica de las poblaciones vinculadas a estas áreas protegidas.

Pero, ante un nuevo paradigma, tanto la sociedad civil como el Estado requieren de reglas claras para participar adecuadamente en el marco de la gestión compartida de las áreas protegidas. De ahí la importancia de los estudios y recomendaciones realizados para toda Centroamérica, que se recogen en esta serie de publicaciones y que muestran el compromiso de la UICN-Mesoamérica y las instituciones nacionales de apoyar esta modalidad de gestión.

En este documento se presentan los datos e información más relevantes respecto a la gestión compartida de áreas protegidas en Panamá y se dimensiona el impacto que está teniendo este modo de gestión en el país. Para ello, el documento se divide en dos partes: en los tres primeros capítulos se aborda el marco institucional y legal en el que surge y se sustenta la gestión compartida y se explica el estado actual de las experiencias; mientras que el capítulo cuarto plantea las lecciones aprendidas de 10 experiencias de gestión compartida de áreas protegidas panameñas. Estas lecciones se basan en la sistematización realizada en el 2005, en la cual participaron organizaciones, grupos e instituciones cogestoras del país, entre ellas patronatos, grupos campesinos, indígenas y ONG's.

El presente informe también es producto de un proceso de investigación regional sobre el tema, impulsado por el Proyecto Gestión Participativa de Áreas Protegidas de la UICN y la Unión Europea. A su vez, hace parte de una serie centroamericana de publicaciones sobre el Estado de la Gestión Compartida de Áreas Protegidas, que también incluirá los fascículos correspondientes a Guatemala, El Salvador, Belice, Nicaragua, Costa Rica y Honduras.

En general, los aportes de todos los países reflejados en estas publicaciones muestran una tendencia inequívoca hacia un crecimiento acelerado de la gestión compartida de áreas protegidas en Centroamérica, bajo una diversidad de actores, experiencias, mecanismos y políticas que respaldan la mayor participación de la sociedad civil en la protección y manejo sostenible de nuestros recursos naturales.

MSc. Aleida Salazar
Directora Dirección Nacional de
Áreas Protegidas y Vida Silvestre
ANAM

Dr. Grethel Aguilar
Directora UICN-Mesoamérica

Descripción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá



1.1 Reseña histórica

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá se creó mediante la Resolución N° JD-022-92 y la Resolución N° JD-09-94 (INRENARE, 1994), bajo la Dirección General del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), lo cual es ratificado en el Artículo N° 66 de la Ley N°41 de julio de 1998 (Ley General de Ambiente).

No obstante, la declaratoria y administración de las áreas protegidas por el Estado Panameño se inició en 1960, con la creación de la Reserva Forestal de La Yeguada en la provincia de Veraguas y la Reserva Forestal de Tonosí en la provincia de Los Santos.

Anteriormente, se habían declarado dos áreas, una a nivel municipal –el Bosque Comunal El Colmón– y la otra por parte del Gobierno Federal de Los Estados Unidos –el Monumento Natural de Barro Colorado— (Mc Carthy y Dimas, 1998).

El Bosque Comunal El Colmón se estableció como Bosque Protector en 1918. Está ubicado en el distrito de Macaracas, provincia de Los Santos, y fue declarado como bosque municipal con fines de

protección de fuentes de agua y para el aprovechamiento racional de madera para leña. Actualmente existe esta área protegida.

En 1923 se estableció el Monumento Natural de Isla Barro Colorado en las riberas de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, el cual ha sido de singular importancia en el conocimiento científico de los trópicos americanos. Su ubicación y límites se legalizaron como área protegida mediante los Tratados Torrijos-Carter de 1977.

En 1966 se creó el Parque Nacional Altos de Campana (PNAC), como último eslabón de la Cordillera Central proveniente de los macizos volcánicos centroamericanos y que se interrumpe para dar paso a la cadena de colinas menores que permiten el establecimiento de la Ruta Transístmica.

En el año 1972, con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), se propuso el establecimiento del Sistema de Parques Nacionales y Reservas Equivalentes, donde se identificaron las siguientes áreas: los parques nacionales Volcán Barú (PNVB), Altos de Campana (PNAC), Portobelo (PNP), el bosque protector Alto Darién (BPAD) y los parques marinos de Bocas del Toro y de Las Perlas, estableciéndose las cuatro primeras áreas entre 1976 y 1984.

Posteriormente, en la década de los 80, ante las perspectivas de la reversión de terrenos silvestres de la antigua zona del canal de Panamá y la necesidad de proteger la cuenca hidrográfica del canal de Panamá, se establecen las siguientes áreas protegidas: Parque Nacional Soberanía (PNS), Parque Nacional Chagres (PNC), Parque Natural Metropolitano (PNM) y el Área Recreativa Lago Gatún (ARLG).

Otros esfuerzos, apoyados por grupos conservacionistas, se desarrollaron en la región de Azuero, estableciéndose el Parque Nacional Sarigua, el Refugio de Vida Silvestre El Peñón de la Honda, el Refugio de Vida Silvestre de Lagunas Las Macanas y el Refugio de Vida Silvestre Cenegón del Mangle. Para finales de esta década, también se estableció el Parque Internacional La Amistad (PILA), limítrofe con la República de Costa Rica, dentro de la estrategia de manejo de los llamados Parques Fronterizos y el Parque Nacional Marino Isla Bastimentos.

El inicio de la década de los 90 se caracterizó por la incorporación de otros sitios con ecosistemas marinos-costeros, como fueron el Refugio de Vida Silvestre Isla de Cañas, el Parque Nacional Coiba, el Parque Nacional Marino Golfo de Chiriquí; los Sitios RAMSAR Golfo de Montijo, Punta Patiño y San San Pond Sak; los Refugios de Vida Silvestre Playa La Barqueta Agrícola y Playa Boca Vieja; y el Humedal La Laguna de Volcán. Además, se establecieron el Parque Nacional Camino de Cruces en el área revertida de Panamá y el Área Silvestre Corregimiento de Narganá N°1 en la Comarca Kuna-Yala. En este último caso, hay que mencionar que desde 1987 la Comarca había iniciado las gestiones para declarar el AP, siendo una de las primeras iniciativas iniciadas desde las comunidades por establecer áreas protegidas.

Es importante señalar que la Autoridad Regional Interoceánica (ARI), dentro del Plan de Ordenamiento y Uso de Suelos de las áreas revertidas de la antigua zona del canal, a través de la Ley 21 del 2 de julio de 1997, contempla aproximadamente 24,000 hectáreas destinadas para la conservación de los recursos naturales. Se destacan en este grupo el Bosque Protector y Paisaje Protegido San Lorenzo y el Paisaje Protegido de Isla Galeta, así como otras áreas de menor superficie.

Un hito tuvo lugar en 1997, cuando las comunidades a lo largo de la carretera interamericana en el Darién solicitaron la creación de la Reserva Hidrológica Filo del Tallo, para conservar las tomas de agua de sus acueductos rurales.

Descripción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá

Al inicio de la década del 2000, la cual se caracterizó por un proceso con una intensa participación e iniciativa comunitaria, se declaró el Monumento Natural Cerro El Gaital, en la provincia de Coclé y el Parque Nacional Santa Fe, en la provincia de Veraguas.

De igual manera, se constituyó el Área Protegida y Reserva Natural de Cerro Ancón, a través de un acuerdo municipal, la cual es un Sitio RAMSAR que es parte de la Bahía de Panamá. También se establecieron el Humedal Damani-Guariviara, en la Comarca Ngöbe Buglé en la provincia de Bocas del Toro, y el Sitio de Patrimonio Mundial y Parque Nacional Coiba, en la provincia de Veraguas.

En la actualidad, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) está constituido por 65 unidades de manejo.

1.2 Visión y misión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

El Plan Estratégico y de Acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, elaborado por ANAM en enero de 1999, define la misión y visión del SINAP:

Misión

Promover el desarrollo humano sostenible y la participación ciudadana en una efectiva valoración, protección, conservación recuperación de ecosistemas.

Visión

Consolidaremos un sistema de áreas protegidas, moderno, eficiente, dinámico, participativo y valorado por su contribución a la conservación de la biodiversidad, recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

1.3 Número y tamaño de las áreas protegidas legalmente declaradas (terrestres y marinas)

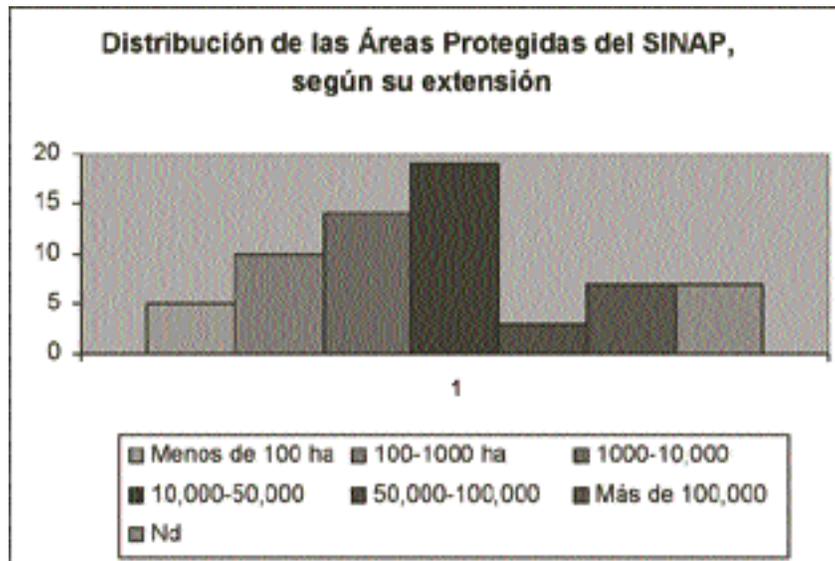
En la actualidad, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) está constituido por 65 unidades de manejo, que representan el 34.43% del territorio panameño. Este porcentaje puede incrementarse al incorporar pequeñas superficies de áreas protegidas declaradas a través de otras iniciativas municipales y reservas privadas.



El tamaño de las áreas protegidas es muy variable; no obstante, como se observa en el Gráfico 1, la mayor representatividad está dentro del rango de 10,000 a 50,000 hectáreas que corresponden en su mayoría a la categoría de parque nacional. Le sigue el rango entre 1000 a 10,000 hectáreas con una combinación de diferentes categorías de manejo. Cabe destacar que cerca del 42% de las áreas protegidas tienen superficies por debajo de las 10,000 ha y que existe un 9% de las áreas protegidas sin determinar su tamaño.



Gráfico N° 1



Fuente. Autoridad Nacional del Ambiente, Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, 2005

De las cinco áreas que corresponden al rango de menor tamaño (menos de 100 hectáreas), cuatro responden a la categoría de refugio de vida silvestre y una, que es la más pequeña, es el Monumento Natural Los Pozos de Calobre con tan sólo 4 hectáreas de superficie.

Con respecto a las áreas que se ubican dentro del rango de mayor tamaño (más de 100,000 hectáreas), cabe resaltar lo siguiente:

- Dos de ellas corresponden a los parques nacionales fronterizos: el Parque Nacional Darién –frontera con Colombia— que es el área protegida más extensa con 570,000 hectáreas, y el Parque Internacional La Amistad –frontera con Costa Rica— de 207,000 hectáreas.
- Además del PN Darién, hay dos áreas adicionales dentro de este rango ubicadas en la provincia Darién: el Bosque Protector Alto Darién y la Reserva Forestal Chepigana.
- Dos áreas forman parte, en su mayoría, de territorio indígena: el Bosque Protector Palo Seco y el Área Silvestre Corregimiento de Narganá N°1.
- Una de las áreas protegidas es de reciente creación y encierra recursos terrestres y marinos de singular importancia: el Parque Nacional Coiba.

Es importante señalar, en relación con el tamaño de las áreas protegidas, que la tendencia actual se inclina hacia procesos de revisión de límites para evaluar la viabilidad de ampliación o reducción, de acuerdo a las características de los ecosistemas y de su estado de conservación. Estos procesos se evalúan en la actualidad en las siguientes áreas protegidas: Reserva Forestal Chepigana (sector oriental del país), Parque Nacional Chagres, Reserva Forestal de Tonosí y Reserva Forestal La Tronosa en la región de Azuero, Parque Nacional Marino Isla Bastimentos, Parque Nacional Coiba, entre otros.

En el caso del PN Coiba se está gestionando un proceso de ampliación con el objetivo de incluir importantes bancos de peces, como el Banco Hanníbal.

En el Parque Nacional Marino Isla Bastimentos también se está realizando un proceso de ampliación de límites, con el objetivo de proteger y manejar importantes áreas en conjunto con los grupos organizados que realizan actividades de pesca de subsistencia.

A nivel de propuestas para declaración de áreas protegidas, se están tramitando en la actualidad:

- Escudo de Veraguas que encierra sistemas isleños y marinos.
- Chorogó - Palo Blanco en el distrito de Barú, provincia de Chiriquí, que cubre aproximadamente 800 hectáreas de bosques declaradas en Acuerdo Municipal como Bosque Protector Productor de Agua y que se propone incorporar como Corredor Biológico por su importancia en la conservación de especies de aves silvestres protegidas, como el sangrillo negro y el trogón del valle.
- Los Manglares del Sur de Chiriquí, distrito de Remedios.

1.4 Categorías de Manejo

La Resolución JD-09-94 (Gaceta Oficial N°23169 del 21 de noviembre de 1996), define 17 categorías de manejo para las áreas protegidas que conforman el SINAP, además del uso de la categoría Bosque Protector fundamentado en la Ley Forestal 1 del 3 de febrero de 1994 (Artículo 5).

Las categorías de manejo mayoritarias a nivel del SINAP son las de Parque Nacional (15 áreas protegidas), Reserva Forestal (9 áreas protegidas) y Refugio de Vida Silvestre (9 áreas protegidas). Los parques nacionales sobresalen con un 57.96% de la extensión total del SINAP (ver el Cuadro 1).

