

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Decreto Ejecutivo No. 122

(De 23 de diciembre de 2008)

"Por el cual se aprueba la Política Nacional de Biodiversidad, sus principios, objetivos y líneas de acción"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República de Panamá en su Artículo 120 establece que "El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia".

Que conforme al Artículo 62 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá", se dispone que "los recursos naturales son de dominio público y de interés social, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares".

Que la Ley 24 de 7 de junio de 1995, "Por la cual se establece la legislación de Vida Silvestre en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones", declara de dominio público la protección, conservación, restauración, investigación, manejo y desarrollo de los recursos genéticos así como especies, raras y variedades de vida silvestre, para beneficio y salvaguarda de los ecosistemas naturales, incluyendo aquellas especies y variedades introducidas en el país y que en su procesos de adaptación, hayan sufrido cambios genéticos en los diferentes ecosistemas;

Que el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), ratificado mediante la Ley 2 de 12 de enero de 1995, cuyos objetivos son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos; reconoce que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son prioridades básicas y fundamentales de los países en desarrollo y que se precisan inversiones considerables para conservar la diversidad biológica;

Que la Estrategia Nacional del Ambiente (ENA) aprobada por Resolución de Gabinete 36 de 31 de mayo de 1999, advertía con preocupación "la inquietud de amplios sectores por la alarmante tasa de deforestación anual que está destruyendo la riqueza biológica de Panamá, exponiendo los suelos a graves procesos de deterioro y reduciendo la capacidad de retención y almacenamiento de agua";

Que el Estado apoyará las actividades de conservación de la diversidad biológica en su hábitat original como en instalaciones fuera de su lugar de origen;

Que el derecho y la obligación que tiene el Estado de velar por una explotación racional y sostenible de los recursos naturales se logran a través de políticas ambientales consensuadas con todos los sectores de la sociedad panameña;

Que para reconciliar un desarrollo sostenible, se requiere tomar en cuenta un ordenado aprovechamiento de los recursos naturales; vistas las grandes inequidades que existen dentro de la sociedad panameña;

Que la Visión Nacional 2020, enunciaba que "la valoración y conocimiento de los recursos naturales y la riqueza biológica, en particular, han contribuido al desarrollo de las actividades económicas innovadoras;

Que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) creado mediante la Ley 41 de 1998 General del Ambiente, establece en su Artículo 66 que estará "conformado por todas las Áreas Protegidas legalmente establecidas, o que se establezcan, por leyes, decretos, resoluciones o acuerdos municipales. 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 técnico previos."

Que la Política Nacional de Biodiversidad articula y complementa los esfuerzos que llevan a cabo otras instituciones del gobierno, orientados al mejoramiento de la competitividad del país; a la erradicación de la pobreza; a la subsistencia e integridad de los pueblos; al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo sostenible, tal como está contenido en los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica;

Que para enlazar el aprovechamiento del Patrimonio Natural con el proceso de desarrollo económico y social del país, urge la integración de la Política Nacional de Biodiversidad con otras políticas sectoriales.

Que la implementación de la Política Nacional de Biodiversidad engloba un conjunto de aspiraciones y compromisos para ser asumido por parte del Gobierno Nacional, las Comunidades y el Sector Privado Local como socios del desarrollo nacional para la sostenibilidad del Patrimonio Natural del país;

DECRETA:

Artículo 1. Aprobar la Política Nacional de Biodiversidad, sus principios, objetivos y líneas de acción propuestos para el manejo sostenible y el aprovechamiento selectivo de la diversidad biológica del país, destinadas a enmarcar las actividades que deberán desarrollarse para su implementación.

Artículo 2. Adoptar como principios esenciales en armonía con las otras políticas ambientales sectoriales relacionadas y con los principios y lineamientos previstos en la Ley 41 de 1998, "General de Ambiente", en su aplicación específica de esta Política, los siguientes principios rectores:

I. PRINCIPIOS QUE FUNDAMENTAN LA POLÍTICA

Estos principios toman como base la Constitución Política de la República de Panamá, los principios establecidos a través de los foros internacionales sobre gestión en conservación de los recursos naturales en los cuales ha participado la República de Panamá, los principios de políticas previstos en la Ley No. 41 de 1998 en su aplicación específica al ámbito del aprovechamiento, administración y conservación de la biodiversidad, estos son:

1.Principio de Propiedad de Estado: Reafirma el derecho soberano que tiene el Estado para reclamar y asegurar beneficios, dividendos o compensaciones derivados del aprovechamiento de la biodiversidad que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción. El origen panameño de la biodiversidad se sustenta en los conocimientos científicos y técnicos que certifican esos ecosistemas sobre los cuales se apoya la biodiversidad local.

2.Principio Precautorio: Contempla la responsabilidad del Estado para preservar y conservar la biodiversidad, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, y no exista certeza científica absoluta. Es decir, no deberá utilizarse dicha causal como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

3.Principio de Conservación Prioritaria: Se sustenta en función de paradigmas que reconocen como primordiales los valores tradicionales de la sociedad panameña y los acoge como propios y necesarios a su preservación. La conservación sostenible de componentes de la biodiversidad garantiza los valores ecológicos, sociales, y culturales panameños conforman la base de la política que encauzará las metas u objetivos que se persigan; ya que se busca principalmente salvaguardar el soporte del recurso sobre el cual se afianza ese modelo de vida que se elige y se protege.

