



USAID

**DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA**

Proyecto para el Manejo Integrado de la Cuenca del Canal

**RECOMENDACIONES SOBRE ACTIVIDADES Y ENFOQUES A
CONSIDERAR PARA FUTUROS PROGRAMAS.**

Septiembre de 2006

Ese documento ha sido preparado para la revisión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El documento ha sido preparado por la Academy for Educational Development (AED).

Introducción

El Proyecto para el Manejo Integrado de la Cuenca del Canal se enmarca dentro del Objetivo Estratégico de la Misión: "Manejo mejorado y conservación de cuencas críticas". El proyecto se focaliza en la obtención de resultados concretos que puedan ser asimilados por las instituciones clave nacionales y aplicadas efectivamente para una adecuada conservación de los recursos naturales, en especial el recurso hídrico, en la cuenca del Canal.

Con las intervenciones del proyecto se procuro continuar construyendo sobre esfuerzos previos patrocinados por la Misión y demostrar resultados tangibles en el terreno. Con este propósito se seleccionaron un conjunto de subcuencas piloto para demostrar las metodologías y ejecutar las actividades necesarias para mejorar el manejo del ambiente involucrando a todos los actores clave. Para esto se diseñó un modelo de intervención que se implementó siguiendo tres ejes de acciones que interrelacionan las políticas con la implementación de buenas prácticas y tecnologías, sobre una plataforma de participación y fortalecimiento organizacional.

Como un instrumento de este modelo se estableció el Fondo para la Conservación y Recuperación de la Cuenca del Canal, mediante el Memorando de Entendimiento ACP-USAID. Dicho Fondo tiene como propósito el establecimiento de un mecanismo de financiamiento para promover la ejecución de proyectos designados para demostrar un manejo sostenible en subcuencas piloto seleccionadas, ofreciendo recursos para iniciativas de desarrollo sostenible que puedan ser replicadas en otras subcuencas dentro de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (CHCP). En términos específicos, los proyectos a ser financiados servirán para:

- Validar modelos, tecnologías y metodologías de implementación, que se traduzcan en la generación de datos, nuevos conocimientos y mejores prácticas para el manejo ambiental;
- Desarrollar técnicas, métodos, modelos y sistemas para medir, registrar y predecir la calidad de los recursos hídricos;
- Desarrollar métodos prácticos para la integración de consideraciones ambientales dentro de las políticas y programas de los principales sectores económicos y agencias públicas y privadas con incidencia en el ambiente; y
- Fomentar la cooperación y coordinación entre los grupos de interés.

El objetivo central era validar, demostrar y documentar lecciones aprendidas. Es decir, aprender para replicar en futuras intervenciones. De este proceso se derivan las recomendaciones que se presentan en las siguientes páginas. Las mismas se han organizado en generales y específicas, por área, según su naturaleza sea aplicable a todo el programa o a algún aspecto puntual del mismo.

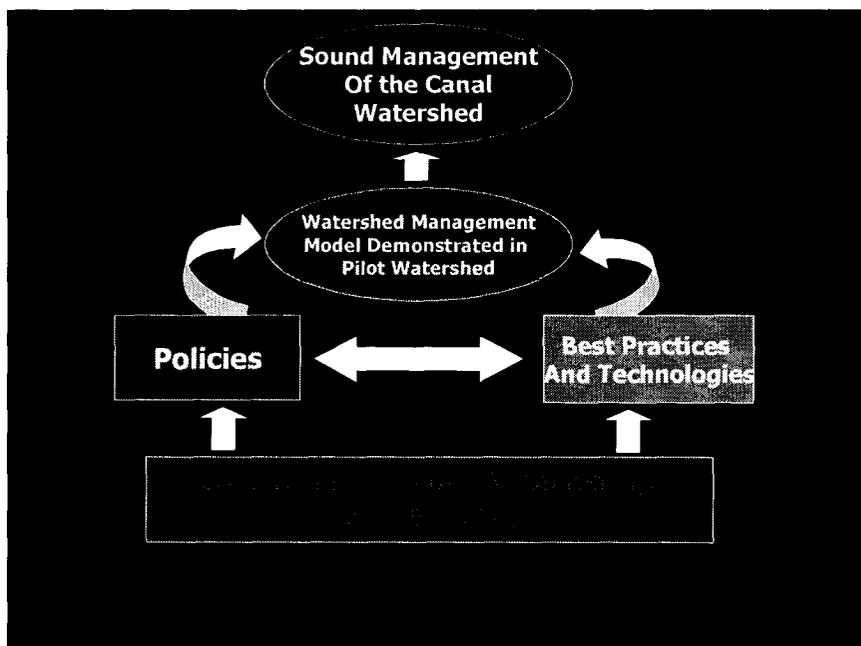
RECOMENDACIONES SOBRE ACTIVIDADES Y ENFOQUES A CONSIDERAR PARA FUTUROS PROGRAMAS.

A. Recomendaciones Generales

1. Mantener el enfoque integral del manejo de cuencas y la visión “ganar – ganar”

Mantener un Enfoque de Cuenca en la planificación y ejecución de futuras intervenciones, se corresponde con el modelo de planificación adaptativa seguido en las subcuencas Los Hules – Tinajones y Caño Quebrado (LH-T y CQ) que parte de una aproximación sistemática a los problemas ambientales en las etapas de Diagnóstico – Priorización - Plan de Acción - Ejecución- Monitoreo – Evaluación, ejecutada mediante procesos participativos, lo que ha contribuido a crear sinergia hacia las intervenciones. El modelo de intervención que se muestra en el siguiente esquema ha dado excelentes resultados y ha sido asimilado por las contrapartes.