Cuadro No. 1			
Número de áreas protegidas y extensión por categoría de manejo			
Categoría de Manejo	No. De AP por categoría	Porcentaje con respecto al SINAP	Extensión de AP por categoría
Parque Nacional	15	57.96%	1443336.35
Reserva Forestal	9	14.03%	349495
Refugio de Vida Silvestre	9	1.57%	39165.3
Categoría de Manejo	No. De AP por categoría	Porcentaje con respecto al SINAP	Extensión de AP por categoría
Humedal de Importancia Internacional	5	5.76 %	143613.5
Bosque Protector	3	14.01 %	348958.38
Otras Categorías de Manejo	24	6.54 %	165385.93

Fuente: Autoridad Nacional del Ambiente, Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, 2005

Descripción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá

Cabe aclarar que la Resolución JD 07-96 sólo presenta definiciones y no objetivos para las categorías de manejo. En atención a esta situación, el Anteproyecto de Ley del SINAP señala: "Por el cual se regula el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, para la conservación, manejo y desarrollo sostenible de las áreas protegidas en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones". Este anteproyecto se encuentra en fase de aprobación final por parte de la Asamblea Nacional de Diputados de la República, y contempla, en uno de sus artículos, la revisión de las categorías de manejo del SINAP.

En el Artículo 58 establece 8 categorías de manejo que integrarán el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y describe cada una de sus definiciones. Éstas son:

1. Parque Nacional
2. Reserva Natural
3. Monumento Natural
4. Refugio de Vida Silvestre
5. Reserva de Recursos Hídricos
6. Paisaje Protegido
7. Reserva Forestal
8. Área Natural Recreativa

Si se hace una correlación entre las categorías actualmente utilizadas y las categorías de manejo definidas por la UICN, se observa que hay categorías de la UICN que aglutinan hasta seis categorías del sistema nacional.

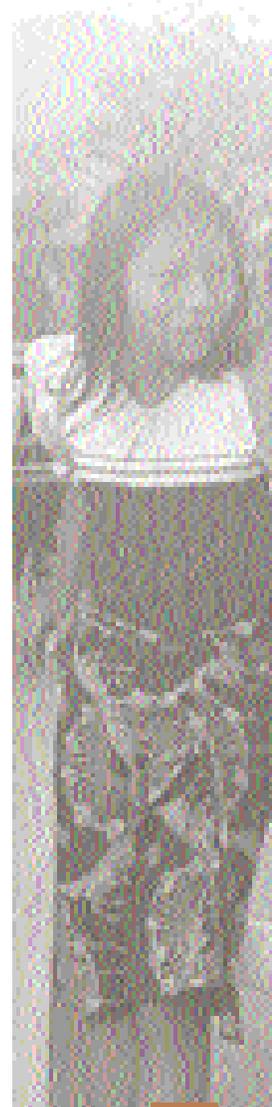
Este análisis muestra que, en cuanto a la cantidad de áreas protegidas, la categoría VI y II de la UICN serían las de más representatividad en Panamá (34% y 32% respectivamente del total de AP del SINAP), seguidas por la categoría IV (26%). La mayor representatividad dentro de la categoría VI está dada por lo numeroso de las reservas forestales y de las reservas hidrológicas dentro del SINAP.

Si se analiza la cantidad de hectáreas protegidas por categoría de la UICN, de nuevo las categorías II, VI y IV son las de mayor relevancia. Sin embargo, en este caso los parques nacionales (categoría II) superan significativamente con un 55% a las otras dos categorías (la VI con un 17% y la categoría IV con 12%).

Esto muestra que no hay un balance dentro del sistema en cuanto a categorías consideradas de uso restringido y categorías que permiten más aprovechamiento. Podría considerarse que el sistema panameño está más orientado hacia la protección de los recursos y la biodiversidad que hacia el aprovechamiento directo de recursos.

AP con designación internacional

El SINAP panameño cuenta con nueve áreas que han obtenido declaratoria internacional, cuya superficie representa aproximadamente el 44 % del total de las áreas protegidas del país. Estas áreas corresponden a seis sitios Ramsar, dos sitios de Patrimonio Mundial y una Reserva de la Biosfera. En el Cuadro 3 se detalla esta información.



Cuadro No. 2	
Relación entre Categorías de Manejo de la UICN vs Categorías de Manejo del SINAP	
Categoría de UICN	Categoría de Manejo Nacional en Panamá
Categoría I a y I b Protección Integral	Reserva Científica
Categoría II Conservación de Ecosistemas y Turismo	Parques Nacionales, Áreas Naturales, Áreas Recreativas
Categoría III Conservación de características naturales	Monumento Natural
Categoría IV Conservación a través del manejo activo	Refugio de Vida Silvestre, Humedal de Importancia Internacional, Áreas Silvestres, Humedal
Categoría V Conservación de paisajes terrestres, marinos y recursos	Ninguno
Categoría VI Utilización sostenible de los ecosistemas naturales	Reservas Forestales, Bosque Protector, Zona de Protección Hidrológica, Corredor Biológico, Reserva Hidrológica, Área de Uso Múltiple
Nd	No disponible por el momento

Fuente: Autoridad Nacional del Ambiente, Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, 2005

Cuadro No. 3			
Áreas protegidas con categoría internacional dentro del SINAP			
Categoría	Área Protegida	Superficie en ha (por categoría)	% de superficie que representa dentro del SINAP (por categoría)
Sitio Ramsar	HII Golfo de Montijo, HII San San Pond Sak, HII Punta Patiño, HII Lagunas de Volcán, HII Damani- Gauriviara, HII Bahía de Panamá	354,992.50	14%
Sitio de Patrimonio Mundial	PN Darién PN La Amistad	786,000.00	30%
Reserva de la Biosfera	PN Darién	579,000.00	22%

Fuente: Autoridad Nacional del Ambiente, Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, 2005

El alto porcentaje de superficie de áreas protegidas del SINAP con categoría de manejo internacional (aproximadamente 44%) responde a que dentro de ésta se incluyen dos de las áreas protegidas más extensas del país: los parques fronterizos PN Darién (579,000 ha) al cual se le acreditan dos categorías internacionales (Sitio de Patrimonio Mundial y Reserva de la Biosfera), y el Parque Internacional La Amistad (207,000 ha).

1.5 Planificación

La elaboración de los Planes de Manejo le corresponde a la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM); la cual podrá delegar esta facultad en otra instancia, de acuerdo a la disponibilidad de recursos, sea ésta una ONG, un organismo internacional u otro aliado estratégico de ANAM. Dichos

Descripción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá

planes deberán ser elaborados siguiendo las directrices técnicas aprobadas por ANAM y deberán ser aprobados formalmente por esta institución. Actualmente se cuenta con el documento "Directrices Técnicas para la Preparación de Planes de Manejo" (Valarezo y Gómez, 2000).

Ha sido política de ANAM, en los últimos años, el elaborar planes de manejo de forma más participativa, sumando en este esfuerzo a diversos actores que representan a la comunidad (organizada y no organizada), a entidades gubernamentales (ambientales, educativas y de investigación), a organizaciones no gubernamentales (ONGs), instituciones de investigación nacionales e internacionales, de educación superior (universidades) y a la empresa privada. Esto se ha dado mediante reuniones, consultas y talleres que involucran a los actores claves tanto locales como otros interesados. Algunos de estos procesos se han desarrollado en el marco de la Asamblea Legislativa.

De las 65 áreas protegidas declaradas en Panamá, 19 tienen planes de manejo aprobados (29% de la totalidad), y cinco están en proceso de aprobación. Adicionalmente, 36 áreas cuentan con planificación estratégica, planes operativos y planes de control y vigilancia. En el Cuadro 4, se señalan las áreas protegidas que cuentan con planes de manejo aprobados, así como los que están en proceso de aprobación y elaboración.

APs que cuentan con planes de manejo aprobados	APs con planes de manejo por aprobar	APs con planes de manejo en proceso de elaboración (2006)
1. PN Altos de Campana	1. PN Metropolitano	1. RF Chepigana
2. PN Soberanía	2. MN Barro Colorado	2. RH Filo del Tallo
3. PN Camino de Cruces	3. RH Isla Majé	
4. PN Coiba	4. RH Fortuna	
5. PN General de División Omar Torrijos Herrera	5. BP Palo Seco	
6. PN Volcán Barú		
7. PP y BP San Lorenzo		
8. PN Portobelo		
9. PN Chagres		
10. PN Darién		
11. PN Marino Isla Bastimentos		
12. PN Cerro Hoya		
13. Parque Internacional La Amistad		
14. MN Cerro Gaital		
15. AR Lago Gatún		
16. HII San San Pond Sak		
17. PP Isla Galeta		
18. RF El Montuoso		
19. RVS Playa La Barqueta Agrícola		

Fuente. ANAM, DNAPVS 2005

Con respecto a los planes de manejo de las áreas protegidas cabe destacar que:

- De los 19 planes de manejo aprobados, 12 (63%) corresponden a la categoría de Parque Nacional.
- En relación con la aprobación de los planes de manejo, se emite una Resolución en donde la ANAM aprueba el documento y da indicaciones para su implementación.
- Se ha elaborado más de un plan de manejo, a lo largo del tiempo, en el Parque Nacional Darién,

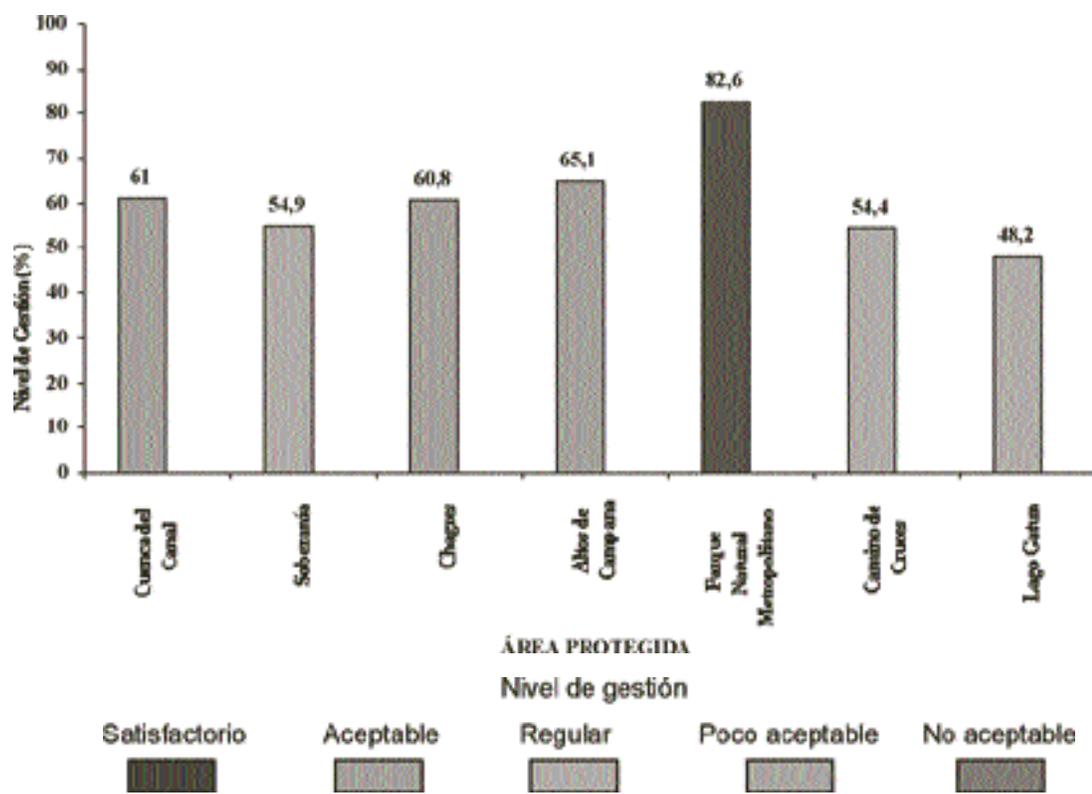
el Parque Nacional Volcán Barú, el Parque Nacional Portobelo y el Parque Nacional Altos de Campana.

- Son pocos los planes que a la fecha se están implementando de manera integral. Una buena parte de los planes de manejo cuentan con un listado priorizado de actividades mínimas que deberían implementarse y que fueron escogidas como críticas, por lo que al menos éstas deberían estar en ejecución.

1.6 Monitoreo de la efectividad de manejo

Panamá es el país de la región que más trabajo sistemático ha realizado en el tema de monitoreo del manejo de las AP. En la actualidad, la ANAM aplica el Programa de Monitoreo de la Efectividad de Manejo de las Áreas Protegidas de Panamá (PMEMAP) en 36 áreas protegidas. Esto se viene realizando sistemáticamente desde el 2001, evaluando las áreas protegidas en dos ocasiones en el año 2002. El PMEMAP constituye una valiosa herramienta de evaluación del manejo de las áreas protegidas, orientado a mejorar el proceso de toma de decisiones sobre los diferentes niveles de gestión que se están dando en dichas áreas.

Gráfico N° 2
NIVEL DE GESTIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS DEL SINAP
PERTENECIENTES A LA CUENCA DEL CANAL



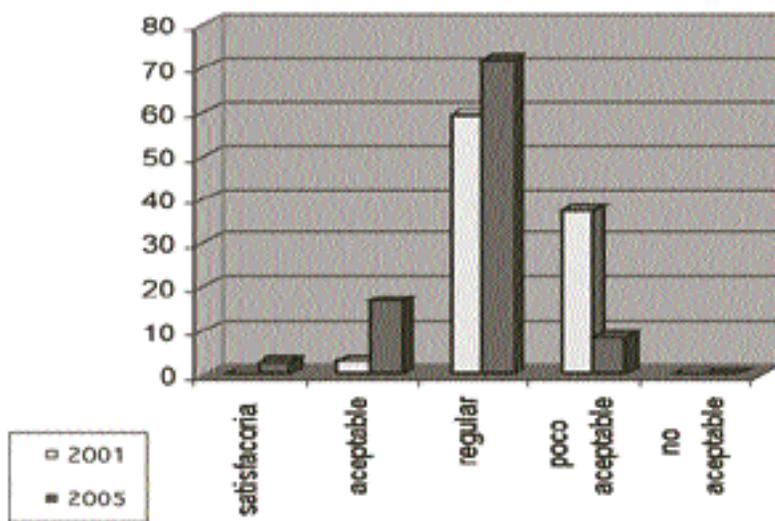
Descripción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá

Este programa tiene su instrumento legal en la Resolución No AG-0007-2004 de 9 de enero de 2004, que señala: "...se aprueba y adopta en todas sus partes, el programa de monitoreo de la efectividad del manejo de áreas protegidas del SINAP". La ejecución de dicho programa es financiada en Panamá por la Fundación Natura, a través del Fideicomiso Ecológico de Panamá (FIDECO).