4.Principio de Aprovechamiento Selectivo: Se afianza en la existencia de una abundante e inestimable oferta natural, lo que no debe ser premisa para la explotación indiscriminada de la biodiversidad. Busca instituir estándares científicos y económicos para un aprovechamiento selectivo en función de los intereses estratégicos al desarrollo sostenible del país.

5.Principio de Participación Equitativa: Se apoya en una distribución equitativa de los beneficios y utilidades, que de una buena gestión de la administración del recurso biodiversidad, reciba la sociedad panameña. Los reclamos y beneficios por parte de las comunidades que mayor aportan al sostén o resguardo (el valor de no uso) del recurso deben ser cuantificados. De igual forma, aquellas comunidades que contribuyen a la capitalización del recurso, a través de acciones que incrementen la calidad de vida del individuo o de la población en general, merecen participar de similares recompensas.

6.Principio de diversificación: Con la diversificación se persigue que las comunidades de productores se beneficien directamente de la comercialización, fortaleciendo las redes entre el productor comunitario y los compradores. Adicionalmente, la diversificación también busca fomentar el comercio y consumo local, regional e interregional de productos (bienes y servicios) de la biodiversidad, facilitando la detección y apertura de nuevos mercados, incluyendo la promoción de productos en mercados nacionales e internacionales. Se establece un régimen de opciones públicas para la administración del aprovechamiento de aquellos recursos que en función de las necesidades inmediatas de las comunidades en Áreas Protegidas, zonas de amortiguamiento, y sector rural de difícil acceso se encuentren científicamente documentados.

7.Principio de Evaluación Integral Ambiental: Se ampara en una visión integrada de atención al medio ambiente que propicie un equilibrio entre el desarrollo del campo y la ciudad. El constante cambio de estado requiere la participación de los gobiernos nacionales y locales, como parte integral en la toma de decisiones.

8.Principio de Responsabilidad Social: Busca favorecer alianzas estratégicas de negocios entre las comunidades y los sectores interesados en el aprovechamiento de los recursos naturales. Se fortalece la acción del Gobierno con los actores mayormente afectados e interesados en un aprovechamiento selectivo de la biodiversidad, como pueden ser los investigadores, científicos, industriales, comerciantes, entidades y organizaciones interesados en el desarrollo de empresas

mixtas en condiciones equitativas y equiparadas a los aportes que las comunidades locales hagan y requieran.

Artículo 3. Adoptar los siguientes objetivos y líneas de acción en su aplicación específica de esta Política, en armonía con las otras políticas ambientales sectoriales relacionadas:

1. Objetivo General

Implementar la Política Nacional de Biodiversidad como núcleo de una estrategia nacional para articular la sostenibilidad de la diversidad biológica con los procesos de desarrollo económico y social, mejorando la competitividad del país, la calidad de vida, la erradicación de la pobreza, la subsistencia, la integración de los pueblos, y el desarrollo sostenible.

2. Objetivos Específicos y Líneas de Acción

Objetivo 1. Fortalecer las capacidades de gestión de los sectores públicos, privados y municipales de competencia científica y técnica en el ámbito de la biodiversidad, tanto del nivel central, sectorial y local.

Líneas de Acción

1. Fortalecer las iniciativas públicas y privadas para la investigación del Patrimonio Natural y caracterizar los componentes de la biodiversidad en los niveles ecosistémicos, de poblaciones, especies y el nivel genético.
2. Establecer los mecanismos correspondientes para que las Autoridades Científicas conjuntamente con las Autoridades Competentes definan los criterios de sostenibilidad, indicadores y mecanismos científicos-técnicos de los componentes de la biodiversidad, endemismos y rarezas, para la conservación prioritaria y el aprovechamiento selectivo de los recursos naturales.
3. Conformar una estrategia de divulgación de la información científica documentada sobre los componentes del patrimonio natural, los valores de la biodiversidad y su impacto en la calidad de vida del panameño.
4. Desarrollar e implementar mecanismos para la gestión integral de la biodiversidad.

Objetivo 2. Desarrollar la utilización de herramientas y procedimientos que impulsen el aprovechamiento integral, equilibrado y conservacionista de los recursos biológicos y genéticos en el ámbito nacional, dirigidos a mejorar la economía de las comunidades afectadas por la pobreza.

Líneas de Acción

1. Establecer los procedimientos para la aplicación del Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental dentro de un esquema de orientación y monitoreo de la conservación prioritaria, y al aprovechamiento selectivo y sostenible de la biodiversidad como recurso central al desarrollo del país.
2. Promover la conservación con beneficios para las comunidades alojadas dentro de las Áreas Protegidas como parte de las soluciones de alivio a la pobreza aceptadas para esas comunidades.
3. Integrar a los criterios de Evaluación de Impacto Ambiental, el deterioro de la herencia genética y degradación de los soportes de la biodiversidad;
4. Establecer conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario un esquema de supervisión y control de los proyectos que en el sector rural impacten sobre las zonas de amortiguamiento de las Áreas Protegidas y sus recursos naturales, que generen efectos positivos y mitiguen los impactos negativos de las prácticas agrícolas sobre los ecosistemas.
5. Revisar la aplicación de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas con miras a incrementar una mayor concienciación de la sociedad frente a los problemas de ordenamiento territorial y administración de recursos biológicos y genéticos conocidos y aprovechados, en los planes y programas de las provincias, municipios o comunidades locales o indígenas.
6. Conservar y restaurar los ecosistemas.
7. Fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial relacionado con la gestión y el fomento integral de la biodiversidad.