Se reconoce los esfuerzos realizados por las instituciones y las ONG’s; pero si no hay una visión de conjunto e integral, del manejo del espacio territorial y sus recursos, los esfuerzos no garantizarían sostenibilidad en la gestión del ambiente. A nivel del predio el productor debe entender que sus acciones le pueden beneficiar o perjudicar a él; y que las mismas también tienen efectos en las microcuencas, en las subcuencas y en el resto



de la cuenca. La ley de ordenamiento territorial (ley 21 de 1997) y los planes de ordenamiento de cuencas, en la práctica deben tener expresión predial, para que realmente sea operativa y realista. Además, las buenas prácticas para el manejo ambiental deben acompañarse, al mismo tiempo, de estímulos económicos, para que el productor pueda recibir los beneficios que le genera el ambiente para el predio y la familia. Es decir, se debe mantener la visión “ganar – ganar” (en la producción y en la conservación) para que el productor se sienta estimulado en incorporar las buenas prácticas en su predio, con las repercusiones positivas en las subcuencas.

2. Mantener y ampliar la alianza estratégica con la ACP, dada la relevancia de la cuenca del canal para Panamá y la economía global.

El modelo de gestión que ha sido demostrado y validado en LH -T y CQ, ha sido asimilado por los diferentes actores a nivel nacional y local, por lo que se debe continuar construyendo sobre los éxitos y lecciones aprendidas. Se debe firmar un nuevo Memo de Entendimiento o extender el actual entre la USAID y ACP para facilitar una intervención coordinada y así maximizar el impacto de futuras intervenciones en áreas de interés para ambas partes.



La priorización de futuras subcuencas a ser intervenidas, debe hacerse con la participación efectiva de la ACP y la misma debe ser involucrada en cada una de las etapas del proceso. Del empoderamiento del proceso por parte de la ACP depende la sostenibilidad de las futuras intervenciones en las subcuencas.

Para lograr resultados sostenibles y con impacto de largo plazo hay que seguir combinando la participación y fortalecimiento de actores clave, la adecuación del marco de políticas y la implementación de acciones que respondan a estrategias de conservación y que contribuyan a elevar el nivel de vida de la gente que vive en la cuenca.

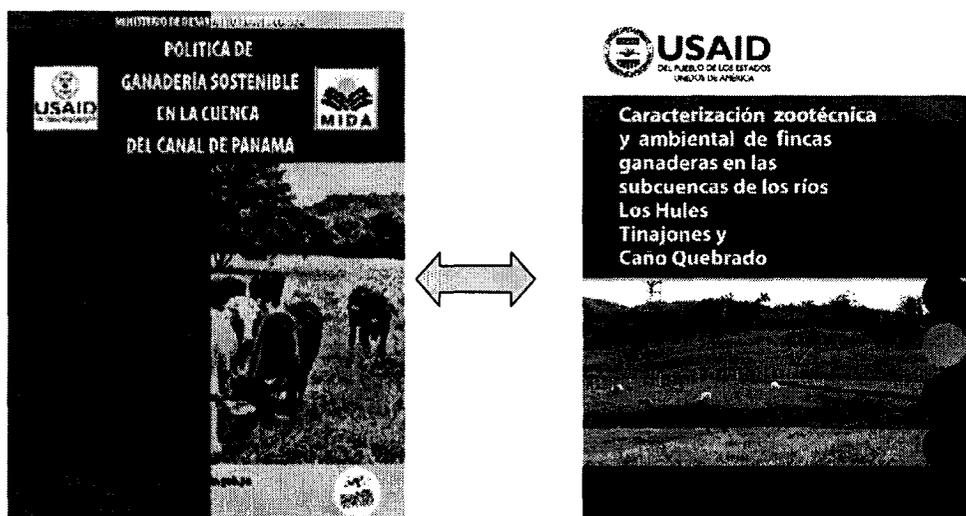
El nuevo MOU servirá para apalancar recursos adicionales con lo que se tendría un programa de mayor impacto y cobertura. Esta alianza permitirá integrar los recursos en vez de dividir los esfuerzos.

3. Mantener y fortalecer la relación entre políticas y proyectos.

La evaluación realizada en momentos en que está próximo el cierre del ciclo actual del proyecto hace evidente las bondades del enfoque utilizado para el diseño y operatividad del proyecto, fundamentado en la interdependencia permanente entre el impulso (formulación, ajustes y desarrollo) de políticas y la implementación de proyectos en campo, relacionados temáticamente con éstas.

Los beneficios son recíprocos para la asociación descrita entre políticas y proyectos. De un lado: las experiencias directas con los productores permiten ver con claridad la receptividad o

disponibilidad que presentan los productores para la adopción de las políticas, pero sobre todo, hacen visibles las carencias operativas y las necesidades de ajustes en su diseño, para hacerlas realmente exitosas. Sin duda, el beneficio más destacable que presenta el enfoque propuesto de asociación entre políticas y proyectos, lo constituye el mayor alcance que imprimen los instrumentos y las políticas a los proyectos de campo, que de otra forma quedarían aislados y tienen menor posibilidad de mantener sus resultados a través del tiempo.