El SINAP tiene una gestión de manejo Regular y se ha mantenido en esta escala durante el período evaluado (2001-2005). El PN Metropolitano tiene una gestión de manejo Satisfactoria, y en la categoría Aceptable se encuentran el PN Darién, el PN Coiba, el RF Montuoso, el PN Altos de Campana, el PN Chagres y el PI La Amistad Pacífico. Esto indica que la Gestión General del SINAP está encaminada a ser Aceptable. En el Gráfico 2 se puede observar parte de esta información.

Según la Escala de Calificación del Programa, cuando se levantó la línea base 38% de las APs del SINAP se encontraban en la escala Poco Aceptable, 59% en Regular, 3% en la escala Aceptable y ninguna AP tenía una escala Satisfactoria en su gestión. En la actualidad, cinco años después del levantamiento de la línea base, 8% de las AP's se encuentran en la escala Poco Aceptable, 72% en la escala Regular, 17% en la Aceptable y 3% en la escala Satisfactoria, según se puede ver en el Gráfico 3.

Gráfico N° 3
Porcentaje de áreas protegidas según escala de calificación
Años 2001-2005



Fuente: Base de datos. DNAPVS-PMEMAP

1.7 Personal disponible para la gestión de áreas protegidas

A nivel nacional existen aproximadamente 263 funcionarios dedicados a la gestión del SINAP, distribuidos en el nivel central, en las oficinas regionales y en las áreas protegidas.

Actualmente, la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre cuenta con 17 funcionarios a nivel central (9% del total), con las siguientes asignaciones: 1 jefe, 4 secretarías y 12 técnicos. Estos funcionarios se encargan de darle seguimiento a la planificación de las áreas protegidas y a proyectos, así como a la elaboración de términos de referencia, al seguimiento de consultorías, convenios nacionales e internacionales, seguimiento a las agendas de los Comités Técnicos de

En el Cuadro 5 se detalla la asignación de personal por Área Administrativa de ANAM, detallando las áreas protegidas que pertenecen a este espacio geográfico en los años 2004 y 2005.

Cuadro No. 5
Personal asignado a las áreas protegidas del SINAP (2004-2005)

Región Administrativa	Nombre del AP	Años	
		2004	2005
Bocas del Toro	La Amistad Atlántica	2	3
	Marino las Estaciones	2	3
	San San Ford Sak	2	2
	Palo Duro	3	3
Total		9	11
Chiriquí	Marino Golfo de Chiriquí	1	2
	Playa de la Barqueta Agrícola	4	2
	Volcán Barú	7	6
	La Amistad Pacífico	4	3
Total		14	14
Cocle	Cerro Gotal	2	1
	General de División Omar Torrijos Herrera	7	5
Total		9	6
Colón	Isla Catala**	4	0
	Lago Gatón**	7	6
	Pontón	6	6
	San Lorenzo**	11	6
	Chagres**	18	34
Total		44	57
Darién	Darién	1	3
	Darién**	13	13
	Serranía Filo del Tajo**	1	2
Total		15	18
Herrera	Corregido del Manglo	2	2
	Corrego de la Mecana	1	2
	El Montuoso	7	6
	Sangua	3	3
Total		13	13
Los Santos	Cerro Hoya	10	4
	Isla de Cañas**	1	2
	Isla Iguala**	1	1
	La Tronosa	3	0
Total		15	7
Panamá Este	Ataja	3	0
	Tapoña**	3	3
Total		6	3
Panamá Metropolitana	Cerro de Cruces	5	7
	Metropolitano	16	17
	Sobereza	13	12
	Taboga	3	3
Total		37	39
Panamá Oeste	Altos de Campana	3	0
Total		3	0
Veraguas	Colba**	12	11
	Golfo de Montijo	5	2
	La Yegua	10	12
Total		27	25
Grande Total		208	201

Observaciones:

** AP con jefe nuevo en el año 2005

Por lo menos 12 funcionarios cumplirán la edad de jubilación en los próximos 5 años.

Aproximadamente 60 funcionarios tienen contratos que vencen anualmente.

Muchos funcionarios de las Áreas Protegidas son trasladados a las Regionales.

Descripción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá

Áreas Protegidas, Biodiversidad, CITES, CMS y RAMSAR, entre otras actividades asignadas regularmente. Este personal no es suficiente para la cantidad de responsabilidades. Con la creación de la nueva Dirección Nacional se procura aumentar el personal tanto técnico como administrativo.

En el campo, la situación no es mejor. Si bien, alrededor del 91% del personal está asignado directamente en el nivel regional y local (lo que manifiesta la decisión de la ANAM de trabajar como una institución desconcentrada), se debe señalar que el personal disponible no es suficiente para atender las necesidades de las AP. Del total de las áreas protegidas, 36 (que representan el 55% del sistema) cuentan con personal en campo. De ellas, 15 se refieren a la categoría de parque nacional. Este problema de la falta de personal se agrava en las áreas protegidas de mediana y gran extensión, lo que hace imposible en muchos casos atender dichas AP con la necesidad requerida. Por ejemplo, el Parque Nacional Darién sólo cuenta con 14 guardaparques para manejar 579,000 hectáreas con tres estaciones biológicas.

Como se puede observar en el Cuadro 5, son pocos los casos donde el personal ha aumentado, con excepción del PN Chagres donde casi se duplica el número de funcionarios de 18 a 34. Esto último gracias al fideicomiso de 10 millones de dólares que se ha podido establecer para el parque.

Por el contrario, lo más usual es la disminución de personal. Existen áreas protegidas, como La Tronosa y Maje, que de tener personal se quedaron sin ningún funcionario. Las AP que cuentan con 1 a 3 funcionarios representan el 50%, mientras que las AP con más de 10 funcionarios representan el 28%.

1.8 Principales mecanismos de financiamiento de las áreas protegidas

Actualmente no existe una política presupuestaria para la asignación de fondos en materia ambiental. Existen reglas o patrones de conducta administrativa que ayudan a solucionar en parte esta necesidad dentro de la asignación de fondos presupuestarios y que dependen de la Política de Asignación de Fondos del Presupuesto General del Estado, y a su vez de los lineamientos de la política económica que dicta el órgano Ejecutivo.

La Ley N° 51 del 22 de noviembre de 2003, por la cual se dicta el presupuesto general del Estado, establece en el Artículo 157 que las asignaciones mensuales serán aprobadas por el Ministerio de Economía y Finanzas con base en los programas de trabajo, cronogramas de actividades y la prevención del comportamiento de los ingresos.

Existen tres criterios de asignación presupuestaria dentro del marco ambiental, que son los siguientes:

- Asignar expeditamente todo lo pactado en los convenios de los proyectos.
- Asignar expeditamente y con previa evaluación, todo lo relacionado con los cambios de categoría de las leyes especiales de los profesionales de las ciencias agrícolas, con respecto al tema salarial de los mismos.
- El resto del presupuesto es evaluado de acuerdo con prioridades.

La gestión de ANAM y del SINAP se financia con recursos del Estado, ingresos propios generados por turismo, concesiones y otros servicios, así como con el apoyo de organismos de apoyo a través de proyectos. El aporte estatal cubre básicamente los salarios del personal y parte de la gestión operativa, en tanto que mediante los proyectos se financian infraestructuras, estudios, vehículos, equipos y otras inversiones.



La gestión presupuestaria a nivel provincial está a cargo de las Administraciones Regionales de ANAM, que dan este soporte a los centros de gestión de los recursos hídricos, forestales y de áreas protegidas y vida silvestre. La distribución del presupuesto básico, en principio, debe guardar relación con el número de áreas y la superficie protegida del sistema nacional de áreas protegidas; no obstante, en la actualidad no se distribuye el presupuesto como lo indica este punto.

En los últimos años se ha incrementado la participación de organismos financieros no tradicionales, como son los bancos internacionales para el financiamiento de actividades conservacionistas, a través de donaciones y préstamos. Entre éstos se pueden señalar el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (ANAM, 2005).

Adicional al presupuesto estatal, está la gestión operativa de ANAM, la cual se logra a través de proyectos y con la puesta en ejecución de otros mecanismos financieros, entre los cuales destacan:

- El Fondo Nacional de Vida Silvestre.
- El canje de deuda por naturaleza que da como resultado la creación de tres fideicomisos: FIDECO, de 25 millones de dólares; el fideicomiso para el Parque Nacional Chagres, de 10 millones de dólares; y uno reciente para el Parque Nacional Darién con un fondo de 10.9 millones de dólares.
- Concesiones (servicio/administración).
- Entradas por visitación y turismo.

El Fondo Nacional de Vida Silvestre fue creado para el cumplimiento de los objetivos de la Ley 24 del 7 de junio de 1995 o Ley de Vida Silvestre, con fondos incorporados no sujetos al principio de la caja única del Estado. Son diversas las formas de alimentación de este fondo, pero destacan: los recursos financieros provenientes del Presupuesto General del Estado; el dinero recaudado por concepto de permisos de caza, pesca, recolección y extracción de la vida silvestre; legados, herencias o donaciones; ingresos provenientes de multas, comisiones o indemnizaciones por infracción de la Ley de Vida Silvestre y otros reglamentos; préstamos de organismos financieros internacionales; fondos por concepto de permisos, derechos, reinspección, tasas de servicios técnicos, guías de transporte y venta de bienes provenientes o derivados de la vida silvestre (Amend/A.Almanza.2004).

El Fondo del Fideicomiso Ecológico de Panamá (FIDECO) es administrado por Fundación NATURA. ANAM es beneficiaria del 50% de los ingresos que generan estos fondos, recibiendo aproximadamente B/.140,000.00 anuales. A la fecha se ha invertido en las áreas protegidas cerca del 50% proveniente de este fideicomiso, el cual está destinado mayormente a apoyar el manejo y la gestión de 36 áreas protegidas, aunque en un inicio –en el 2005— se trabajó sólo con 19 áreas protegidas. Este fondo asignó una mayor inversión hacia los parques nacionales, en especial los de la cuenca del canal de Panamá y de la zona fronteriza, cubriendo rubros estratégicos para el manejo de las áreas protegidas como son en el fortalecimiento del personal del SINAP en materia de capacitación, la compra de equipos, divulgación y materiales de comunicación, mejoramiento de las estructuras e infraestructura, entre otros. De las 19 áreas que contempló este fondo en el período 2005, cinco son áreas donde se desarrollan acciones de manejo compartido: PN Volcán Barú, PI La Amistad, BPPP San Lorenzo, PP Isla Galeta y el HII San San Pond Sak.

Entradas por visitación y turismo: la Resolución AG-0330-2004 establece este sistema de cobro, el cual se aplica a las siguientes categorías de manejo: parques nacionales, refugios de vida silvestre, áreas recreativas, monumentos naturales, humedales y paisajes protegidos.

Descripción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá

Los servicios prestados deben ir acordes con lo estipulado en los planes de manejo y los montos han sido estipulados por el SINAP, incluyendo: tarifas de admisión a las Aps, tarifa de alojamiento en las instalaciones de la Aps, tarifa de acampado en las Aps, arrendamiento y alquileres de locales dentro de Aps, tarifas de servicios de guías dentro de los senderos de las Aps, y tarifas por filmación de comerciales, grabaciones de documentales, videos y películas comerciales

En la actualidad, los fondos que se generan bajo estas modalidades de cobro no pueden ser invertidos directamente en las áreas protegidas donde se generan, ya que tienen que pasar a ser registrados dentro de la caja común de ANAM. En los últimos años estos fondos han reflejado un aumento, pero no son suficientes para garantizar el manejo, la conservación y protección de las áreas protegidas, aún cuando pudieran ser invertidos directamente en las áreas donde se originan. El Anteproyecto de Ley del SINAP plantea que toda generación de ingreso de las áreas protegidas pasará al fondo de Vida Silvestre y se revertirá especialmente para el manejo de las áreas protegidas.

Actualmente se está elaborando un Manual de Procedimiento para el Cobro del Uso y Servicio de las Áreas Protegidas de Panamá.

En perspectiva, a corto plazo y mediano plazo, se trabaja en otros mecanismos financieros:

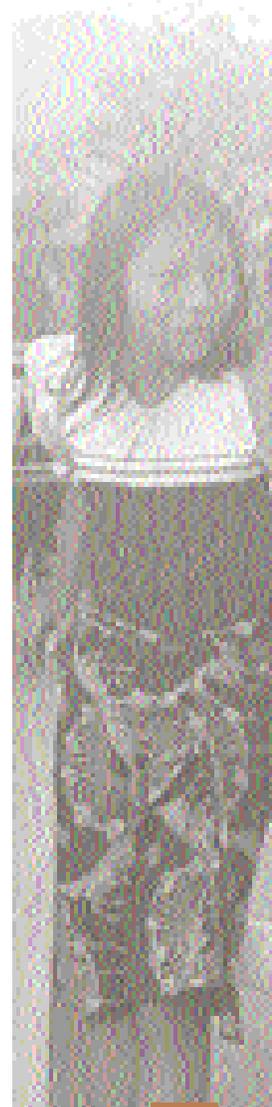
- Proyecto Global para Sostenibilidad Financiera de Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas.
- Fondos extinguidos.
- Pago por servicios ambientales, principalmente secuestro de carbono.
- Impuestos "Verdes".
- Cuotas de Extracción de recursos (Bioprospección).
- Aumento de las concesiones.

No obstante todas estas alternativas, ANAM, a través de los años y cualquiera haya sido su estructura administrativa (RENARE, INRENARE), ha confrontado serios problemas de tipo administrativo y financiero para atender adecuadamente las áreas protegidas. Estos problemas han persistido pese a los esfuerzos que se han realizado para superarlos.