Objetivo 3. Fomentar el uso sostenible de los recursos naturales orientado a la conservación de los ecosistemas, poblaciones de especies y sus variedades genéticas. Prevenir impactos ambientales adversos en el manejo de la diversidad biológica y desarrollar un efectivo uso de los recursos naturales existentes.

Líneas de Acción

1. Establecer programas de incentivos para proyectos de conservación de la biodiversidad sustentados debidamente sobre criterios ecológicos-económicos.
2. Promover el uso de sistemas sostenibles de manejo.
3. Consolidar los sistemas de información de la biodiversidad como componente de la formulación de estrategias de acción para el desarrollo del sector rural y turístico.
4. Promover el desarrollo de las zonas de amortiguamiento con iniciativas generadoras de ingresos como complemento a la reforestación, turismo sostenible, remediación, recuperación de hábitats y otras tareas de conservación de los

recursos.

5. Cuantificar los beneficios derivados de acciones de conservación o de aportes agregados por las comunidades al valor de la biodiversidad, identificada como factor esencial en los programas de desarrollo comunitario, inmobiliario, turístico, comercial, entre otros.
6. Diseñar e implementar sistemas de valoración multicriterio de la biodiversidad, y mecanismos para la distribución equitativa de beneficios derivados de su uso.
7. Supervisar, vigilar y controlar los accesos a los recursos genéticos y coordinar con las entidades competentes la conservación y uso sostenible de los recursos marino-costeros, pelágicos y bentónicos.
8. Establecer un Instituto de Investigación de los Recursos Pelágicos y Bentónicos para su conservación y aprovechamiento sostenible en conjunto con las entidades involucradas.
9. Fomentar la protección de los derechos de propiedad intelectual de la ANAM y de las iniciativas de las comunidades, vistas las opciones de negocios que están surgiendo a partir de estos recursos.
10. Establecer un manejo en la conservación o aprovechamiento selectivo con beneficios que incorporen recursos in situ, ex situ o derivados con el consentimiento de las autoridades competentes, públicas, privadas o locales.
11. Preservar las especies y el patrimonio genético nacional.
12. Desarrollar programas dirigidos a conservar in situ los ecosistemas frágiles, propiciando la participación de los diferentes sectores involucrados.
13. Desarrollar programas dirigidos a conservar ex situ las especies de flora y fauna.

Objetivo 4. Incrementar la gestión sostenible de conservación y manejo de la biodiversidad, fomentando la capacitación, la educación formal e informal, la coordinación interinstitucional y la consecución de recursos financieros para proyectos comunales, encaminados a erradicar la pobreza y elevar el estado de vida.

Líneas de Acción

1. Fortalecer las Unidades Ambientales Municipales para una mejor divulgación de los datos científicos y económicos sobre el patrimonio natural nacional y local.
2. Fortalecer, recuperar y divulgar el conocimiento y prácticas tradicionales del uso de la biodiversidad en las distintas culturas.
3. Fomentar la creación de micro empresas guiadas y orientadas por el sector privado, científico y tecnológico para el aprovechamiento selectivo y sostenible de la biodiversidad. Las actividades así como los productos que se generen, deben observar el cumplimiento de la normativa legal existente.
4. Formular programas de desarrollo rural-agropecuaria conjuntamente con proyectos de desarrollo comunitario urbano que permitan divulgar información referente al ambiente, a la flora y fauna terrestre, marina y costera y sus beneficios ecológicos y económicos para las comunidades aledañas y distantes de las Áreas Protegidas.
5. Orientar las tareas innovadoras derivadas de servicios en las Áreas Protegidas con la participación de las cámaras de comercio locales y nacionales que permitan conocer nuevos mercados para estos esquemas de negocio.
6. Divulgar ampliamente a nivel urbano información referente a fórmulas de negocio en materia de conservación y aprovechamiento selectivo como soluciones al desempleo urbano.
7. Organizar las actividades de conservación de especies endémicas, a través de cursos y seminarios dictados por técnicos e investigadores, en lenguaje de fácil comprensión a las comunidades alojadas dentro y en zonas de amortiguamiento de las Áreas Protegidas.
8. Establecer programas de manejo y gestión de negocios orientados hacia la conservación sostenible de la biodiversidad, apoyados sobre criterios ecológicos-económicos debidamente autorizados por las autoridades competentes, dirigidos a jóvenes emprendedores a nivel provincial y comarcal, en especial en zonas rurales e indígenas.
9. Fortalecer la participación ciudadana en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

Objetivo 5. Desarrollar nuevas alternativas que contribuyan a fomentar la investigación en materia de biodiversidad, sistemas de producción, bioprospección, bioseguridad y acceso a recursos genéticos, que contribuyan a la creación de empresas altamente eficientes y eficaces en materia de conservación y uso sostenible de los recursos biológicos.