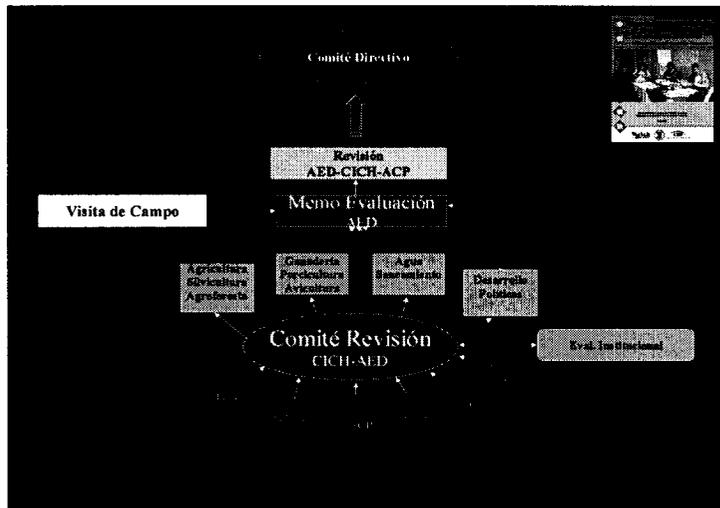
Una debilidad encontrada en el enfoque de la interdependencia señalada entre políticas y proyectos es: la falta de capacidad institucional para comprometerse más decididamente con el desarrollo de los proyectos y la implementación de las políticas afines. Pueden citarse dos causas principales para que esta deficiencia se presentara: en algunos casos la falta de voluntad política a nivel directivo en algunas instituciones para acompañar decididamente las actividades del proyecto, y en otros casos, la debilidad institucional (técnica y operativa) para hacer presencia institucional en áreas de su competencia y en los territorios mismos en que se desenvuelve el proyecto.

No debe descartarse, como parte de las causas que han generado falta de compromiso institucional con el proyecto, una situación de orden coyuntural que incidió para lograr un mayor nivel de cooperación institucional: el cambio de gobierno a la mitad de la ejecución del proyecto, que llevó a interactuar con dos gobiernos distintos, uno saliente y otro apenas iniciando. La falta de voluntad política a la que se ha hecho referencia, estuvo acompañada en algunos casos por la falta de comprensión de los interlocutores institucionales, especialmente los relacionados, con los objetivos y propósitos del proyecto.

Adicionalmente la debilidad institucional en algunos casos específicos, se convierte en un verdadero obstáculo para lograr un aprovechamiento adecuado de las posibilidades y resultados que ofrece el proyecto.

4. **Replicar el modelo de operación de los Proyectos Piloto y las experiencias validadas en nuevas subcuencas prioritarias.**

Se debe seguir utilizando el conducto de las ONGs locales para la ejecución de los proyectos piloto para nuevas áreas del país y de la CHCP y para el seguimiento de la validación de las mejores prácticas de manejo integrado de la subcuenca en LH-T y CQ. Esto se recomienda debido a que las ONGs han adquirido capacitación y experiencias en el manejo administrativo de los fondos de la USAID, como de otras entidades financieras. Se recomienda seguir trabajando con estas organizaciones que han sido fortalecidas a través de este programa de proyectos piloto. El involucrar a todos los actores clave en el proceso de toma de decisiones, tal como se ilustra, ha sido un factor de éxito. La ACP y la CICH lo han incorporado plenamente en sus planes futuros para la gestión de la cuenca del canal.



Establecer un programa de pequeñas donaciones para organizaciones de base comunitarias (OBCs) en LH-T y CQ. Con la justificación de buscar la sostenibilidad, luego de un trabajo inicial con ONGs en las subcuencas, quedan OBCs establecidas y con un valioso aprendizaje. Estas OBCs necesitan seguir fortaleciéndose para continuar trabajando por la conservación. La conservación depende en gran parte de la participación de esta población que vive en las subcuencas.

En el caso de los proyectos cuyos beneficiarios son productores del nivel empresarial se podría continuar con proyectos en la modalidad de co-financiamiento para la implementación de las prácticas recomendadas en proporciones iguales; por ejemplo, sistemas de producción más limpia (P+L) entre los productores (50%) y donantes (50%). Estos proyectos deben ser coordinados a través del Centro Nacional de Producción más Limpia y co-ejecutados con gremios como ANAPOR, ANAGAN, ANAVIP y otros gremios empresariales.

El mecanismo utilizado para la operación del Fondo USAID-ACP, en el cual se incluyen el Manual de Operaciones del Fondo, el Mecanismo de Presentación de Propuestas (Manual de Participación, Guía para presentación de Propuestas etc.), Proceso de Selección de Proyectos incluyendo diferentes instituciones, y el Control Financiero de las Donaciones ha dado buenos resultados y sería conveniente implementarlo para futuros proyectos.

Los proyectos que responden a necesidades humanas básicas, son los mejores catalizadores para organizar a la gente y fomentar la participación. A partir de éstos se puede construir un 'network' de apoyo a otras invenciones. La gente solo estará incentivada a preservar la cuenca y su biodiversidad, si percibe un beneficio tangible por hacerlo. Los proyectos que se implementen deben responder a una mezcla que garantice la conservación y al mismo tiempo resuelva problemas reales de la gente. Se recomienda el uso de la metodología ESCALA para la generación e implementación de proyectos efectivos.

Se recomienda que la duración de los proyectos futuros sea más extensa, debido a que el cambio de hábito asociado con un cambio social necesario, para la adopción de mejores prácticas, es un proceso que toma mucho tiempo.

La participación de los actores clave ha sido un factor de éxito.



Del documento de la sistematización de los proyecto piloto de LH-T y CQ (agosto 2006) recoge las áreas temáticas que cuentan con información de prácticas validadas y experiencias exitosas para replicar en otras subcuencas de la CHCP. Se recomienda recurrir a los actores de los LH-T y CQ como promotores de las prácticas en otras áreas, siempre y cuando las condiciones sean similares. Para facilitar la replicación se ha conducido un proceso de sistematización (Knowledge Management) en que se resumen las principales lecciones

aprendidas.

Se debe apoyar un programa de ordenamiento territorial y planes de manejo de las subcuencas, en estrecha coordinación con las autoridades gubernamentales.