1.9 Principales amenazas para las áreas protegidas

Dentro de las principales amenazas para la conservación, protección y manejo de las áreas protegidas cabe mencionar la ganadería extensiva, la extracción selectiva de recursos, la ocupación paulatina de las áreas protegidas, futuros proyectos hidroeléctricos y turísticos poco controlados, así como la contaminación terrestre, de agua dulce, marina y marino-costera. Estas amenazas desencadenan, principalmente, los siguientes problemas:

- *La destrucción de los recursos naturales:* este es un problema que se presenta a nivel del país y es producto sobre todo de la expansión de las actividades agrícolas y ganaderas, que han llegado prácticamente a su máxima expansión. La mayoría de los remanentes de bosques han sido establecidos como mecanismo de protección dentro de áreas protegidas, convirtiéndose así en



el punto focal hacia donde apunta la expansión en la actualidad. La insostenibilidad de los sistemas productivos contribuye a la degradación de los recursos y motiva la migración hacia estas zonas, donde todavía se conservan los recursos en las condiciones que se consideran óptimas para su explotación (zonas de bosques, lo menos intervenidos posible).



- *Problemas relacionados con la tenencia de la tierra:* la presencia de personas dentro de casi todas las áreas protegidas y las deficiencias en el sistema de adjudicación de tierras hacen de la tenencia de la tierra un tema crítico que impacta en la conservación y uso apropiado de los recursos dentro de las áreas protegidas. En la mayoría de las áreas protegidas del país se localizan poblaciones o pobladores, a pesar de que es claro que, por ley, una vez que se crea el área protegida los terrenos pasan a ser inadjudicables. Sin embargo, las adjudicaciones de tierra se dan, en su mayoría debido a un proceso deficiente e irregular donde median conflictos de intereses y una inadecuada coordinación entre los entes estatales involucrados. También es oportuno señalar que algunos títulos de propiedad dentro de las áreas protegidas han sido expedidos antes de su creación y que existen usuarios tradicionales que por años han usufructuado de sus recursos sin que medie la formalidad legal; y sobre ello reclaman sus derechos.
- *La extracción excesiva y desordenada de recursos naturales:* la explotación desmesurada de ciertos recursos en áreas protegidas constituye una amenaza para las poblaciones de flora y fauna que allí se concentran. Esta extracción está mayormente relacionada con la eliminación de especies a través de la cacería, la explotación de especies vegetales (maderables o no maderables) y la extracción de recursos costeros marinos. En algunos de estos casos, esta actividad constituye una alternativa para la generación de ingresos y/o un aporte a la alimentación de familias con una economía deficitaria que viven dentro de las áreas protegidas y en la zona de amortiguamiento o vecindad. No obstante, se reporta una gran cantidad de casos que involucran a personas foráneas que no tienen una necesidad manifiesta y que pueden dedicarse a otras actividades, ya que cuentan con los mecanismos y recursos para hacerlo.
- *El desarrollo del urbanismo y actividades ecoturísticas dentro de áreas protegidas y en las zonas de amortiguamiento o vecindad:* ambos desarrollos sugieren la adecuación de una serie de carreteras, edificaciones e instalación de servicios básicos, que en muchos de los casos conlleva una alteración del medio natural y que de no realizarse bajo normas de protección adecuadas y estrictas pueden generar impactos negativos en el medio natural protegido, muchas veces irreversibles. Por otro lado, los beneficiarios y beneficios que generan estas alternativas, en la mayoría de los casos no se revierten hacia los grupos locales y usuarios tradicionales de estas áreas ni de las áreas de amortiguamiento o vecindad. Más bien, estos grupos quedan excluidos de estas oportunidades, las cuales podrían reflejarse en una disminución de la presión que los

Descripción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Panamá

pobladores ejercen sobre los recursos naturales y que actualmente atenta contra los objetivos de creación del área protegida.

- *Conflictos de intereses entre los actores que intervienen en las áreas protegidas:* la relación entre ANAM como institución responsable de la protección, conservación y manejo de las áreas protegidas con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales, con actores comunitarios representados en las comunidades organizadas o no, las autoridades locales y otros actores que usufructúan de los recursos naturales, por años ha generado un ambiente negativo de conflictos de intereses que atentan contra la conservación y el buen manejo de las áreas protegidas. Este ambiente es muchas veces aprovechado por los usuarios para continuar con la implementación de prácticas como la tala, quema, extracción ilegal de recursos, frente a una institución con una capacidad limitada de recursos humanos, financieros y de equipo para poder controlar de forma eficiente todos los focos de intervención que le abren paso a éstas y otras acciones que atentan contra los recursos y la integralidad de las áreas protegidas.

En algunos casos el manejo compartido ha sido un instrumento que ha facilitado el acercamiento y ha propiciado que los conflictos, si bien no desaparezcan, sí se reduzcan. Ejemplo de estos casos se detallarán más adelante, entre ellos los de la RH Filo del Tallo y el RVS Isla Cañas.

1.10 Principales logros para el manejo de las áreas protegidas

En los últimos años la gestión institucional ha estado dirigida a solucionar aspectos administrativos, financieros y técnicos; uno de ellos es el de garantizar la presencia institucional en la mayoría de las áreas protegidas y en la actualidad esta presencia se mantiene en 36 AP.

Se han identificado alianzas estratégicas como una oportunidad de acceder a apoyo para el manejo de las áreas protegidas, al igual que se ha priorizado la inversión en materia de manejo de Aps, aunque este esfuerzo está muy lejos de poder garantizar un manejo adecuado de todas las áreas protegidas.

En materia de ordenamiento o planificación de las áreas protegidas, se considera como uno de los principales logros la elaboración del documento "Directrices Técnicas para la Preparación de Planes de Manejo". Estas directrices fueron consideradas en la reglamentación para la gestión, elaboración y aplicación de planes de manejo de áreas protegidas que elabora el SINAP.

Recientemente, ANAM aprobó las Resoluciones AG-0365-2005 y la AG-0366-2005 que le imprimen el carácter de legalidad a las figuras de las concesiones de servicios y las concesiones administrativas dentro de las áreas protegidas. Estas concesiones tienen por objetivo delegar en los organismos públicos y privados (gobiernos provinciales y municipales, patronatos, fundaciones y empresas privadas) la prestación de servicios o la participación en todas o algunas actividades de la administración que se desarrolle en las áreas protegidas administradas por ANAM. Todo ello en concordancia con las normas de conservación, manejo, protección y desarrollo, expresadas en la Ley 41 del 1 de julio de 1998.

En materia de legislación, otro de los logros prioritarios que presenta el SINAP es la aprobación del Anteproyecto de Ley y su presentación ante la Asamblea Nacional de Diputados de Panamá.



Marco institucional y legal para la gestión compartida



Con el propósito de fortalecer apropiadamente las áreas protegidas (APs) se creó, en 1992, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), mediante la Resolución de Junta Directiva N° 022-92 del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovales (INRENARE).

Mediante la Ley N°41 (Ley General del Ambiente de julio de 1998), se creó luego la Autoridad Nacional del Ambiente –ANAM— (antiguo INRENARE), entidad rectora de los recursos naturales y el ambiente. En su Artículo 66, esta Ley reafirma la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas identificado con la siglas de SINAP, conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas y por establecer, por leyes, decretos, resoluciones o acuerdos municipales, y las áreas protegidas privadas.

Además, en el mismo artículo se manifiesta que las áreas protegidas serán reguladas por la Autoridad Nacional del Ambiente y podrán adjudicarse concesiones de administración y concesiones de servicios a los municipios, gobiernos provinciales, patronatos, fundaciones y empresas privadas, de acuerdo con estudios técnicos previos. El procedimiento será regulado por reglamento.

En la actualidad, se cuenta con el marco legal que define el procedimiento de las concesiones administrativas y concesiones de servicios públicos, recientemente aprobadas por las siguientes dos resoluciones:

- Resolución G-0365-2005 “que establece el procedimiento para la Concesión de Servicios en Áreas Protegidas y se dictan otras disposiciones”.
- Resolución AG-0366-2005 “que establece el procedimiento para la Concesión de Administración en Áreas Protegidas y se dictan otras disposiciones”.

Tanto el Artículo 66 como las resoluciones anteriores ofrecen oportunidades para el manejo compartido, ya que son vinculantes. Estas concesiones tienen por objetivo delegar en los organismos públicos, instancias de la sociedad civil y privados la prestación de servicios o la participación en todas o algunas actividades de administración que se desarrollen en las áreas protegidas administradas por ANAM.

No está del todo claro cómo estas posibilidades de concesiones podrán hacerle frente a una serie de principios sociales, culturales, económicos y de diferentes intereses que encierran los procesos de manejo compartido. La opinión de las instancias actualmente involucradas en dichos procesos es que las concesiones como tales no cubren el carácter social del manejo compartido.

A través de un análisis promovido por la ANAM y facilitado por la UICN, las experiencias en marcha han definido una propuesta en la cual se menciona, entre otras cosas, que el manejo compartido debe verse como un proceso donde se busca en primera instancia mejorar la gestión del AP, pero que en dichos procesos debe privar el generar alianzas principalmente con los actores locales. También se señala que el manejo debe verse en forma integral y no ser referido a actividades puntuales o a zonas específicas del AP, de manera que pueda integrar los distintos intereses y objetivos, así como los aportes financieros y no financieros de los diferentes sectores. Ese no es el espíritu de la concesión administrativa, aún en las resoluciones recién aprobadas. De ahí la urgencia por establecer una política más clara sobre el tema de manejo compartido, que se fundamente en el marco conceptual recientemente acordado entre las partes involucradas.

Además de la Ley 41, existen otras regulaciones (normas, resoluciones y reglamentaciones) que sirven de apoyo al cumplimiento de las funciones de ANAM y que también son contempladas en esta propuesta de marco conceptual para el manejo compartido, y que dan sustento a varias de sus propuestas. Entre ellas destaca: la Ley 5 del 28 de enero de 2005, de Delitos contra el Ambiente, que promueve la colaboración armónica entre las entidades estatales que tienen a su cargo la administración de los recursos naturales, responsables de controlar las conductas de efectos nocivos relevantes para el ambiente. Estas disposiciones involucran a 20 instituciones públicas con competencia ambiental y a la sociedad civil integrada en las Comisiones Consultivas Ambientales a nivel municipal, provincial, comarcal y nacional.

También sirven de apoyo y orientación al marco del manejo compartido de áreas protegidas los 21 Convenios o Protocolos Globales y los 10 Convenios Regionales relacionados con temas ambientales, ratificados por la República de Panamá, entre los cuales destacan:

- La Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB).
- La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora (CITES).
- La Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS).
- El Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas prioritarias en América Central.
- El Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales, Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales.

El Anteproyecto de Ley para el SINAP, antes mencionado, cuenta con varias disposiciones que promueven y regulan la participación de los sectores civiles en la gestión de las AP, por lo que algunos de ellos pueden hacer alusión al manejo compartido. Se destacan las siguientes:

Marco institucional y legal para la gestión compartida

- Integrar la conservación y el uso sostenible de las Áreas Protegidas con el desarrollo de políticas socioculturales, socioeconómicas y ambientales.
- Establecer mecanismos que logren la coordinación entre el Estado y los demás actores interesados para la gestión sostenible y socioeconómicamente rentable de las áreas protegidas.
- Fomentar y regular actividades de bajo impacto en las áreas protegidas que favorezcan su desarrollo sostenible, con énfasis en las comunidades que dependan de la gestión de las mismas.
- Regular los derechos reales de los particulares sobre las áreas protegidas donde proceda, respetando el derecho de propiedad privada sin menoscabar la integridad de los ecosistemas y otros valores que hayan provocado la designación del área como protegida.
- Promover las condiciones para la delegación de competencias ambientales a los gobiernos locales de acuerdo con la Constitución y la legislación vigente para lograr en los municipios un ordenamiento basado en los principios de desarrollo sostenible.

Dentro del articulado de dicho Anteproyecto de Ley, destaca lo referente a la participación ciudadana, contemplado en el Capítulo II de la siguiente manera:

Artículo 56. La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) utilizará los mecanismos formales de participación ciudadana establecidos y por establecer para tratar las materias que afecten a las áreas protegidas, tomando en cuenta los intereses difusos de la colectividad.

Artículo 57. Los moradores de las Áreas Protegidas y sus zonas de amortiguamiento serán sujetos de actividades de capacitación sobre el manejo de las áreas protegidas coordinadas por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

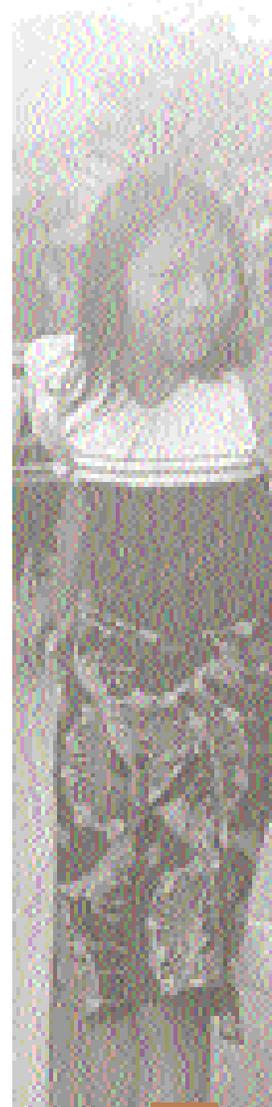
Cabe destacar que recientemente ANAM presentó el documento *“Lineamientos de política de la Autoridad Nacional del Ambiente 2004-2009”*; en el que se define la estrategia de conservación para el desarrollo sostenible del país. Esta estrategia plantea tres objetivos principales, los cuales se traducen en lineamientos de política para cada objetivo. El tercer objetivo de esta estrategia de conservación se define como:

“Priorizar la atención a aquellos componentes de la estrategia de conservación para el desarrollo sostenible de mayor interés para el bienestar de la población, la valoración de los recursos naturales del país y la creación de empleos”

Dentro de los lineamientos de política que se desprenden de este objetivo destaca el relacionado con el Fortalecimiento Técnico de la Gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas que plantea:

“Garantizar la eficiencia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y el fomento de mecanismos innovadores de gestión financiera y técnica, que permita amplias oportunidades de participación a las personas que viven en las áreas protegidas y su zona de amortiguamiento con prioridad en el Parque Nacional Soberanía, Parque Nacional Coiba, Parque Nacional General de División Omar Torrijos Herrera, Parque Nacional y Reserva Biológica Altos de Campana, Parque Nacional Marino Isla Bastimento, Parque Internacional La Amistad (PILA), Parque Nacional Darién, Parque Nacional Chagres y Parque Nacional Volcán Barú”

Este documento deja de manifiesto la intención, por parte del organismo rector (ANAM), de abrir las posibilidades a la gestión participativa dentro de las áreas protegidas, especialmente dirigida a los actores locales. En principio, esta participación se circunscribe a aquellas áreas que cuentan con el instrumento de gestión y/o manejo básico, como lo es el plan de manejo. Otros instrumentos aprobados por la ANAM que hacen alusión a la participación son la Estrategia Nacional del Ambiente (ANAM, 1999) y la Estrategia de la Biodiversidad (ANAM, 2000).