Líneas de Acción

1. Establecer los criterios e indicadores para la conservación y sostenibilidad de la biodiversidad, como parámetros permanentes en los planes nacionales, provinciales, comarcales y municipales.
2. Establecer incentivos para la administración de la biodiversidad como actividad permanente de las comunidades, en función de las características de los activos vitales de cada región del país.
3. Diseñar programas de desarrollo rural y agroforestal conjuntamente con planes de negocio de aprovechamiento sostenible selectivo de la biodiversidad en mercados emergentes.
4. Implementar medidas para el desarrollo sostenible del potencial económico de la biodiversidad.
5. Organizar y sistematizar programas de mitigación y compensación comercial por impacto y degradación de los recursos.
6. Proponer programas dentro de las Áreas Protegidas de uso múltiple como proyectos pilotos de bioprospección

incluyendo los de conocimientos tradicionales locales o indígenas.

7. Diseñar propuestas para que la banca privada oferte planes de financiamiento para micro y pequeñas empresas vinculadas a la conservación y sostenibilidad de la biodiversidad.
8. Motivar el canje de deuda por naturaleza con inversores nacionales, dirigido a incrementar los proyectos agroforestales en zonas de amortiguamiento de las Áreas Protegidas que posean Planes de Manejo aprobados por la Autoridad Nacional del Ambiente.
9. Promover contratos para proyectos de conservación en zonas de amortiguamiento de las Áreas Protegidas, como incentivos a las comunidades locales y al sector privado que se ofrezca a respaldar proyectos rentables de conservación en estas áreas.
10. Promover las prácticas productivas sostenibles de la diversidad biológica.

Artículo 4. La presente Política se aplicará a todos los componentes de la diversidad biológica, entiéndase hábitats, productos, subproductos, partes y derivados de la misma, situados dentro de la República de Panamá.

Artículo 5. La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) es la Autoridad Nacional Competente (ANC) para ejercer los poderes, la autoridad y las funciones especializadas, relacionadas con aspectos parciales o componentes de la Política Nacional de Biodiversidad. La ANAM tiene la atribución de normar, regular, evaluar y actualizar los lineamientos estratégicos en la medida que se alcancen las metas propuestas en la Política Nacional de Biodiversidad, y la responsabilidad de coordinar e implementar la Política Nacional de Biodiversidad, conjuntamente con el Sistema Interinstitucional del Ambiente, las autoridades locales y comarcales.

Artículo 6. La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) tendrá la función de gestionar los recursos financieros necesarios para la implementación de la Política Nacional de Biodiversidad y someter al ejecutivo el Plan de Acción Nacional para el aprovechamiento selectivo y la conservación prioritaria de la biodiversidad. Así como también, de avalar las iniciativas de otras entidades y sectores sobre esta materia, de acuerdo con las normas y regulaciones que establezca la ANAM

Artículo 7. La presente Política entrará en vigencia a partir de su promulgación.

Dado en Panamá, a los veintitrés (23) días del mes de diciembre de dos mil nueve (2008).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

MARTÍN TORRIJOS ESPINO

Presidente de la República de Panamá

HÉCTOR E. ALEXANDER H.

Ministro de Economía y Finanzas



POLÍTICA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD

2008



República de Panamá



Autoridad Nacional del Ambiente
Oficina de Planificación y Política Ambiental

POLÍTICA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD 2008

ISBN 978-9962-651-34-5

Derechos de propiedad intelectual, 2013
Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)
República de Panamá

Está autorizada la reproducción total o parcial y de cualquier otra forma de esta publicación para fines educativos o sin fines de lucro, sin ningún otro permiso especial del titular de los derechos, bajo la condición que se indique la fuente de que proviene. La ANAM agradecerá que se le remita un ejemplar de cualquier texto cuya fuente haya sido la presente publicación.

No está autorizado el empleo de esta publicación para su venta o para otros usos comerciales.

Elaborada por:
Autoridad Nacional del Ambiente, con la asistencia técnica
de Elia Guerra Quijano.

Coordinación general:
Roberto De La Cruz
Aleida Salazar
Marisol Dimas
Roberto Bonilla

Todas las fotografías que aparecen en este documento, salvo que se indique lo contrario, han sido tomadas por funcionarios de la ANAM.

Diseño gráfico:
Editora Novo Art, S.A.
Pedro Argudo, diagramación y portada
Montserrat de Adames, edición de textos y estilo

Impreso en Colombia por Quad Graphic Colombia, quién solo actúa como impresor, para Editora Novo Art, S.A., en Panamá.

Reimpresión, 2013
1,000 ejemplares

Esta política fue impresa en papel producido a partir del bagazo de la caña de azúcar; en su proceso productivo, se ejerce un control estrecho sobre emisiones sólidas, líquidas y gaseosas, razones por las que se le ha calificado como “Amigo de la Naturaleza”.



ÍNDICE

Presentación	5
Decreto Ejecutivo 122, que aprueba la Política Nacional de Biodiversidad	7
1. Resumen ejecutivo	15
2. Exposición de motivos	19
2.1. Antecedentes	19
2.1.1. Marco conceptual	19
2.1.1.1. De la biodiversidad	19
2.1.1.2. De la Política Nacional de Biodiversidad	21
2.1.2. Marco legal	22
2.2. Diagnóstico y desafíos para la conservación de la diversidad biológica	23
2.3. Consideraciones finales	25
3. Plan de acción	27
3.1. Plan estratégico para la implementación de la política por objetivo específico	29
Referencias bibliográficas	41
Anexo 1. Estado de la conservación de la diversidad biológica	43
1. Introducción	43
2. Antecedentes a la elaboración de la Política Nacional de Biodiversidad	46
2.1. Primer Informe de la Riqueza y Estado de la Biodiversidad	48
2.2. La Estrategia Nacional de Biodiversidad	49
2.3. El Plan de Acción Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica	51
2.4. Uso sostenible de la diversidad agrícola	53
3. Acuerdos y compromisos internacionales	54