Se recomienda seguir trabajando en las siguientes áreas temáticas ya que se necesitan varios ciclos agrícolas para validar las mejores prácticas propuestas para las siguientes actividades, tales como:

1. Cultivo de piña (certificación sobre Bioterrorismo, EUREPGAP etc.)
2. Ganadería Sostenible (sistemas silvopastoriles)
3. Agricultura Sostenible y Orgánica (continuar con algunas actividades puntuales de apoyo a los Promotores de Agricultura Sostenible para garantizar sus acciones futuras)

5. En el manejo integral a nivel de sub-cuenca y predial, se debe continuar enfatizando la relación entre el estado del ambiente y la preservación de la biodiversidad

No se deben separar las acciones tendientes a la conservación del ambiente de las de conservación de la biodiversidad. Ni calificar cuales son más importantes que la otras. Es cuestión de enfoques y perspectivas. Aquí se listan algunas situaciones para apoyar este punto de vista, para el caso específico de la conservación de los recursos hídricos y de la biodiversidad, en la misma cuenca. Algunos ejemplos seleccionados se ilustran a continuación:

- La protección de la vegetación arbórea en orillas de ríos contribuye a reducir la sedimentación en los cauces, y al actuar como filtros naturales, a evitar la contaminación biológica. El efecto de filtración resulta en una disminución de la turbiedad del agua lo que favorece la vida de especies acuáticas, en especial los peces al evitar la muerte por congestamiento de las agallas. Esta vegetación también enriquece la biodiversidad; y sirve de corredor de especies tanto de plantas vegetales (polinización, diseminación) como de animales (anfibios, reptiles, aves, mamíferos, etc.).



- La protección de las laderas de mayor pendiente en un predio con barreras, pastos mejorados, con vegetación arbustiva o arbórea reduce los riesgos de erosión y de deslizamientos; pero dicha vegetación también aumenta la biodiversidad de plantas y de animales en dichas zonas.





- El establecimiento de cercas vivas, para dividir los potreros en secciones más pequeñas con el fin de reducir los efectos del sobre-pastoreo reducen la compactación y la erosión que afecta los cuerpos de agua. Al disminuir la compactación se aumentan la infiltración con lo que se recargan los acuíferos y se incrementan los organismos vivos en la masa de suelo. Estas cercas también aumentan la diversidad de especies de plantas porque actúan como corredores biológicos para los animales.

- La incorporación de mejores pastos, forrajes arbóreos, etc mediante sistemas silvopastoriles, aumentan la disponibilidad y calidad de la alimentación del ganado y evitan efectos negativos en el suelo y en la calidad del agua; y también mejoran la calidad de la flora y fauna en las subcuencas.



B. Recomendaciones Específicas

6. Proyectos, Buenas Prácticas y Tecnologías.

Algunas recomendaciones por tipo de intervenciones con los Proyectos Piloto son:

- **Proyecto Piloto Cultivo de Piña**

Se recomienda que los periodos de ejecución de los proyectos en los cultivos de piña para la exportación deben ajustarse a su ciclo agrícola, porque cambiar de las malas prácticas en la agricultura tradicional a la ejecución de buenas prácticas agrícolas, implica cambios en los

métodos de cultivo (siembra, preparación de suelo, uso de agroquímicos, etc. con sus respectivos costos).

- **Proyecto Piloto Ganadería Sostenible y Biodiversidad**

Se recomienda continuar replicando las prácticas de ganadería sostenible con algunos productores en LH-T y CQ con énfasis en la investigación profunda en la relación entre mayor producción y conservación. Acompañar el proceso de establecimiento de crédito para actividades productivas amigables con el ambiente. Siguiendo la corriente de conservación de biodiversidad, trabajar con fincas que brindan oportunidades de establecimiento de corredores de biodiversidad, y pago por servicios ambientales.

Respecto a la política de ganadería sostenible, si bien es cierto el primer esfuerzo se realizó utilizando una política sectorial, por ser esta actividad la mayormente identificada por sus efectos ambientales, en la propuesta se considera el manejo integral de la finca por parte del productor, incluyendo lo agrícola, lo silvopastoril, lo forestal y la calidad ambiental como un todo. Pero para consolidar esta visión de conjunto se debe intensificar la acción de llevar la información técnica (buenas prácticas) a los técnicos y publicar manuales en forma sistemática, para que sean transferidos estos conocimientos con mayor efectividad a los productores. Además, se deben adaptar estas publicaciones (buenas prácticas) en instrumentos de divulgación y educación en leguajes accesibles a los productores. Estas acciones deben apoyar la línea de trabajo de las fincas de difusión tecnológica del MIDA.

- **Proyecto Piloto Producción más Limpia (P+L)**

Se deben cambiar procesos, estimular el uso de insumos diferentes a los tradicionales y medir el impacto de los cambios sobre los recursos naturales y sobre la rentabilidad de las empresas productivas. Estas transformaciones en las tecnologías y en los métodos de producción toman tiempo y los beneficios sólo se pueden ver a mediano y largo plazo. Se han hecho grandes avances con el establecimiento del Centro Nacional de Producción más Limpia (CNP+L) bajo la tutela del CONEP involucrando a todos los actores clave, pero aun falta por medir los resultados de los cambios. Se debe continuar el esfuerzo.

- **Proyecto Piloto Plantaciones Forestales (en especial de teca).**

Se debe apoyar la conformación del cluster forestal que le de impulso a la conformación de un sector forestal productivo con capacidad de generar más empleos y de contribuir a crear mejores condiciones ambientales a nivel de las cuencas y a nivel global (carbono y biodiversidad)

- **Proyecto Piloto Monitoreo Ambiental.**

Se ha encontrado que será necesario fomentar una mayor dinámica institucional para establecer el sistema de monitoreo en la cuenca; así como un mayor apoyo para que la institución designada (Secretaría de la CICH) cuente con una Unidad para implementar el proceso. Se debería apoyar la difusión de publicaciones de indicadores en medios públicos; proyectos de fortalecimiento de actividades institucionales, para la captura, procesamiento, ajustes, actualizaciones y proyecciones del sistema de indicadores. Y dar un mayor acompañamiento y seguimiento interinstitucional.