Estado de la gestión compartida en Panamá



3.1 Primeros acuerdos firmados (reseña histórica)

Desde la creación de las primeras áreas protegidas se visualiza el manejo compartido como una estrategia para la conservación y protección de dichas áreas. Tal es el caso del BC El Colmón de Macaracas y el MN Barro Colorado, creados en 1918 y 1923, respectivamente. No obstante, el ordenamiento y la reglamentación de esta gestión de trabajo no fue visualizado como tal y algunas de las primeras experiencias apuntaban hacia adjudicar toda la responsabilidad de administrar las áreas a otras instituciones (caso del MN de Barro Colorado y la Reserva Forestal Fortuna) con una casi nula participación de la institución rectora de los recursos naturales.

Posteriormente, en ausencia de reglas claras surgieron diversos mecanismos de participación, incluyendo leyes, convenios, acuerdos y resoluciones. En algunas ocasiones, inclusive la relación se dio sin que mediara ningún acuerdo o documento oficial o legal entre la institución responsable del manejo y gestión de las áreas protegidas (RENARE/ INRENARE/ANAM) y los actores involucrados en el manejo compartido. Este fue el caso de las experiencias registradas en los Refugios de Vida Silvestre Peñón de La Honda y Pablo Arturo Barrios; ambos iniciativas de grupos conservacionistas de la provincia de Los Santos (estos dos últimos no están siendo manejados en la actualidad).

Las experiencias iniciales en materia de convenios o acuerdos involucraron cerca de 8 áreas protegidas, con diferentes categorías de manejo y diferentes actores.

La primera experiencia (que puede ser considerada la primera de Centroamérica) fue el acuerdo para el Parque Natural Metropolitano, que data del año 1985. Esta iniciativa de alguna forma marcó desde su inicio la idea y sentir de los sectores del país de buscar la mayor participación posible y la complementariedad entre capacidades y sectores. Esto contrasta con los casos de otros países de la región, donde la tendencia inicial era que el Estado delegara el AP a través de un acuerdo con una ONG. En este primer ejemplo de Panamá, el acuerdo se fundamenta en la estructura organizativa del patronato, la cual está conformada por diversas instituciones públicas y privadas (Municipio de Panamá, Autoridad Nacional del Ambiente - ANAM, Departamento de Planificación del Área Canalera, asociaciones civiles, organismos no gubernamentales e instituciones académicas).

3.2 Visión y misión del manejo compartido

A nivel del SINAP no se ha generado una definición de la misión y visión del manejo compartido. Sin embargo, la misma debe enmarcarse dentro de la visión y misión general del SINAP, ya que forman parte de un mismo esfuerzo.

Propuesta de marco conceptual

Dentro del proceso de consulta promovido por ANAM y UICN (2005-2006), donde participaron representantes de los sectores y actores involucrados en los procesos en marcha, se llegó a un consenso sobre el término a utilizar y se adoptó "manejo compartido". Para éste se propuso la siguiente definición:

"Manejo compartido es un proceso dinámico y participativo entre la ANAM, usuarios locales de un territorio, Gobiernos Locales y grupos interesados, con fundamento en derecho, que impulsa el cambio de mentalidad con objetivos comunes, autoridad, beneficios y responsabilidades compartidas en pro de la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales de las áreas protegidas, asegurando una mejor calidad de vida para los habitantes del territorio."

Como parte de este esfuerzo, también se elaboraron los principios y lineamientos que puede adaptar ANAM para potenciar y fortalecer el manejo compartido en las áreas protegidas, los cuales se resumen bajo la siguiente propuesta:



Estado de la gestión compartida en Panamá

Principio	Breve definición
Principio Precautorio	Plantea la necesidad de ser cuidadoso en las actividades que se realizan dentro de las áreas protegidas con manejo compartido y exige que cuando surja una duda razonable en relación a la peligrosidad de cualquier actividad de probables repercusiones ambientales, se evite la misma o se tomen medidas eficientes de protección para que ese eventual daño, aún no científicamente comprobado, no llegue a producirse.
Principio de la Transparencia y de Rendición de Cuentas	Plantea la absoluta transparencia en cuanto a la rendición de cuentas sobre los bienes y recursos que intervienen en el proceso, de manera que sean manejados de forma legal, honesta, eficiente y correcta y para ello todos los que intervienen en el proceso deben cumplir con las mismas reglas y manejarse con los mismos niveles de información, oportunidades y derechos en la toma de decisiones.
Principio de la Equidad	Promueve garantizar que las mujeres y hombres, pobladores de las áreas protegidas, así como los que ocupan la zona de amortiguamiento o vecindad y otros usuarios tradicionales interesados, deben tener igualdad de oportunidades responsabilidades, beneficios, deberes y derechos en la toma de decisiones dentro del proceso de manejo compartido en las AP.
Principio de la Participación	Plantea que el Estado a través de ANAM y otros aliados estratégicos fomentará y promoverá la participación equitativa, activa y organizada de las mujeres y hombres de comunidades, de las organizaciones indígenas y de los gobiernos locales que forman parte de las APs y de la zona de amortiguamiento o vecindad así como de otros actores interesados en participar del manejo compartido en áreas protegidas.
Principio de la Calidad de Vida	Plantea que el aprovechamiento sostenible de los recursos de las APs debe orientarse, principalmente, al objetivo de mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres habitantes y, en consecuencia, a disminuir los niveles de pobreza en todas sus manifestaciones; visto así como un bien social al que tenemos que proteger y conservar.
Principio de la Legitimidad	Plantea reconocer el respeto por los derechos adquiridos y valorar la importancia de los actores sociales e institucionales en el manejo de APs, tomando en cuenta sus vínculos históricos, de identidad sociocultural, uso de los recursos, sistema regulatorio ambiental presente en el área, expectativas y la titularidad jurídica de su vínculo con el AP.
Principio de la Descentralización	Propone que ANAM, en representación del Estado, pueda delegar y/o compartir responsabilidades dentro de las APs a través de acuerdos de manejo legalmente establecidos con grupos interesados de la sociedad civil que demuestren capacidad técnica y financiera para la autogestión y que les permita involucrarse y empoderarse de este proceso. Además, también plantea que ANAM debe facilitar la toma de decisiones de forma expedita, adecuada y oportuna garantizando la interacción efectiva y colaboración horizontal entre los distintos actores (instituciones gubernamentales y no gubernamentales) que tienen competencias delegadas dentro del proceso de manejo compartido.
Principio de la Sostenibilidad	Propone que el manejo compartido en APs debe ser ejecutado sobre la base de garantizar la sostenibilidad y el uso racional de sus elementos ambientales y la conservación de la integralidad de sus recursos.
Principio de la Complementariedad	Propone que se reconozca y valore en ambas direcciones las capacidades, conocimientos y destrezas de cada uno de los actores involucrados en el manejo compartido, así como sus condiciones de etnia, edad y género en los procesos de manejo compartido en áreas protegidas, ya se trate de atributos tradicionales, empíricos, conocimiento tradicional, técnicos, académicos o de cualquier otra índole.

Fuente: Propuesta del "Marco conceptual, principios y lineamientos para el manejo compartido de áreas protegidas de Panamá". Documento Técnico preparado por ANAM/UICN. 2006. Borrador.

3.3 Organizaciones involucradas en el manejo compartido de Panamá

Las 14 experiencias registradas por el SINAP que involucran manejo compartido en áreas protegidas reportan una gran variedad de actores u organizaciones involucrados en los convenios y acuerdos, entre ellos: instituciones de investigación, organizaciones comunitarias, comarcas indígenas, universidades, municipalidades, organizaciones no gubernamentales (ONGs), cooperativas, instituciones estatales y representantes de la empresa privada. En 1998, McCarthy citaba a Panamá como uno de los países donde hay mayor variedad de organizaciones involucradas.

La estructura del Patronato es la más utilizada, estando presente en 7 de las 14 experiencias existentes. Mención especial deben tener las dos experiencias con organizaciones comunitarias indígenas, en este caso las AP se manejan bajo las normas y autoridades tradicionales de las comarcas.

Como se detalla en el Cuadro 6, algunas de las organizaciones que realizan acciones de manejo compartido en áreas protegidas no cuentan con acuerdos firmados y otros no están vigentes, lo que pudiera ser una de las causas de que no se esté ejecutando el manejo y la participación de los involucrados de forma adecuada, como es el caso de las municipalidades cuya participación es muy limitada quizás por la falta de una clara definición de responsabilidades.

Cuadro No. 6			
Áreas protegidas con acciones de manejo compartido (SINAP 2005)			
Área Protegida	Manejadores	Descripción del los manejadores	Respaldo legal que sustenta la participación
PN Metropolitano	Patronato	Patronato formado por diversas instituciones públicas y privadas: Municipio de Panamá, ANAM, CONAMA, AIPEP, STRI, Sociedad Audubon, Departamento de Planificación del Área Canalera, Asociaciones Civiles	Ley No.8 de 5 de julio de 1985
MN Barro Colorado	Instituto Smithsonian (STRI)	Instituto de Investigaciones Tropicales radicado en Panamá	Convenio de Cooperación Técnica y Científica
RF Fortuna	Fortuna S.A (transferido del IRHE a la empresa Fortuna S.A.)	Empresa privada de generación eléctrica que reemplazó a la empresa gubernamental Instituto de Recursos Hidráulicos y de Electrificación (IRHE)	Acuerdo IRHE e INRENARE. D.E. 68 Hoy Fortuna S.A. y ANAM.
Parque Nacional Cerro Hoya	Fundación PN Cerro Hoya, Los Santos	Comunidad organizada a través de grupo conservacionista (Fundación Amigos del Parque Nacional Cerro Hoya), un ente no gubernamental de ámbito local con personería jurídica	Existe Convenio entre la Fundación Amigos del Parque Nacional Cerro Hoya (Sr. Timoteo Vásquez, Presidente de la Fundación y ANAM)
Parque Nacional Volcán Barú	Persona Jurídica (Sr. Sveing Vog)	Ente conservacionista de ámbito local.	En trámite el Convenio entre el Sr. Sveing Vog y ANAM.
R.V.S. Isla de Caña	Cooperativa Isleños Unidos, R.L	Organización cooperativista con personería jurídica conformada por miembros de la comunidad de Isla Caña interesados en la conservación de las tortugas marinas y el manejo adecuado de los huevos de tortugas	Convenio ANAM/Comunidad (representada en una organización cooperativista local) para el aprovechamiento de los huevos de tortugas marinas y la protección de esta especie

Estado de la gestión compartida en Panamá

Área Protegida	Manejadores	Descripción del los manejadores	Respaldo legal que sustenta la participación
R.V.S. Isla Iguana	Patronato del RVS Isla Iguana, Pedasí, Los Santos.	Organización comunitaria conformada por representantes de Asociación de Pescadores de Pedasí, ANAM bajo la modalidad de la figura de Patronato	Convenio en Proceso de legalizar a través del Patronato
AP San Lorenzo	Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA) Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales (STRI) Instituto Panameño de Turismo (IPAT) Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) Asociación de Agricultores de Escobal Aventura 2000 Fundación NATURA	Participan del Acuerdo: Centros de Investigación nacional (CEASPA) e internacional (STRI), instituciones gubernamentales (IPAT, ARI, ANAM) y no gubernamentales (Fundación Natura), la empresa privada (Aventura 2000) y una organización comunitaria (Asociación de Agricultores de Escobal)	Acuerdo Interinstitucional para su Manejo y Aprovechamiento Integral
PP Isla Galeta	Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales Universidad de Panamá Universidad Tecnológica de Panamá Alcaldía de Colón Sociedad Civil Fundación NATURA	Centros de investigaciones internacional (STRI), instituciones nacionales educativas de nivel universitario (Universidad de Panamá, Universidad Tecnológica de Panamá), Organizaciones no gubernamentales (Fundación Natura), la Sociedad Civil y Autoridades locales (Alcaldía de Colón)	Convenio Transitorio Institucional (entre diversas instituciones gubernamentales nacionales y locales, universidades y fundaciones). En trámite su actualización
PI La Amistad	Asociación Ecoturística La Amistad (ASAELA) Asociación Amigos del PILA (AMIPIILA) Fundación para el Desarrollo Integral del Corregimiento de Cerro Punta (FUNDICEP)	ASAELA/AMIPIILA: organizaciones no Gubernamentales (ONG) conformada por miembros de la comunidad de Las Nubes dedicadas a la promoción y protección de actividades dentro del PILA FUNDICEP: organización no gubernamental dedicada a la orientación y capacitación de los productores de comunidades vecinas y que están dentro del PILA	Convenios entre: ANAM y ASAELA ANAM y AMIPIILA.
HII San San Pond Sak	Fundación NATURA Asociación Amigos y Vecinos para la Conservación de la Naturaleza Organización para el Desarrollo Ecoturístico NASO (ODESEN)	Organizaciones de Base Comunitaria (AMVECONA), no gubernamentales (Fundación NATURA) y una organización indígena (ODESEN)	Convenios entre la ANAM y AMVECONA- ODESEN
RH Filo del Tallo	Fundación NATURA Comité Salvemos Filo del Tallo (COSAFIT) Comités de Agua de Filo del Tallo Asociación de Agrónomos Filo del Tallo (AGROMOFIT)	Organizaciones de Base Comunitarias (COSAFIT y AGROMOFIT) apoyados por fondos manejados por la Fundación NATURA	Convenio entre la ANAM y las organizaciones para la protección de las fuentes de agua (COSAFIT y AGROMOFIT)
AP Corregimiento N°1 de Narganá,	Comarca Kuna Yala Asociación Kuna Yala	Organizaciones comunitarias indígenas	Resolución de JD. No2-94 (ampara el Convenio con la Asociación Kuna Yala)
HIDamani - Guariviara	Comarca Gnöbe Buglé	Organización comunitaria Indígena	Convenio entre la ANAM y la Comarca Gnöbe Buglé.