4. Marco jurídico	55
4.1. Norma constitucional	55
4.2. Normativa jurídica	55
4.3. Normativa para la solución de conflictos	60
4.4. El Convenio sobre la Diversidad Biológica	60
4.5. Otros convenios	61
5. Marco institucional	63
5.1. Sistema Nacional de Áreas Protegidas	63
5.2. Corredores biológicos	66
5.3. Reservas privadas	69
5.4. Proyectos de inversión implementados en la cuenca del Canal	69
5.5. Red Interamericana de Información sobre Biodiversidad	70
5.6. Secretaría Nacional de Ciencias, Tecnología e Innovación	70
5.7. Universidades	70
5.8. Organizaciones no gubernamentales	71
6. Competencias institucionales para la implementación de la Política Nacional de Biodiversidad	72
6.1. Consejo Nacional del Ambiente (CNA)	73
6.2. Comisiones Consultivas Nacionales del Ambiente (provinciales y distritales)	73
7. Recursos humanos técnicos y profesionales	74
8. Mercado de especies: bienes y servicios de la biodiversidad	75
9. Reflexiones finales	78



PRESENTACIÓN

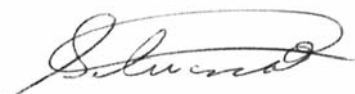
Atendiendo al cumplimiento de la Ley No. 41 del 1 de julio de 1998, que crea la Autoridad Nacional del Ambiente y la faculta en la función de “formulación de la política nacional del ambiente y el uso de recursos naturales, cónsona con los planes de desarrollo del Estado”, se despliega un conjunto de políticas ambientales específicas logradas con la participación de la sociedad civil.

A lo largo de su existencia, la ANAM, ha formulado una serie de políticas en el ámbito ambiental que recogen los principios, objetivos y lineamientos sobre los diversos tópicos del quehacer de nuestro entorno. Es por esta razón que ha buscado recopilar un abanico de nueve políticas nacionales en materia ambiental, mismas que se fundamentan en principios que recogen las voluntades sociales y económicas de las grandes mayorías del país, compiladas en los talleres de consulta pública, cuyo objetivo principal se centra en el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación de los importantes ecosistemas del país para el bien de las presentes y futuras generaciones.

Es por ello, que con motivo del proceso iniciado de la implementación del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA), este número significativo de políticas ambientales, coadyuvará con el objetivo de facilitar la labor de esta importante colectividad de instituciones, para establecer un marco de coordinación interinstitucional que permitirá la armonización de sus planes, programas, proyecto o acciones dentro de los parámetros establecidos en la Ley General de Ambiente.

La armonización de estas políticas ambientales relacionadas a recursos hídricos, cambio climático, producción más limpia, supervisión, control y fiscalización, gestión integral de residuos no peligrosos y peligrosos, información ambiental, descentralización de la gestión ambiental, biodiversidad y forestal, con las políticas sectoriales, propias de las instituciones públicas que conforman el SIA, corresponde a una de las tareas más importantes que enfrenta esta agrupación interinstitucional.

Finalmente, con la emisión de estas políticas la Autoridad Nacional del Ambiente espera contribuir con la divulgación de estos instrumentos, a los miembros de la sociedad civil, empresa privada, universidades, académicos, ONG, consultores y todo aquel interesado en la gestión ambiental del país.



SILVANO VERGARA VÁSQUEZ
Administrador General





DECRETO EJECUTIVO 122

QUE APRUEBA LA POLÍTICA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD

Gaceta Oficial Digital 26,210, de martes 27 de enero de 2009.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Decreto Ejecutivo No. 122 (De 23 de diciembre de 2008)

*“Por el cual se aprueba la Política Nacional de Biodiversidad,
sus principios, objetivos y líneas de acción”*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
En uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 120 establece que: “El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia”.

Que conforme al Artículo 62 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, “Por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá”, se dispone que “los recursos naturales son de dominio público y de interés social, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares”.

Que la Ley 24 de 7 de junio de 1995, “Por la cual se establece la legislación de Vida Silvestre en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones”, declara de dominio público la protección, conservación, restauración, investigación, manejo y desarrollo de los recursos genéticos, así como especies, raras y variedades de vida silvestre, para beneficio y salvaguarda de los ecosistemas naturales, incluyendo aquellas especies y variedades introducidas en el país y que en su procesos de adaptación, hayan sufrido cambios genéticos en los diferentes ecosistemas.

Que el Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado mediante la Ley 2 de 12 de enero de 1995, cuyos objetivos son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos; reconoce que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son prioridades básicas y fundamentales de los países en desarrollo y que se precisan inversiones considerables para conservar la diversidad biológica.

Que la Estrategia Nacional del Ambiente (ENA) aprobada por Resolución de Gabinete 36 de 31 de mayo de 1999, advertía con preocupación “la inquietud de amplios sectores por la alarmante tasa de deforestación anual que está destruyendo la riqueza biológica de Panamá, exponiendo los suelos a graves procesos de deterioro y reduciendo la capacidad de retención y almacenamiento de agua”.

Que el Estado apoyará las actividades de conservación de la diversidad biológica en su hábitat original como en instalaciones fuera de su lugar de origen.