- **Proyecto Piloto Educación Ambiental**

Para apoyar al proceso de cambio de actitud y cambio de hábito en los moradores de las subcuencas, se debe realizar un programa de educación ambiental masiva, en escuelas y en la población en general. Este programa debería tener un énfasis en Manejo Integrado de Cuenca.

- **Proyecto Piloto de Género**

Se recomienda realizar diagnósticos para el manejo de subcuencas con enfoque de género de manera que se cuente con información sobre el uso de los recursos naturales y como las actividades en las subcuencas influyen distintamente a hombres y mujeres. Con esta información se pueden planificar acciones afirmativas para un manejo integrado de cuencas con equidad de género.

7. Continuar la implementación del Plan de Acción de las subcuencas de Los Hules-Tinajones y Caño Quebrado, involucrando a todos los actores y fomentando la coordinación interinstitucional.

El fortaleciendo el Concejo Consultivo en el manejo integrado de estas subcuencas, a través de capacitaciones, fortalecimiento de las organizaciones que lo forman y apoyo a su funcionamiento para monitorear la implementación del plan de manejo de estas subcuencas, es un aspecto crítico a atender para sostenibilidad de las intervenciones futuras.



Durante los últimos dos años se han establecido muchas nuevas organizaciones de base comunitaria (OBCs), (ej. FADEC ONG ambiental de Cerro Cama, APROCCA etc.) las cuales están participando en el Concejo Consultivo de las subcuencas LH -T y CQ. Es necesario continuar fortaleciendo estas OBCs para asegurar su sostenibilidad y así el funcionamiento del Concejo Consultivo.

8. Coordinación Interinstitucional e Incorporación de Actores. Es necesario profundizar aun más la coordinación y cooperación interinstitucional fortaleciendo los roles institucionales.

Las instituciones se deben coordinar mejor y cooperar más entre ellas, para reforzar la sostenibilidad de las políticas públicas. Se pudo encontrar durante esta enriquecedora experiencia, que algunas instituciones, aún a pesar de reiterar que trabajan por los mismos propósitos que las otras instituciones, se observa que sus actuaciones tienen efectos contrarios

al de sus aspiraciones. Por ejemplo, la gestión productiva que fomenta el MIDA y apoya financieramente el BDA, BNP y otras instituciones, deben recibir el respaldo de la ANAM y las acciones de conservación que promueve la ANAM deben recibir el respaldo del financiamiento. En otras palabras, la gestión de cuencas vista como gestión del agua, tienen efectos positivos en la biodiversidad; y también vista desde la perspectiva de la biodiversidad, tiene efectos positivos en la calidad y cantidad de agua. En los espacios donde se desarrollan actividades agropecuarias productivas, la gestión de la biodiversidad se puede y debe reforzar aún más, con el enfoque interinstitucional del manejo de los agro-ecosistemas sostenibles. En la foto se aprecia un momento cumbre de convergencia de actores clave para el establecimiento del Consejo Consultivo de las subcuencas Los Hules-Tinajones y Cano Quebrado.



Uno de los retos que deberá ser enfrentado en la cuenca es el manejo de la misma a través de sus diferentes subcuencas. Pretender establecer un programa que de manera integrada considera toda la cuenca del canal es impráctico y de dimensiones y complejidades que lo hacen inefectivo e ineficiente. La gestión debe hacerse por subcuenca. Para esto es necesario que la misma sea coordinada en el Comité Técnico de la CICH y gerenciada operativamente por la Secretaria Ejecutiva. Dado que los problemas son multi-causales y que diferentes instituciones y organismos del estado tiene una jurisdicción y responsabilidad sobre algunos aspectos de los mismos, es necesario que las políticas a ser aplicadas y los planes de acción a ser ejecutados, sean concertados y validados en la comisión, la cual es presidida por la ACP, principal usuario del recurso hídrico.

Es necesario establecer una presencia física de la CICH en las diversas subcuencas para facilitar la coordinación con los actores locales y monitorear las acciones de campo de los proyectos y del programa de pago por servicios ambientales una vez establecido. Para esto se debe regionalizar la gran cuenca del canal agrupando subcuencas que conformen clusters económicos y ambientales. Un ejemplo de este modelo, es el Consejo Consultivo que agrupa los actores clave de las subcuencas de Los Hules-Tinajones y Caño Quebrado. De manera similar se podrían agrupar las subcuencas de Trinidad y Cirí Grande, y así sucesivamente. La closterización de las subcuencas debe hacerse con criterios técnicos que deben ser discutidos en el seno de la Comisión Técnica Permanente de la CICH. Los Coordinadores Regionales de la CICH deben fungir, al mismo tiempo, como Secretarios Operativos de los Consejos Consultivos para viabilizar su integración política y funcional a los esquemas de manejo de cuenca, según sean definidos por las autoridades competentes.