De las intervenciones de las comunidades u organizaciones en la gestión de las áreas protegidas o acciones de manejo compartido en Panamá, resaltan los siguientes aspectos:

- Dos áreas protegidas manejadas con convenios transitorios vencidos y en espera de renovación, firmado entre diversas instituciones gubernamentales nacionales y locales, universidades y fundaciones (Área Protegida San Lorenzo y el Paisaje Protegido Isla Galeta).
- Dos casos donde la participación de ANAM es casi nula, lo que califica este modelo como de autogestión: Monumento Natural de Barro Colorado y Corregimiento de Narganá N°1.
- El caso de la Reserva Forestal Fortuna donde ANAM tiene poca injerencia y participación, porque la empresa Fortuna S.A., una empresa privada, es quien tiene la responsabilidad total de su manejo.
- Dos casos donde se ha logrado establecer una relación de trabajo conjunto entre ANAM y la comunidad: el Parque Natural Metropolitano, manejado por el Patronato y el Refugio de Vida Silvestre de Isla Caña manejado por un grupo cooperativo local; ambos se acercan a un modelo de administración conjunta. El caso del Patronato del RVS de Isla Iguana, actualmente en proceso de ajuste, también apunta hacia este modelo de gestión.

En otras áreas protegidas del SINAP se han dado acciones aisladas involucrando la participación de comunidades, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales de cooperación, pero han sido puntuales y de carácter temporal. Estos casos no conllevan responsabilidades mayores de manejo y la presencia está orientada al apoyo o reforzamiento técnico y económico dentro del manejo de un área bajo la responsabilidad de ANAM, como es el caso del PN Darién, RVS Playa de la Barqueta Agrícola, Hll Lagunas de Volcán, entre otras.

De lo anterior se puede inducir que en Panamá no ha privado un solo tipo o estructura para los acuerdos de manejo compartido, sino que han sido muy variados los esquemas utilizados: comités de organizaciones de base comunitarias (cooperativas, fundaciones, grupos de productores), instituciones de investigaciones, patronatos, comunidades indígenas y empresa privada.

De acuerdo con lo establecido en el marco conceptual consensuado con los sectores, las concesiones de servicios, por ser actividades puntuales y de carácter más de "negocio", no deberían ser asumidas como manejo compartido en el sentido estricto. No obstante, por falta de una posición oficial y dado que la Ley 41 establece las mismas como mecanismos para la participación, a continuación se hace un resumen de lo actuado a ese particular.

Se reportan tres experiencias, aún vigentes:

- La concesión del Parque Nacional Soberanía en las Instalaciones de Cerro Semáforo (15.97 ha) otorgada en el año 1998 a la Sociedad Divertimiento Ecológico S.A. Se trata de una concesión dada por ANAM que permite el aprovechamiento eco-turístico de los recursos que ofrece esta área, en virtud de que ya existía una infraestructura que permitía que se realizara esta actividad, dentro del marco del cumplimiento de las normas y controles de protección que el SINAP establece para la gestión de las áreas protegidas. Divertimiento Ecológico S.A. es una sociedad anónima.
- La concesión de servicios del Parque Nacional Darién (Cana -300 ha), a través de la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON), una organización no gubernamental

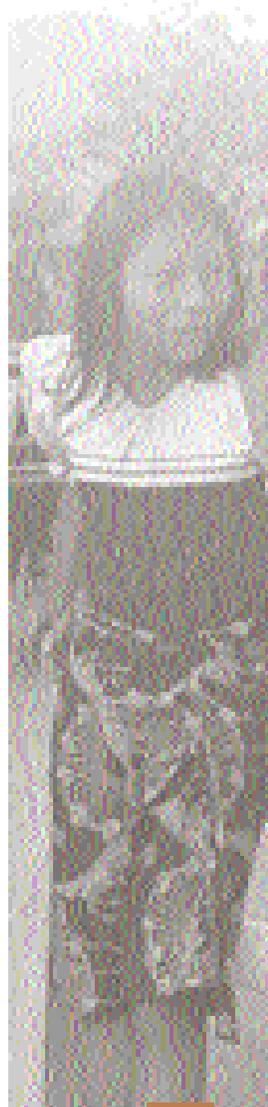
ambientalista que labora en este campo desde 1980. La concesión está dirigida hacia la comunidad en general, por medio del ecoturismo.

- La concesión de servicios en el Parque Nacional San Lorenzo (al Sr. Arias), cuyo objetivo es fomentar el ecoturismo.

3.4 Modalidades de manejo compartido en las áreas protegidas

Las experiencias o modalidades que se han generado a lo largo del tiempo relacionadas con el manejo compartido en áreas protegidas, han involucrado a diferentes actores con intereses distintos. Algunos han funcionado, mayormente, como usuarios de recursos y no como manejadores. Es así como se han dado y se están dando, bajo esta experiencia de acciones de manejo compartido, diferentes niveles de involucramiento por parte de ANAM y de los manejadores, que van desde la concesión y el concepto de administración conjunta hasta casi el total control del área protegida por parte del manejador (autogestión). En los siguientes puntos se documentan las experiencias más sobresalientes que se tienen a este respecto:

- **Parque Natural Metropolitano:** funciona a través de un Patronato formado por diversas instituciones públicas y privadas que integran al Municipio de Panamá, ANAM, CONAMA, AIPEP, STRI, Sociedad Audubon, Departamento de Planificación del Área Canalera y asociaciones civiles. En este modelo, ANAM participa dentro del Patronato como un miembro más, pero el Patronato es en sí el que toma las decisiones. Será importante valorar la experiencia que se ha tenido con el PN Metropolitano a fin de evaluar los mecanismos y la equidad dentro del proceso de toma de decisiones y en la asignación de responsabilidades y beneficios. El modelo de Patronato ha sido propuesto para ser implementado en la administración del RVS Isla Iguana, liderado por una organización comunitaria conformada por representantes de la Asociación de Pescadores de Pedasí y ANAM, entre otros actores.
- **Refugio de Vida Silvestre de Isla Cañas:** ha sido la experiencia donde se ha dado la mayor relación de trabajo entre la comunidad y ANAM. Hoy día, y específicamente para liderar las actividades relacionadas en manejo de los huevos de tortuga, funciona una cooperativa formada por lugareños que, en conjunto con ANAM, se encargan de realizar actividades para la protección del refugio y el mejoramiento de la calidad de vida de sus moradores. Sin lugar a dudas, este es el ejemplo que más se acerca al manejo compartido, visto desde los principios y lineamientos de la participación y relación entre la comunidad y ANAM como institución rectora. Una iniciativa similar se propone establecer en la RVS Isla Iguana, actualmente en fase de reorganización de sus manejadores (Cooperativa de Pescadores Lugareños involucrada dentro de la figura de un Patronato).
- **MN de Barro Colorado y la Reserva Forestal de Fortuna:** ambas han sido manejadas, desde su inicio, con un mínimo control y participación de ANAM, siendo poca su injerencia. La toma de decisiones ha recaído en el Instituto Smithsonian en el caso del MN de Barro Colorado, y en una empresa privada de generación eléctrica en el caso de la Reserva Forestal de Fortuna. Si bien es cierto que ambos modelos guardan similitud en cuanto al control en la toma de decisiones y en el manejo de las áreas, los resultados en materia de beneficios generados son totalmente diferentes. En el caso del MN de Barro Colorado los beneficios se enfocan en términos de los resultados de las investigaciones. En el caso de la empresa privada de generación eléctrica Fortuna S.A., los beneficios sólo se ven reflejados para la actividad de la empresa; ello sugiere la revisión de este acuerdo a fin de equilibrar la toma de decisiones y la distribución de responsabilidades y de beneficios que se generen.



- **AS Corregimiento N°1 de Narganá:** se trata de un área protegida que está dentro de territorios indígenas y la participación de ANAM se limita a la supervisión del manejo que realizan las comarcas y a brindar apoyo cuando lo soliciten. Este ejemplo se orienta más hacia un modelo de autogestión, lo cual es apropiado al tratarse de un territorio indígena legalmente reconocido. No obstante, durante varios años las autoridades de la comarca y las organizaciones por ellas designadas para gestionar el AP, han solicitado un mayor acompañamiento por parte de las entidades del Estado ya que consideran que ellos no cuentan con todas las capacidades y recursos.
- **AP San Lorenzo:** la participación fue restringida a las instituciones estatales que por sus responsabilidades tenían injerencia en el área (ANAM, ARI, INAC e IPAT). La participación de las comunidades locales (Escobal, Achioté o Piña) quedó relegada para incorporarse en el futuro, basados en el fortalecimiento de éstas, como se propone en el propio plan de manejo. Otra institución que no entró en la figura de manejo compartido y que tiene injerencia legal sobre este territorio fue la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).
- **PP Isla Galeta:** conllevó un nuevo modelo de gestión, con una alta participación de instancias del Estado y en menor grado de las organizaciones comunitarias. En el acuerdo de manejo del área participan entes gubernamentales, SENACYT, no gubernamentales entre ellas el Instituto de Investigación Smithsonian (STRI), instituciones educativas superiores (Universidad de Panamá y Universidad Tecnológica), autoridades locales (la Alcaldía) y la empresa privada. Se redactó un documento legal con responsabilidades para los actores por dos años, que provocó en su momento reuniones y acuerdos para la realización de acciones, pero una vez que caducó la fecha, éste no se volvió a actualizar. Esta experiencia no ha sido validada en toda su extensión.
- **Reserva Hidrológica Filo del Tallo:** constituye una experiencia diferente que podría llegar a ser un modelo de gestión de manejo compartido, lo cual se pretende adoptar finalmente, según lo que establecerá el plan de manejo que se está elaborando de forma participativa. Este modelo, en principio, busca lograr un equilibrio en la participación y toma de decisiones entre los principales usuarios del recurso agua y ANAM como institución rectora. En el proceso se han unido otros usuarios estratégicos en la protección de este recurso, como son los agricultores y ganaderos que se encuentran dentro del área protegida.
- **Participación de municipalidades:** una experiencia poco exitosa dentro de las acciones de manejo compartido ha sido la participación de las municipalidades en el manejo y gestión de las áreas protegidas. Esto ha dado como consecuencia el casi abandono de varias de estas áreas (caso de los RVS Arturo Barrios y Peñón de la Honda, localizados en la provincia de Los Santos), donde ANAM asumiendo que la mayor responsabilidad debería recaer en las municipalidades invierte pocos recursos y esfuerzos, quedando el área casi desprotegida. Esta situación obedece, en parte, a la falta de acuerdos o convenios adecuados con una definición clara de las responsabilidades y beneficios. También puede ser el resultado de que las municipalidades, como entes transitorios que se rigen por los cambios políticos, ven afectada su continuidad y ello afecta el cumplimiento de los acuerdos.



Cuadro No. 7
Tamaño y porcentaje de las áreas protegidas con manejo compartido dentro del SINAP

Área protegida	Superficie (ha)	% dentro del SINAP
PN Metropolitano	265	0.01
MN Barro Colorado	5,400	0.21
RF Fortuna	19,500	0.75
PN Cerro Hoya	32,557	1.3
PN Volcán Barú	14,000	0.54
Humedal de Importancia Damani-Guariviara	24,089	0.93
R.V.S. Isla Cañas	25,433	1.0
R.V.S. Isla Iguana	58	0.002
AP San Lorenzo	12,000	0.5
PP Isla Galeta	60,569	0.02
PI La Amistad	207,000	8
HII San San Pond Sak	16,125	0.62
RH Filo del Tallo	24,722	1
AS Corregimiento N°1 de Narganá	100,000	3.85
TOTALES		18.723

Fuente: Autoridad Nacional del Ambiente, Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, 2005

3.5. Número y extensión de áreas protegidas con manejo compartido

Las 14 áreas protegidas que son objeto de acciones de manejo compartido suman cerca de 481,754 hectáreas, representando aproximadamente el 19% del hectareaje total de las áreas protegidas que conforman el SINAP, como se aprecia en el Cuadro 7.

Como observa en este cuadro, las áreas más extensas que son objeto de acciones de manejo compartido corresponden al PI La Amistad (207,000 ha) y al AS Corregimiento N°1 de Narganá (100,000 ha). El resto de las áreas cuentan con un hectareaje muy pequeño, que en su mayoría no llegan a cubrir el 1% del total de la superficie de las áreas protegidas del SINAP. El área protegida más pequeña que está siendo objeto de manejo compartido es el RVS Isla Iguana con 58 hectáreas (0.002%), ubicado en las costas de la provincia de Los Santos.

En algunas de estas experiencias no se comparte el manejo integral de las áreas protegidas y lo que se está ejecutando son más acciones de manejo concentradas en algunos sectores o recursos del área protegida. Por ello, no se debe considerar esta cifra como un indicador real del total del área que está siendo objeto de acciones de manejo compartido.