Que el derecho y la obligación que tiene el Estado de velar por una explotación racional y sostenible de los recursos naturales, se logran a través de políticas ambientales consensuadas con todos los sectores de la sociedad panameña.

Que para reconciliar un desarrollo sostenible, se requiere tomar en cuenta un ordenado aprovechamiento de los recursos naturales; vistas las grandes inequidades que existen dentro de la sociedad panameña.

Que la Visión Nacional 2020, enunciaba que “la valoración y conocimiento de los recursos naturales y la riqueza biológica, en particular, han contribuido al desarrollo de las actividades económicas innovadoras.

Que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), creado mediante la Ley 41 de 1998 General del Ambiente, establece en su artículo 66 que estará “conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas, o que se establezcan, por leyes, decretos, resoluciones o acuerdos municipales. 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 técnico previos”.

Que la Política Nacional de Biodiversidad articula y complementa los esfuerzos que llevan a cabo otras instituciones del gobierno, orientados al mejoramiento de la competitividad del país; a la erradicación de la pobreza; a la subsistencia e integridad de los pueblos; al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo sostenible, tal como está contenido en los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Que para enlazar el aprovechamiento del patrimonio natural con el proceso de desarrollo económico y social del país, urge la integración de la Política Nacional de Biodiversidad con otras políticas sectoriales.

Que la implementación de la Política Nacional de Biodiversidad engloba un conjunto de aspiraciones y compromisos para ser asumido por parte del gobierno nacional, las comunidades y el sector privado local como socios del desarrollo nacional para la sostenibilidad del patrimonio natural del país.

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Aprobar la Política Nacional de Biodiversidad, sus principios, objetivos y líneas de acción propuestos para el manejo sostenible y el aprovechamiento selectivo de la diversidad biológica del país, destinadas a enmarcar las actividades que deberán desarrollarse para su implementación.

ARTÍCULO 2°. Adoptar como principios esenciales en armonía con las otras políticas ambientales sectoriales relacionadas y con los principios y lineamientos previstos en la Ley 41 de 1998, “General de Ambiente”, en su aplicación específica de esta política, los siguientes principios rectores:

I. PRINCIPIOS QUE FUNDAMENTAN LA POLÍTICA

Estos principios toman como base la Constitución Política de la República de Panamá, los principios establecidos a través de los foros internacionales sobre

gestión en conservación de los recursos naturales en los cuales ha participado la República de Panamá, los principios de políticas previstos en la Ley 41 de 1998 en su aplicación específica al ámbito del aprovechamiento, administración y conservación de la biodiversidad, estos son:

1. **PRINCIPIO DE PROPIEDAD DE ESTADO:** Reafirma el derecho soberano que tiene el Estado para reclamar y asegurar beneficios, dividendos o compensaciones derivados del aprovechamiento de la biodiversidad que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción. El origen panameño de la biodiversidad se sustenta en los conocimientos científicos y técnicos que certifican esos ecosistemas sobre los cuales se apoya la biodiversidad local.
2. **PRINCIPIO PRECAUTORIO:** Contempla la responsabilidad del Estado para preservar y conservar la biodiversidad, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, y no exista certeza científica absoluta. Es decir, no deberá utilizarse dicha causal como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.
3. **PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN PRIORITARIA:** Se sustenta en función de paradigmas que reconocen como primordiales los valores tradicionales de la sociedad panameña y los acoge como propios y necesarios a su preservación. La conservación sostenible de componentes de la biodiversidad garantiza de los valores ecológicos, sociales, y culturales panameños conforman la base de la política que encauzará las metas u objetivos que se persigan; ya que se busca principalmente salvaguardar el soporte del recurso sobre el cual se afianza ese modelo de vida que se elige y se protege.
4. **PRINCIPIO DE APROVECHAMIENTO SELECTIVO:** Se afianza en la existencia de una abundante e inestimable oferta natural, lo que no debe ser premisa para la explotación indiscriminada de la biodiversidad. Busca instituir estándares científicos y económicos para un aprovechamiento selectivo en función de los intereses estratégicos al desarrollo sostenible del país.
5. **PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN EQUITATIVA:** Se apoya en una distribución equitativa de los beneficios y utilidades, que de una buena gestión de la administración del recurso biodiversidad, reciba la sociedad panameña. Los reclamos y beneficios por parte de las comunidades que mayor aportan al sostén o resguardo (el valor de no uso) del recurso deben ser cuantificados. De igual forma, aquellas comunidades que contribuyen a la capitalización del recurso, a través de acciones que incrementen la calidad de vida del individuo o de la población en general, merecen participar de similares recompensas.
6. **PRINCIPIO DE DIVERSIFICACIÓN:** Con la diversificación se persigue que las comunidades de productores se beneficien directamente de la comercialización, fortaleciendo las redes entre el productor comunitario y los compradores. Adicionalmente, la diversificación también busca fomentar el comercio y consumo local, regional e interregional de productos (bienes y servicios) de la biodiversidad, facilitando la detección y apertura de nuevos mercados, incluyendo la promoción de productos en mercados nacionales e internacionales. Se establece un régimen de opciones públicas para la administración del aprovechamiento de aquellos recursos que en función de las necesidades inmediatas de las comunidades en áreas protegidas, zonas de amortiguamiento, y sector rural de difícil acceso se encuentren científicamente documentados.
7. **PRINCIPIO DE EVALUACIÓN INTEGRAL AMBIENTAL:** Se ampara en una visión integrada de atención al medio ambiente que propicie un equilibrio entre el desarrollo del campo y la ciudad. El constante cambio de estado requiere la participación de los gobiernos nacionales y locales, como parte integral en la toma de decisiones.
8. **PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL:** Busca favorecer alianzas estratégicas de negocios entre las comunidades y los sectores interesados en el aprovechamiento de los recursos naturales. Se fortalece la acción del gobierno con los actores mayormente afectados e interesados en un aprovechamiento selectivo de la biodiversidad, como pueden ser los investigadores, científicos, industriales, comerciantes, entidades y organizaciones interesados en el desarrollo de empresas mixtas en condiciones equitativas y equiparadas a los aportes que las comunidades locales hagan y requieran.