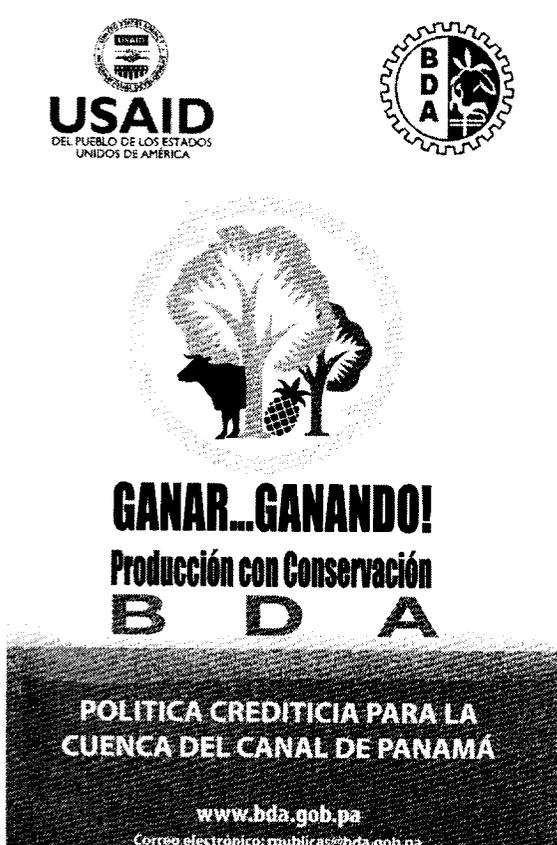
Se debe seguir apoyando y trabajando conjuntamente con las instituciones del GOP por medio de la CICH, como también a nivel regional para asegurar el aval político, el diseño de nuevos lineamientos políticos que apoyen a la adopción de las mejores prácticas validadas, asó como la aplicación de la normativa vigente.

Se debe continuar promoviendo alianzas público-privadas para fomentar la adopción de tecnologías en donde lo ambiental y lo económico son compatibles y fortalecer la toma de conciencia del tema ambiental de la población que habita dentro o en las zonas de vecindad de las áreas protegidas. *No se podrá conservar la biodiversidad a largo plazo sin involucrar a la población.*

Políticas

9. Incorporar instrumentos económicos de estímulos a la conservación de la biodiversidad en agro-ecosistemas, que complementen el apoyo técnico ofrecido por el proyecto y el financiamiento comercial ofrecido por la banca de fomento.

Uno de los mayores aciertos del proyecto ha sido la participación de la banca de fomento (BDA) en la financiación de buenas prácticas productivas, orientadas inicialmente hacia una ganadería sostenible. Recientemente, ante la solicitud de los productores, el BDA ha venido ampliando el número de actividades a financiar, en el marco de una política de crédito hacia actividades relacionadas con la producción sostenible en el sector agropecuario.



Esta dinámica, propiciada fundamentalmente por la demanda, ha hecho evidente que existe una necesidad de financiación, no solo en actividades consideradas típicamente como productivas, sino también en otras que hacen parte integral de los sistemas de producción y del bienestar de los productores y sus familias.

No obstante lo anterior, existe un problema en la financiación de actividades relacionadas más directamente con la conservación propiamente dicha, tales como la regeneración natural de cobertura vegetal, el aislamiento de corrientes de agua, el enriquecimiento de bosques en crecimiento, etc. Para el productor, la mayoría de estas actividades son una carga financiera alta para el crédito, pues por su naturaleza se asimilan a costos fijos, dados los períodos muertos que suponen antes de obtener beneficios del manejo y uso sostenible de los recursos.

La política crediticia de los bancos de fomento se debe trabajar para que los bancos dispongan de flujos de recursos financieros de acuerdo a los requerimientos reales de los procesos productivos;

es decir, procurar la mejor correspondencia posible, en los desembolsos y los plazos de repagos, según las condiciones de las inversiones productivas y ambientales. Por ejemplo en el BDA, se debe apoyar para que cree una unidad de soporte técnico para el seguimiento al crédito con enfoque integral, de apoyo al productor.

En los aspectos de manejo y conservación de suelos, se debe apoyar el diseño de una política que realmente, sirva de orientación a las diversas instituciones que intervienen en este recurso; tratando el suelo desde la visión de la integralidad con los demás recursos de las subcuencas. Las instituciones involucradas son ANAM, MIDA, IDIAP, MIVI, MOP, etc. coordinadas por CICH.

10. Establecer el Sistema de Pago por Servicios Ambientales (PSA) para la conservación de la biodiversidad en las fincas ganaderas y agrícolas que ocupan la mayor parte de la cuenca.

La combinación de instrumentos económicos y financieros para optimizar los impactos sobre los sistemas de producción (Crédito y Asistencia Técnica con complemento de PSA). La experiencia ha sido enriquecedora en la promoción de buenas prácticas ambientales a ser aplicadas por los productores, ya que muchas de ellas tienen una expresión económica muy visible, como es el caso de la introducción de pasturas mejoradas y la rotación de pastoreo o la división de potreros; pero en otras prácticas los beneficios económicos no son tan visibles, al menos en el corto plazo; como es el caso del aislamiento y protección de riberas de quebradas, la restricción del pastoreo directo en zonas de laderas; o el establecimiento de bebederos en los potreros más pequeños que garantizan al ganado el acceso permanente al agua, sin tener que entrar directamente al cauce de agua. Lo anterior implica, que cualquier cambio tecnológico hacia una buena práctica requerirá de un financiamiento, porque la mayoría de las veces el productor aunque desee introducir los cambios no cuenta con los recursos económicos suficientes y oportunos para hacerlo. Es esta situación la que justifica impulsar la política crediticia que acompañe con el financiamiento idóneo para que realmente se puedan hacer los cambios deseados. Por esta razón se debe seguir apoyando el esfuerzo de la política crediticia del BDA y ampliarla con otros bancos de fomento incluso se debe estimular a que participe la banca privada.

No obstante lo anterior, no todo se puede y debe financiar vía crédito; ya que algunas prácticas, además, generan beneficios a terceros, (externalidades positivas) y esto justifica que se adicione un apoyo financiero al agricultor vía compensación, mediante el pago por servicios ambientales; estos dos instrumentos deben promoverse como complementarios, ya que de manera independiente no tendrían el efecto esperado.