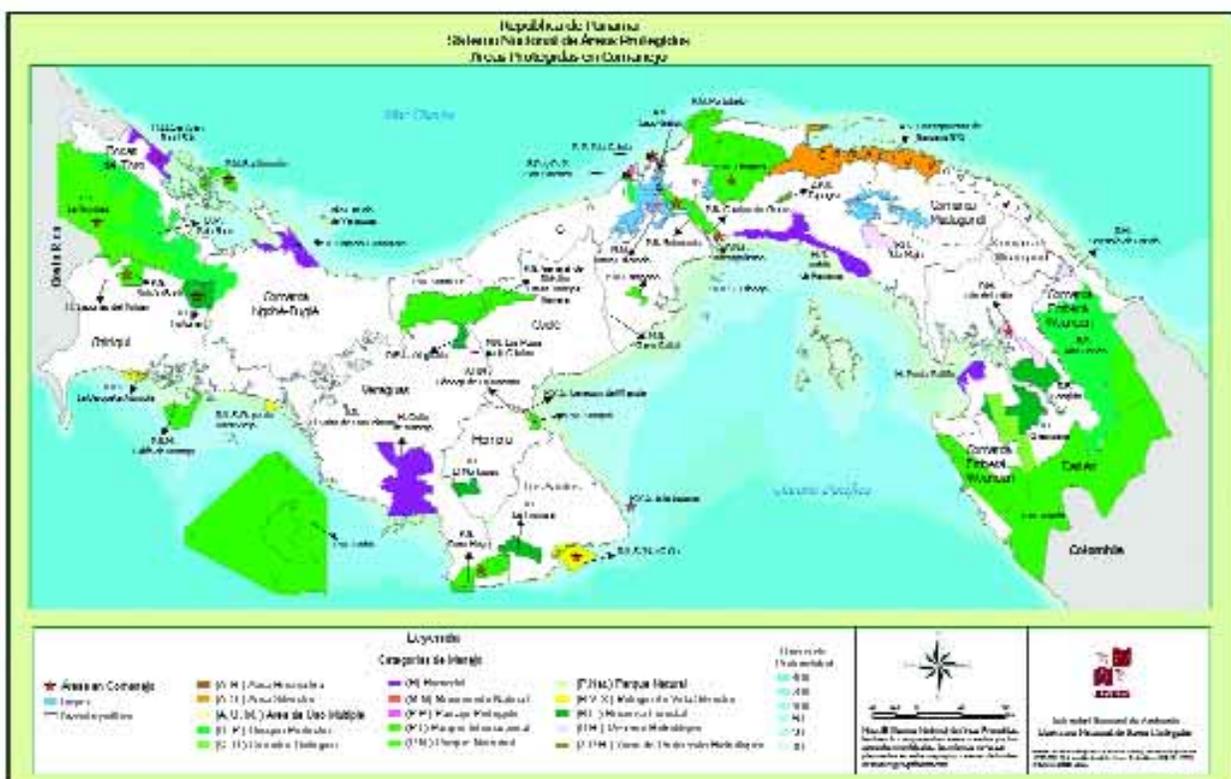
Con respecto al número de AP totales del SINAP, las 14 experiencias representan el 21.5%.

3.6 Manejo compartido y categoría de manejo

Las áreas protegidas (14) que tienen acciones de manejo compartido involucran 10 categorías de manejo de las 17 que reconoce el SINAP. La categoría de manejo del área protegida no ha sido un factor determinante para definir las acciones de manejo compartido. De igual forma, no hay una correlación que se pueda establecer entre la categoría de manejo y el tipo de organización involucrada.



Mapa 2
Mapa de Áreas de Comanejo de Panamá



Cuadro No. 8
Áreas protegidas con acciones de manejo compartido vs categorías de manejo

Categoría de Manejo	APs con Manejo Compartido	% estimado dentro de la categoría de manejo del SINAP (en cuanto al # de APs con manejo compartido)
Áreas Natural Recreativa	PN Metropolitano	20%
Parque Nacional	PN Cerro Hoya PN Volcán Barú PI La Amistad	20%
Monumento Natural	MN Barro Colorado	33%
Humedal de Importancia Internacional	HII San San Pond Sak HII Damani-Guariviara	50%
Reserva Forestal	RF Fortuna	12.5%
Refugio de Vida Silvestre	RVS Isla Cañas RVS Isla Iguana	25%
Paisaje Protegido	PP Isla Galeta	100%
Bosque Protector y Paisaje Protegido	BP PP San Lorenzo	Categoría no reconocida
Reserva Hidrológica	RH Filo del Tallo	25%
Área Silvestre ubicada dentro de la Comarca o Reserva Indígena	AS Corregimiento N°1 de Narganá	100 %

Fuente. Autoridad Nacional del Ambiente, Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, 2005

En el caso del 100% de área bajo manejo compartido que se presenta en la categoría de Paisaje Protegido (PP), esto obedece a que Isla Galeta es la única área PP que reporta el SINAP dentro de esta categoría, aún cuando el Bosque Protector y Paisaje Protegido San Lorenzo en ocasiones es incluido también bajo esta categoría. Como se indicó en puntos anteriores, existen una serie de áreas protegidas que presentan nombres y combinaciones de diferentes categorías que hacen difícil su ubicación dentro de las categorías del SINAP, quedando un tanto a la discrecionalidad del técnico que lo analiza.

3.7 Manejo compartido y planificación

De las 14 áreas protegidas con acciones de manejo compartido, nueve cuentan con planes de manejo, lo cual equivale al 64%. De estos planes, seis han sido aprobados por ANAM, lo que representa el 32% del total de los planes de manejo aprobados y tres están en fase de aprobación; uno está en proceso de elaboración y cuatro áreas no tienen planes de manejo (tan solo el 29%).

Cuadro No. 9		
Áreas protegidas con acciones de manejo compartido vs categorías de manejo		
Área protegida	Condición del Plan de Manejo	Año de aprobación
PN Cerro Hoya	PM Aprobado	Resolución AG- 0799-2004 (De 30 de diciembre de 2004) (Gaceta)
	PM Aprobado	Resolución AG-0295-2004 (De 30 de julio de 2004) (Gaceta 25,116)
PI La Amistad	PM Aprobado	Resolución AG- 0304-2004 (De 2 de agosto de 2004) (Gaceta 25,116)
AP San Lorenzo	PM Aprobado	Resolución N°A.G.0022-2004 (de 26 de enero de 2004) (Gaceta24,983)
HII San San Pond Sak	PM Aprobado	Resolución N° A.G.-0300-2004 (De 2 de agosto de 2004) (Gaceta25,116)
PP Isla Galeta	PM Aprobado	Resolución N° A:G-0299-2004 (de 2 de agosto de 2004) (Gaceta 25,116)
MN Barro Colorado	Sí cuenta con PM	No está aprobado por Resolución
RF Fortuna	Sí cuenta con PM	No está aprobado por Resolución
PN Metropolitano	Sí cuenta con PM	No está aprobado por Resolución
RH Filo del Tallo	PM en proceso de elaboración	
Humedal de Importancia Damani-Guariviara	No tiene PM	
R.V.S. Isla Cañas	No tiene PM	
R.V.S. Isla Iguana	No tiene PM	
AS Corregimiento N°1 de Narganá	No tiene PM	

Fuente. Autoridad Nacional del Ambiente, Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, 2005

No obstante, este factor positivo del alto número de planes de manejo en estas AP no es producto en todos los casos de estar estas áreas bajo acciones de manejo compartido, sino que se debe a políticas propias de la ANAM en su interés de que las AP cuenten con este instrumento. Como se refleja en el Cuadro 9, los seis planes de manejo aprobados por Resolución de ANAM provienen del período 2004, año en que esta institución hizo grandes esfuerzos en esta materia, apoyada por proyectos como el Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño (CBMAP) y por fondos provenientes del Banco Mundial-GEF y del Fideicomiso Ecológico que maneja la Fundación Natura.

Es importante aclarar que al igual que en el resto de las AP que cuentan con plan de manejo, en las áreas con acciones de manejo compartido tampoco se están implementando de manera integral dichos planes.

3.8 Manejo compartido y personal

Como se muestra en el Cuadro 10, casi la totalidad de los funcionarios asignados a las áreas protegidas con acciones de manejo compartido están siendo pagados por ANAM, a excepción de tres áreas: MN de Barro Colorado, Reserva Forestal de Fortuna y el PN Metropolitano que son autogestores. En los dos primeros casos, la responsabilidad recae completamente en el comanejador y en el último (PN Metropolitano) existe una responsabilidad compartida, pero con una mayor asignación por parte del Patronato.

En el resto de las áreas, si bien las organizaciones apoyan su gestión, no cuentan con un personal fijo asignado de forma permanente. Sin embargo, en la mayoría de los casos se realizan trabajos conjuntos en colaboración con ANAM, principalmente en los temas de la vigilancia y la denuncia de acciones o actos ilícitos dentro de las áreas protegidas. En el caso del Área Silvestre Corregimiento

Área Protegida	Tamaño (has)	Funcionarios Asignados	
		ANAM	Co-manejador
PN Metropolitano	265	1 guardaparque	1 jefe, 12 guardaparques
MN Barro Colorado	5400		Personal de STRI
RF Fortuna	19500	ND	ND
PN Cerro Hoya	32557	1 jefe 4 guardaparques	Fundación Amigos del PN Cerro Hoya
PN Volcán Barú	14000	1 jefe 2 guardaparques	Grupo local con Persona Jurídica
HII Damani-Guariviara	24089	1 jefe	Miembros de la Comarca Ngöbe Buglé
R.V.S. Isla Cañas	25433	1 jefe (compartido con Isla Iguana) 1 guardaparque	Miembros de la Organización cooperativista local
R.V.S. Isla Iguana	58	1 jefe (compartido con Isla Cañas)	
AP San Lorenzo	12000	1 jefe 1 guardaparque	
PP Isla Galeta	605,69	1 jefe 3 guardaparques	
PI La Amistad	207000	2 jefes 4 guardaparques	
HII San San Pond Sak	16125	1 jefe 1 guardaparque	
RH Filo del Tallo	24722	1 inspector	
AS Corregimiento N°1 de Narganá	100000	No tiene	Miembros de la Comarca Kuna Yala

Fuente: Leticia Samaniego de Polo, Autoridad Nacional del Ambiente, Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, 2005

Nº1 de Narganá (Comarca Kuna Yala) no existe personal asignado oficialmente, por ninguna de las partes. Se entiende que los miembros de la Asociación Kuna Yala y la comunidad, en general, son vigilantes y ANAM supervisa.

Esto puede deberse a que en muchos de los casos los procesos aún no están definidos como manejo compartido, en donde se busca un acompañamiento más sistemático entre los involucrados. La ANAM debe establecer con mayor claridad los roles y funciones que se esperan de los diferentes involucrados y formalizar acuerdos para lograr una participación más integral de los actores en la gestión del AP.

3.9 Manejo compartido y mecanismos de financiamiento

El MN de Barro Colorado, la Reserva Forestal de Fortuna y el PN Metropolitano son las únicas áreas que han recibido de forma permanente apoyo no gubernamental proveniente de un fondo internacional, de la empresa privada y de un patronato local. Estas experiencias, como se explicó antes, representan modelos que han funcionado más como delegaciones, pues estas instancias funcionan en una forma bastante autónoma de la ANAM.

En el resto de los casos, el aporte de las instancias que participan en el manejo compartido se da más en carácter de “especie”, mediante la vigilancia por parte de las comunidades, la limpieza de senderos y otras acciones. Para el caso del RVS Isla Cañas se ha definido con la cooperativa un pequeño porcentaje de la comercialización de los huevos de tortuga que se retribuye al AP.

En el cuadro 11 se listan las principales fuentes de financiamiento con que cuentan las APs que realizan acciones de manejo compartido del SINAP.

Cuadro No. 11			
Principales fuentes de financiamiento de las APs con acciones de manejo compartido			
Área Protegida	Fuente de apoyo financiero y técnico	Área Protegida	Fuente de apoyo financiero y técnico
PN Metropolitano	El Patronato ANAM	R.V.S. Isla Cañas	ANAM Autogestión Cooperativa Isleños Unidos, R.L
MN Barro Colorado	STRI	R.V.S. Isla Iguana	ANAM
RF Fortuna	Fortuna S.A.	AP San Lorenzo	FIDECO (ANAM)
PN Cerro Hoya	ANAM Autogestión Fundación Amigos del PN Cerro Hoya	PP Isla Galeta	FIDECO (ANAM)
PN Volcán Barú	FIDECO (ANAM)	PI La Amistad	FIDECO (ANAM)
Humedal de Importancia Internacional Damani-Guariviara (ANAM)	Comarca Ngobe	HII San San Pond Sak	FIDECO

Fuente: Leticia Samaniego de Polo, Autoridad Nacional del Ambiente, Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, 2005

Como se observa en el Cuadro 11, en la actualidad, el mayor aporte no gubernamental que reciben las áreas protegidas con acciones de manejo compartido proviene del Fondo del Fideicomiso Ecológico que se administra a través de la Fundación NATURA, pero que es un fondo de carácter nacional y no necesariamente relacionado al manejo compartido.



Valga destacar que en un principio el fondo se orientó mayormente a la conservación y gestión de los parques nacionales dentro de la cuenca hidrográfica del canal de Panamá; sin embargo, por una política institucional de la ANAM, éste beneficia a otras áreas protegidas ubicadas fuera del ámbito de esta cuenca hidrográfica. Con este fondo se apoya, fundamentalmente, el mejoramiento de la infraestructura física, el equipamiento del área y del personal que labora en ella, así como la capacitación de este personal. También se busca con estos fideicomisos mejorar las relaciones con las comunidades, a fin de lograr el manejo exitoso de las mismas.

Dentro de las áreas protegidas con acciones de manejo compartido que están siendo beneficiadas actualmente por los Fideicomisos están: PN Volcán Barú, PP Isla Galeta, BPPP San Lorenzo, PI La Amistad y el HII San San Pond Sak.

En algunas áreas protegidas también se reciben, de manera aislada, otras asignaciones en calidad de donaciones, especialmente de proyectos internacionales. No obstante, tampoco logran garantizar su manejo óptimo y sostenible.

3.10 Principales amenazas para las AP con acciones de manejo compartido

Las áreas protegidas donde se realizan acciones de manejo compartido enfrentan las mismas amenazas a las cuales están sometidos los recursos naturales que protegen el resto de las APs del país, y que afectan de manera negativa este proceso. Entre las amenazas más relevantes cabe mencionar :

- Problemas con al tenencia de la tierra.
- Expansión de actividades agrícolas y pecuarias.
- Urbanismo sin una debida planificación y supervisión.
- Extracción excesiva de recursos naturales.
- Pesca sin restricciones en áreas de influencia de las APs.
- Proyectos carreteros sin su debido Estudio de Impacto Ambiental.
- Turismo naturalista y de investigación sin adecuados controles.
- Falta de cumplimiento de leyes y de controles adecuados,eficientes y eficaces.
- Falta de fuentes de financiamiento y de recursos para apoyar las acciones de manejo compartido y para la implementación de los planes de manejo.