ARTÍCULO 3°. Adoptar los siguientes objetivos y líneas de acción en su aplicación específica de esta política, en armonía con las otras políticas ambientales sectoriales relacionadas:

1. Objetivo general

Implementar la Política Nacional de Biodiversidad como núcleo de una estrategia nacional para articular la sostenibilidad de la diversidad biológica con los procesos de desarrollo económico y social, mejorando la competitividad del país, la calidad de vida, la erradicación de la pobreza, la subsistencia, la integración de los pueblos, y el desarrollo sostenible.

2. Objetivos específicos y líneas de acción

OBJETIVO 1: Fortalecer las capacidades de gestión de los sectores públicos, privados y municipales de competencia científica y técnica en el ámbito de la biodiversidad, tanto del nivel central, sectorial y local.

Líneas de acción:

1. Fortalecer las iniciativas públicas y privadas para la investigación del patrimonio natural y caracterizar los componentes de la biodiversidad en los niveles eco sistémico, de poblaciones, especies y el nivel genético.

2. Establecer los mecanismos correspondientes para que las autoridades científicas conjuntamente con las autoridades competentes definan los criterios de sostenibilidad, indicadores y mecanismos científicos-técnicos de los componentes de la biodiversidad, endemismos y rarezas, para la conservación prioritaria y el aprovechamiento selectivo de los recursos naturales.
3. Conformar una estrategia de divulgación de la información científica, documentada sobre los componentes del patrimonio natural, los valores de la biodiversidad y su impacto en la calidad de vida del panameño.
4. Desarrollar e implementar mecanismos para la gestión integral de la biodiversidad.

OBJETIVO 2: Desarrollar la utilización de herramientas y procedimientos que impulsen el aprovechamiento integral, equilibrado y conservacionista de los recursos biológicos y genéticos en el ámbito nacional, dirigidos a mejorar la economía de las comunidades afectadas por la pobreza.

Líneas de acción:

1. Establecer los procedimientos para la aplicación del Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental, dentro de un esquema de orientación y monitoreo de la conservación



prioritaria, y al aprovechamiento selectivo y sostenible de la biodiversidad como recurso central al desarrollo del país.

2. Promover la conservación, con beneficios para las comunidades alojadas dentro de las áreas protegidas, como parte de las soluciones de alivio a la pobreza aceptadas para esas comunidades.
3. Integrar a los criterios de evaluación de impacto ambiental, el deterioro de la herencia genética y degradación de los soportes de la biodiversidad.
4. Establecer, conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, un esquema de supervisión y control de los proyectos que en el sector rural impacten sobre las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas y sus recursos naturales, que generen efectos positivos y mitiguen los impactos negativos de las prácticas agrícolas sobre los ecosistemas.
5. Revisar la aplicación de las evaluaciones ambientales estratégicas con miras a incrementar una mayor concienciación de la sociedad frente a los problemas de ordenamiento territorial y administración de recursos biológicos y genéticos conocidos y aprovechados, en los planes y programas de las provincias, municipios o comunidades locales o indígenas.
6. Conservar y restaurar los ecosistemas.
7. Fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial relacionado con la gestión y el fomento integral de la biodiversidad.

OBJETIVO 3: Fomentar el uso sostenible de los recursos naturales, orientado a la conservación de los ecosistemas, poblaciones de especies y sus variedades genéticas. Prevenir impactos ambientales adversos en el manejo de la diversidad biológica y desarrollar un efectivo uso de los recursos naturales existentes.

Líneas de acción:

1. Establecer programas de incentivos para proyectos de conservación de la biodiversidad, sustentados debidamente sobre criterios ecológicos-económicos.
2. Promover el uso de sistemas sostenibles de manejo.
3. Consolidar los sistemas de información de la biodiversidad, como componente de la formulación

de estrategias de acción para el desarrollo del sector rural y turístico.