El modelo de PSA que se implemente no debe limitarse exclusivamente al pago por no uso del terreno, sino, que debe considerarse como un mecanismo para promover buenas prácticas de manejo que resulten en una disminución del impacto ambiental de la actividad, y consecuentemente, en la preservación de la biodiversidad. Los productores en la cuenca deben ser compensados por: el no uso de las áreas de las fincas ubicadas dentro de zonas consideradas de riesgo; la introducción de buenas prácticas de manejo conforme están establecidas en el Manual de Buenas Prácticas para el Manejo de Cuencas producido por el proyecto; estimular mecanismos de mercado que generen un "premium" o pago diferenciado por actividades productivas de bajo impacto ambiental, como por ejemplo, certificación de productos orgánicos y para exportación; y, modelos integrales que incorporen prácticas de producción mas limpia que cumplan con las normas ambientales de la ANAM.

Con relación a la implementación del mecanismo de PSA, se debe seguir apoyando en la identificación de fondos concretos (con ACP, ANAM, el gobierno central o la cooperación externa) que garanticen los recursos que pagarán por los servicios ambientales. Igualmente, es impostergable, aplicar un caso real, y éste podría ser el que se adelanta en las subcuencas del área de influencia del Parque Nacional Chagres y/o de los ríos Los Hules-Tinajones y Caño Quebrado; u otros lugares que ofrezcan las posibilidades.

Se recomienda el establecimiento de un proyecto piloto de PSA en las subcuencas de Los Hules- Tinajones y Caño Quebrado, con el objetivo de ir construyendo un modelo de gestión de abajo hacia arriba, derivar lecciones aprendidas y posteriormente expandir el área de acción del PSA hacia otras subcuencas prioritarias. Estas subcuencas ofrecen el laboratorio ideal para probar el sistema debido al trabajo que se viene realizando en las mismas por los últimos 5 años. Se cuenta con un Plan de Acción consensuado entre los diferentes actores; las estructuras locales de coordinación han sido establecidas; existe un consejo consultivo para el manejo de las subcuencas el cual integra actores locales, gubernamentales, políticos y ambientales; se han ejecutado y documentado las lecciones aprendidas de un conjunto de proyectos que se enfocan a las principales prioridades de manejo, entre otras.

GOVERNABILIDAD Y JUSTICIA AMBIENTAL

- 11. Afianzar y definir líneas de acción para un proyecto más abarcador de “Democratización de la Justicia Ambiental” que permita establecer estrategias para garantizar el reconocimiento de los derechos colectivos y difusos por un ambiente sano.**

Se recomienda una constante revisión del marco legal con el fin de ir adecuando las normas de manera que se verifiquen los vacíos, las inconsistencias, los traslapes y dualidades de competencias entre instituciones. Los operadores de justicia y el resto de la sociedad deben mantenerse actualizados por medio de capacitaciones y de instrumentos instructivos. En cuanto a los operadores de justicia en el ámbito judicial se necesita remarcar los principios de derecho ambiental con el fin de minimizar la supervaloración de las reglas procesales en detrimento de principios y normas sustantivas, desatendiendo así, de *facto* y *de jure* la aplicación de normas esenciales para garantizar el ejercicio de los derechos ambientales.

- 12. Propiciar que la ANAM pueda brindar asesoría legal ambiental a nivel de gobierno para una efectiva administración de justicia en materia ambiental, en todos los ámbitos y competencias.**

De esta forma se facilitaría la unicidad de criterios y el establecimiento de premisas y precedentes ambientales que puedan servir de fundamento para las acciones de las entidades gubernamentales. La ANAM sería foro de consulta permanente para todas las instituciones de gobierno con competencia ambiental, organizaría acciones de capacitación, realización y publicación de estudios de diagnósticos, estudios de reforma legislativa, etc.

- 13. Impulsar la participación más proactiva de las ONG ambientalistas como apoyo a la sociedad civil, comunidades y otras ONG. La participación de la sociedad en el proceso de formulación y aplicación de la normativa ambiental es un elemento básico para lograr que ésta sea eficiente y efectiva.**

Se debe impulsar la “creación de herramientas para el fortalecimiento de las habilidades de gestión política ambiental de la sociedad civil procurando su incidencia local, nacional e internacional en las políticas que afectan su desarrollo”.

TURISMO SOSTENIBLE

14. Fortalecer el manejo de áreas protegidas de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá.

Incorporar al sistema de áreas protegidas de la CHCP la franja de bosques que se encuentran en la margen occidental de la vía interoceánica, de sur a norte, ya que en la actualidad estas áreas no tienen ningún tipo de protección que garantice que se preserven como reservorio de biodiversidad, ecosistemas representativos, y especialmente como fuente de recursos hídricos para garantizar el agua para el funcionamiento del Canal y para abastecer a la población de la región metropolitana y zonas de Panamá Oeste. Se recomienda analizar qué categoría de manejo sería la más apropiada para declarar el sitio como área protegida.

Es recomendable también declarar un corredor biológico entre las áreas protegidas de la margen oriental, que conecte el Parque Natural Metropolitano, Parque Nacional Camino de Cruces, Parque Nacional Soberanía, Parque Nacional Chagres y el Filo de Santa Rita. Los corredores biológicos son una herramienta de conservación para garantizar que las áreas protegidas no se conviertan en parches aislados. Esta conexión puede hacerse creando nuevas áreas protegidas con categorías de manejo que no necesariamente tienen que ser las mismas, de forma que éstas se decidan con base en las características ambientales, geográficas y sociales. El corredor biológico puede estar conformado a su vez por reservas naturales privadas por lo cual es menester incentivar los esfuerzos que realiza el sector privado a través de la Red Nacional de Reservas Naturales Privadas. El manejo sistémico de las áreas protegidas dentro de la CHCP debe ejecutarse con criterios de conectividad. Esto reforzaría la conservación de la biodiversidad en la cuenca.