En muchos casos, la participación de las comunidades ha mediado para tratar o disminuir algunos de estos problemas. Tres casos importantes que ejemplifican esta acción comunitaria son:

- **RVS Isla Cañas:** después de un larga lucha derivada de acciones de manejo compartido, se ha logrado neutralizar un movimiento que amenazaba con terminar con uno de los recursos más valiosos que posee esta área, la cual es uno de los sitios de importancia mundial en la anidación de las tortugas marinas.
- **RH Filo del Tallo:** la creación de esta área protegida fue propuesta por las comunidades para defender sus acueductos rurales. La comunidad organizada en el Comité Salvemos Filo del Tallo (COSAFIT) y la Asociación Agroforestal de Moradores del Filo del Tallo (AGROMOFIT), fiscalizan permanentemente lo que sucede en el área protegida y tienen una propuesta formal para ser parte de administración del área protegida.
- **PN Volcán Barú:** los grupos colaboradores de acciones de manejo compartido en esta AP (AMIPILA, FUNDICEP y ASAECLA) se sumaron al esfuerzo nacional que evitó la construcción de una carretera que atravesaba el parque y que ponía en evidente peligro recursos valiosos que protege este sitio de carácter internacional.

3.11 Logros sobre manejo compartido en áreas protegidas de Panamá

Aunque el manejo compartido no ha sido reglamentado e implementado como tal en las áreas protegidas que forman el SINAP, dentro de la gestión de cerca de 14 áreas protegidas intervienen actores que realizan acciones de manejo y protección de recursos dentro de ellas, de forma independiente o en coordinación con ANAM. En principio, estos actores cumplen con algunos de los objetivos fundamentales del proceso de manejo compartido.

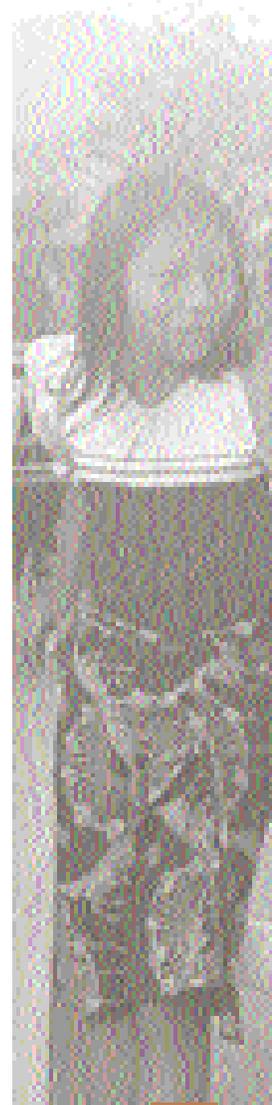
En algunas áreas, mediante la práctica de ensayo y error, se ha llegado a una relación armoniosa y equitativa entre los actores involucrados en las acciones de manejo compartido, incluyendo a ANAM y a la comunidad, como es el caso del RVS Isla de Cañas. Muchas de estas acciones apuntan a generar ingresos para mejorar las condiciones de vida de un grupo interesado y/o de la comunidad en general, además de apoyar en la conservación y protección de los recursos naturales.

Entre los avances que se han logrado concretar, a la fecha, en materia de manejo compartido (aparte de las experiencias de campo descritas en puntos anteriores), se pueden resaltar los siguientes:

- Documento que propone los mecanismos y criterios para desarrollar el manejo participativo o concesiones administrativas en áreas protegidas del país. Consultoría desarrollada para ANAM (1998).
- La sistematización de 10 experiencias de manejo compartido en Panamá desarrollada por ANAM con la colaboración del Proyecto Gestión Participativa de Áreas Protegidas de UICN-Mesoamérica, que cuenta con el apoyo financiero de la Unión Europea (GPAP). 2004-2005.
- Aprobaciones de las Resoluciones que regulan las Concesiones Administrativas y de Servicios dentro de las áreas protegidas de Panamá.
- Aprobación de los "*Lineamientos de política de la Autoridad Nacional del Ambiente 2004-2009*", en el cual se deja de manifiesto la intención por parte del organismo rector (ANAM), de abrir las posibilidades a la gestión participativa dentro de las áreas protegidas, especialmente dirigida a los actores locales. En principio, esta participación estaría circunscrita a aquellas áreas que cuentan con el instrumento de gestión y/o manejo básico (Plan de Manejo).

Es de gran importancia la definición de una política para el manejo compartido en Panamá, dentro de la reglamentación y el ordenamiento del manejo compartido, para lo cual sería beneficioso contar previamente con la aprobación de:

- El Anteproyecto de Ley "Por el cual se regula el Sistema Nacional de Áreas Protegidas para la conservación, manejo y desarrollo sostenible de las Áreas Protegidas en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones". Este Anteproyecto promueve, entre otras cosas, establecer mecanismos que logren la coordinación entre el Estado y los demás actores interesados, para la gestión sostenible y socioeconómicamente rentable de las áreas protegidas.
- La propuesta borrador sobre el "Marco conceptual, principios y lineamientos para el manejo compartido en áreas protegidas de Panamá", que se ha elaborado como parte del apoyo que brinda a ANAM el Proyecto Gestión Participativa de Áreas Protegidas de UICN-Mesoamérica, financiado por la Unión Europea (GPAP). 2005.



El camino recorrido: lecciones aprendidas de los procesos de gestión compartida CASO DE PANAMÁ



A continuación se presentan una serie de lecciones aprendidas¹ de lo que ha sido más de dos décadas de procesos de manejo compartido en el país. Han sido construidas tomando en cuenta diferentes ámbitos del trabajo que realizan las personas involucradas en dichos procesos².

¹En la herramienta metodológica de la sistematización una lección aprendida es una síntesis de lo aprendido durante un período de tiempo, que por su grado de relevancia se debe incidir, tanto para fortalecerlo como para cambiarlo o transformarlo.

²La información aquí presentada se extrae principalmente de las memorias y resúmenes de lo que fue el proceso de sistematización de experiencias de manejo compartido, realizado por UICN y ANAM en 2004. Participaron 10 experiencias de manejo compartido. La información fue complementada con la revisión de los documentos entregados por las experiencias participantes.



Para efectos de una mejor comprensión de las lecciones aprendidas, las mismas se han clasificado de acuerdo al recurso didáctico de la *lectura por pisos*.

El piso 1 se refiere a las acciones propias de los comanejantes (Estado, ONG's, comunidades, gobiernos locales, etc.) realizadas en el espacio físico específico del área protegida. Involucra la administración, protección y manejo de los recursos del área, así como el continuo interactuar con los socios y actores locales (trabajo con comunidades).

El piso 2 se refiere al grado de incidencia o no que tiene el comanejante en la gestión interna, su forma de organización, sus mecanismos de toma de decisiones, etc.

El piso 3 se refiere al grado de incidencia que tiene el comanejante con el Estado y sus instituciones representadas en las áreas protegidas, así como la relación a nivel regional con otros comanejantes. Es un ámbito que va más allá de la gestión de la organización comanejante y del área protegida misma, y es donde se espera que se reflejen las lecciones de estos dos ámbitos (piso 1 y 2). En este caso, las lecciones están relacionadas con los temas de incidencia, decisiones y alcances del comanejo a nivel regional y nacional, a la coordinación y a la vinculación con actores e instituciones nacionales y regionales.

Como es de esperar, estos pisos o niveles de acción son parte de un solo engranaje, y en su conjunto dan viabilidad y sostenibilidad a los procesos de manejo compartido como tales. El fortalecimiento de un piso o nivel conlleva el fortalecimiento de los otros y viceversa.

LECCIONES PISO 1

- El conocimiento de los usos tradicionales de producción que la comunidad realiza en el área se deben tomar en cuenta, acorde con los objetivos de conservación, para incluirlos en los planes de manejo. De esta manera, se aminora el choque que pudiese provocarse entre la institución gubernamental y la comunidad.
- Para identificar las áreas de investigación que requiere el AP, se debe conocer la biodiversidad y promover las investigaciones a nivel de la población y otros actores como las organizaciones científicas.
- La zonificación del área es fundamental para tener claro las áreas destinadas para cada uso en las AP. Ésta debe ser de conocimiento público entre los diversos actores. Si no se conocen los motivos de las zonificaciones, no se logrará un acoplamiento con la comunidad, para así dar a conocer por qué y para qué se utiliza cada área dentro de la AP.
- La consulta a la sociedad civil en la toma de decisiones en cuanto al desarrollo sostenible, favorece el asegurar que se retroalimente y se dé seguimiento y conciencia de respeto al medio ambiente en que se vive.

LECCIONES PISO 2

- La protección, conservación y manejo adecuado de las áreas protegidas es un compromiso de todos: el Estado, las comunidades, las ONG's o grupos locales. Por lo tanto las ONG's deben formar parte de la gestión y manejo de las áreas protegidas, lo que implica que deben ser consultadas y tomadas en cuenta y ser incluidas en las actividades planificadas.
- La realización de trámites necesarios para la adquisición de fondos y recursos debe ser una tarea conjunta de los participantes en el proceso de manejo compartido, así se puede planificar mejor y ser más eficientes en el trabajo en el área.
- Es importante establecer un proceso de consolidación de alianzas o estrategias entre los grupos organizados y el Estado, para así normar las labores en las áreas protegidas.
- Se deben dar verdaderos procesos de toma de decisiones para el fortalecimiento de los grupos locales en las áreas protegidas, principalmente en la parte administrativa y el manejo de la biodiversidad.
- Hay que avanzar hacia el establecimiento de mecanismos que permitan la evaluación y complementación de las labores de las áreas protegidas.
- La proposición de actividades que redundan en beneficios económicos, sociales y ambientales en las áreas protegidas es de suma importancia para mejorar el manejo compartido.

LECCIONES PISO 3

- Es importante continuar con el proceso de impulsar la aprobación de la Ley de Delito Ambiental. Esto para poder darle seguimiento a las denuncias de delitos ecológicos, de conformidad con lo que indica la Ley.
- Se debe avanzar hacia un proceso de integración de los miembros del manejo compartido en la definición del Plan de Manejo en cada una de las áreas que todavía no cuentan con el mismo.
- La conformación de una red de manejo compartido que apoye el interés y la participación de todos en las diferentes áreas será de gran beneficio para la coordinación de acciones en el manejo compartido.
- Es importante establecer un sistema para la atención y seguimiento de recomendaciones que surjan por parte de las agrupaciones, cuando se propician encuentros de intercambio de experiencias.
- La asignación de personal idóneo, responsable y tenaz, apropiado para cada área específica, es una necesidad que el Estado debe satisfacer adecuadamente. Deben ser funcionarios dispuestos a atender las denuncias y las críticas, aún cuando esto implique la sanción de grupos que generan dificultad en las áreas protegidas.
- Se debe establecer el modelo de manejo compartido en la legislación ambiental nacional.



La autoubicación

Una herramienta de trabajo que se desarrolló en el tercer taller del proceso de sistematización fue el reconocimiento que cada comanejante hizo acerca de su ubicación en términos de responsabilidades adquiridas. Basado en el modelo de Borrini³, se hizo un autoanálisis para la delegación de responsabilidades en cuanto al grado de participación en el manejo compartido. A continuación se presenta el resultado de dicho ejercicio.

Gestión compartida de las áreas protegidas de Panamá



³ E. Borrini propone un modelo de autopercepción, llamado *Continuo de participación*, que consiste en autoubicarse de acuerdo a algunas categorías de participación activa en el manejo compartido de las AP. El equipo facilitador del proceso de sistematización contextualizó el modelo a la región centroamericana.

Prioridades para los miembros del comanejo

Como producto síntesis del tercer taller de sistematización, las y los participantes señalaron las siguientes prioridades para el caso de Panamá:

Las prioridades identificadas para los actores del manejo compartido en Panamá son:

- Darle seguimiento al Proyecto de Ley de Delito Ambiental, a través del Fiscal Olmos que ya tuvo la iniciativa anteriormente.
- Conformar una red de intercambio de las experiencias de comanejo.
- Fomentar la educación de las autoridades responsables de sancionar los delitos ecológicos.
- Plasmar por escrito los productos (positivos o negativos) de la experiencia de comanejo, al igual que las necesidades y recomendaciones.

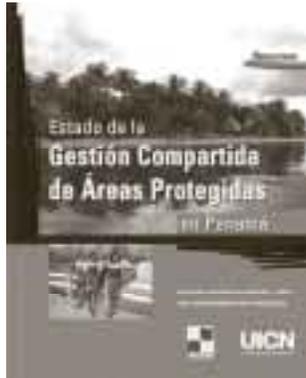
Se enfatizó también que el proceso de manejo compartido implica un proceso cíclico, un sistema permanente de gestión y acción en las siguientes áreas:

- TOMA DE DECISIONES
- EL BENEFICIO
- EL ACCESO

Lo anterior, partiendo de las siguientes preguntas generadoras:

- ¿Cómo garantizar la participación activa conjunta y colaborativa?
- ¿Cómo garantizar la responsabilidad y funcionamiento eficiente del Estado?
- ¿Cómo garantizar la responsabilidad de los grupos de la sociedad civil?





Una publicación de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), que ha sido posible gracias al auspicio de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), por medio del proyecto Gestión Participativa de Áreas Protegidas (GPAP) que cuenta con el apoyo económico de la Unión Europea.

Elaboración: Denise Hernández y Ronald McCarthy

Revisión: Leticia de Polo

Edición: Gabriela Hernández

Diseño: Mónica Schultz

Impresión: INFOTERRA Editores S.A.

Impreso en San José, Costa Rica

Abril 2006



333.783

P187e

Panamá. Autoridad Nacional del Ambiente

Estado de la gestión compartida de áreas protegidas en Panamá / Autoridad Nacional del Ambiente; Ed. Gabriela Hernández. – San José, C.R.: Unión Mundial para la Naturaleza.

Oficina Regional para Mesoamérica, 2006.

52 p.; 21.5x28 cm.

ISBN 9968-938-07-6

1. Áreas protegidas. 2. Panamá. I. Hernández, Gabriela, ed.
II. Título



anam

UICN

Unión Mundial para la Naturaleza



UNIÓN EUROPEA