Las cabeceras de los ríos que se encuentran fuera de las áreas protegidas pero fluyen dentro de éstas igualmente deben ser tomadas en cuenta dentro de los planes de manejo y de alguna forma integrarlas al área protegida o manejarlas de manera especial, tal es el caso de las cabeceras en la parte noreste del Parque Nacional Soberanía, actualmente fuera de sus límites.

El Parque Nacional Campana debe incorporarse dentro del plan estratégico a través de un corredor biológico, similar al previamente sugerido, para las áreas protegidas dentro de la CHCP al conectarlo al resto del sistema de áreas protegidas de la CHCP y del país, hacia el oeste por las tierras altas del sudoeste de la CHCP hasta Cerro Gaital, o bien, través de los sistemas productivos existentes.

El manejo efectivo de las áreas protegidas de la CHCP en la práctica podría tener más oportunidades de implementarse de forma eficiente si se lograra un compromiso de asignar fondos provenientes del Canal de Panamá para la conservación y manejo de las áreas protegidas.

Para el manejo de las áreas protegidas debe tomarse en cuenta una estrategia dirigida a crear mecanismos para financiar proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base comunitaria que tienen capacidad para ejecutar, de forma que se fortalezcan las pequeñas organizaciones.

De igual forma se deben fortalecer los mecanismos para poner en ejecución los planes de manejo de las áreas protegidas. Las áreas protegidas de la CHCP cuentan con planes de manejo que en la práctica no se ejecutan porque no se cuentan con suficientes recursos económicos y por falta de procedimientos escritos establecidos.

15. Continuar impulsando el desarrollo del turismo sostenible y ecoturismo en las áreas protegidas dentro de la CHCP con potencial turístico.

La ANAM y el IPAT deben armonizar una visión y misión del turismo sostenible y del ecoturismo en las áreas protegidas de la República de Panamá, así como elaborar una estrategia de ecoturismo a largo plazo, que sea aprobada oficialmente e implementada.

Las áreas protegidas con potencial turístico deben clasificarse tomando en cuenta las zonas de desarrollo turístico de interés nacional establecidas por el IPAT y fundamentando la clasificación de acuerdo a la fragilidad ambiental y social de dichas áreas.

La ANAM requiere establecer zonas para el uso ecoturístico en las áreas protegidas con potencial turístico clasificadas dentro de las zonas de desarrollo turístico y elaborar para cada una de ellas reglas de uso. De igual manera, estas áreas deben contar con estudios de capacidad de carga de forma que se favorezca la conservación de la biodiversidad.

Es importante seguir impulsando la elaboración de instrumentos regulatorios de la actividad turística en áreas protegidas dirigidos tanto a los usuarios como a los funcionarios públicos encargados de supervisarlos. Los aportes económicos que genera el ecoturismo deben reinvertirse en mejorar los recursos naturales de las áreas protegidas que los generan y que motivaron la visita de los ecoturistas, esto debe establecerse en una norma jurídica de modo que se cumpla. La ANAM necesita crear los mecanismos legales y administrativos para lograr este objetivo.

La capacitación continua y la certificación de guías de turismo tanto de las comunidades como privados garantizarán calidad de servicio, lo cual beneficia la sostenibilidad de la actividad, además, en la interpretación de los recursos naturales de forma atractiva y científica, se fundamenta la educación ambiental y el poder incidir realmente en el cambio de comportamiento hacia los espacios naturales y protegidos.

Las alianzas con el sector privado deben mantenerse e impulsarse, El clúster turístico la Ruta entre Dos Océanos debe fortalecerse en torno a la ruta interoceánica generando un modelo espacial y funcional de actores.

La zona de vecindad del Parque Nacional Soberanía por su lado noreste debe prestársele atención mediante el apoyo de una gestión ambiental local. Con el fin de preservar el área del Parque Nacional Soberanía con mayor cobertura boscosa y rica en biodiversidad, igualmente a través de la compra de tierras y con proyectos de regeneración de bosques para garantizar el recurso hídrico. El ecoturismo u otras actividades de desarrollo económico ambientalmente amigables en la parte este del Parque Nacional Soberanía deben ser potenciadas. El Parque demostró que realmente tiene potencial para convertirse en uno de los parques más atractivos e interesantes del país para convertirse en destino ecoturístico.

16. Aumentar la capacidad institucional e implementar reformas de políticas y propuestas de nuevas políticas para impulsar el turismo sostenible y el ecoturismo en las áreas protegidas.

Se propone fortalecer la institucionalidad ambiental de la ANAM impulsando la implementación de la carrera administrativa y la mejora continua de los funcionarios públicos mediante

capacitaciones. Se debe apoyar una reingeniería de la ANAM de forma que sea una autoridad más estable y con indicadores de efectividad y descentralizada.

El país debe contar con una propuesta de una política nacional de áreas protegidas para el desarrollo sostenible. La ANAM y demás instituciones de gobierno con competencia en la materia deben diseñar estrategias de acción que involucren a ONGs, comunidades y otros actores clave.

Los servidores públicos también deben capacitarse constante, para lo cual se debe apoyar el diseño e implementación de un proceso permanente de capacitación continua en mejores prácticas y ecoturismo en áreas protegidas para funcionarios públicos ligados con el sector.

La ANAM y demás instituciones con competencia deben fortalecer su capacidad de impulsar acciones de campo concretas, ya que se cuenta con numerosos estudios a la fecha y con el trabajo adelantado existe suficiente conciencia sobre el tema de áreas protegidas que es necesario pasar a la acción.