4. Promover el desarrollo de las zonas de amortiguamiento con iniciativas generadoras de ingresos, como complemento a la reforestación, turismo sostenible, remediación, recuperación de hábitat y otras tareas de conservación de los recursos.
5. Cuantificar los beneficios derivados de acciones de conservación o de aportes agregados por las comunidades al valor de la biodiversidad, identificada como factor esencial en los programas de desarrollo comunitario, inmobiliario, turístico, comercial, entre otros.
6. Diseñar e implementar sistemas de valoración multicriterio de la biodiversidad y mecanismos para la distribución equitativa de beneficios derivados de su uso.
7. Supervisar, vigilar y controlar los accesos a los recursos genéticos y coordinar con las entidades competentes la conservación y uso sostenible de los recursos marino-costeros, pelágicos y bentónicos.
8. Establecer un instituto de investigación de los recursos pelágicos y bentónicos para su conservación y aprovechamiento sostenible en conjunto con las entidades involucradas.
9. Fomentar la protección de los derechos de propiedad intelectual de la ANAM y de las iniciativas de las comunidades, vistas las opciones de negocios que están surgiendo a partir de estos recursos.
10. Establecer un manejo en la conservación o aprovechamiento selectivo con beneficios que incorporen recursos in situ, ex situ o derivados con el consentimiento de las autoridades competentes, públicas, privadas o locales.
11. Preservar las especies y el patrimonio genético nacional.
12. Desarrollar programas dirigidos a conservar in situ los ecosistemas frágiles, propiciando la participación de los diferentes sectores involucrados.
13. Desarrollar programas dirigidos a conservar ex situ las especies de flora y fauna.

OBJETIVO 4: Incrementar la gestión sostenible de conservación y manejo de la biodiversidad, fomentando la capacitación, la educación formal e informal, la coordinación interinstitucional y la consecución de recursos financieros para proyectos comunales, encaminados a erradicar la pobreza y elevar el estado de vida.

Líneas de acción:

1. Fortalecer las unidades ambientales municipales para una mejor divulgación de los datos científicos y económicos sobre el patrimonio natural, nacional y local.
2. Fortalecer, recuperar y divulgar el conocimiento y prácticas tradicionales del uso de la biodiversidad en las distintas culturas.
3. Fomentar la creación de microempresas, guiadas y orientadas por el sector privado, científico y tecnológico para el aprovechamiento selectivo y sostenible de la biodiversidad. Las actividades, así como los productos que se generen, deben observar el cumplimiento de la normativa legal existente.
4. Formular programas de desarrollo rural-agropecuario conjuntamente con proyectos de desarrollo comunitario urbano, que permitan divulgar información referente al ambiente, a la flora y fauna terrestre, marina y costera y sus beneficios ecológicos y económicos para las comunidades aledañas y distantes de las áreas protegidas.
5. Orientar las tareas innovadoras derivadas de servicios en las áreas protegidas, con la participación de las cámaras de comercio locales y nacionales, que permitan conocer nuevos mercados para estos esquemas de negocio.
6. Divulgar ampliamente, a nivel urbano, información referente a fórmulas de negocio en materia de conservación y aprovechamiento selectivo, como soluciones al desempleo urbano.
7. Organizar las actividades de conservación de especies endémicas, a través de cursos y seminarios dictados por técnicos e investigadores, en lenguaje de fácil comprensión a las comunidades alojadas dentro y en zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas.
8. Establecer programas de manejo y gestión de negocios orientados hacia la conservación sostenible de la biodiversidad, apoyados sobre criterios ecológicos-económicos debidamente autorizados por las autoridades competentes, dirigidos a jóvenes emprendedores a nivel provincial y comarcal, en especial en zonas rurales e indígenas.
9. Fortalecer la participación ciudadana en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

OBJETIVO 5: Desarrollar nuevas alternativas que contribuyan a fomentar la investigación en materia de biodiversidad, sistemas de producción, bioprospección, bioseguridad y acceso a recursos genéticos, que contribuyan a la creación de empresas altamente eficientes y eficaces en materia de conservación y uso sostenible de los recursos biológicos.

Líneas de acción:

1. Establecer los criterios e indicadores para la conservación y sostenibilidad de la biodiversidad, como parámetros permanentes en los planes nacionales, provinciales, comarcales y municipales.
2. Establecer incentivos para la administración de la biodiversidad como actividad permanente de las comunidades, en función de las características de los activos vitales de cada región del país.
3. Diseñar programas de desarrollo rural y agroforestal, conjuntamente con planes de negocio de aprovechamiento sostenible selectivo de la biodiversidad, en mercados emergentes.
4. Implementar medidas para el desarrollo sostenible del potencial económico de la biodiversidad.
5. Organizar y sistematizar programas de mitigación y compensación comercial por impacto y degradación de los recursos.
6. Proponer programas dentro de las áreas protegidas de uso múltiple, como proyectos pilotos de bioprospección, incluyendo los de conocimientos tradicionales locales o indígenas.
7. Diseñar propuestas para que la banca privada oferte planes de financiamiento para micro y pequeñas empresas vinculadas a la conservación y sostenibilidad de la biodiversidad.
8. Motivar el canje de deuda por naturaleza con inversores nacionales, dirigido a incrementar los proyectos agroforestales en zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas que posean planes de manejo aprobados por la Autoridad Nacional del Ambiente.
9. Promover contratos para proyectos de conservación en zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas, como incentivos a las comunidades locales y al sector privado que se ofrezca a respaldar proyectos rentables de conservación en estas áreas.

10. Promover las prácticas productivas sostenibles de la diversidad biológica.

ARTÍCULO 4°. La presente política se aplicará a todos los componentes de la diversidad biológica, entiéndase hábitat, productos, subproductos, partes y derivados de la misma, situados dentro de la República de Panamá.

ARTÍCULO 5°. La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) es la Autoridad Nacional Competente (ANC) para ejercer los poderes, la autoridad y las funciones especializadas, relacionadas con aspectos parciales o componentes de la Política Nacional de Biodiversidad. La ANAM tiene la atribución de normar, regular, evaluar y actualizar los lineamientos estratégicos, en la medida que se alcancen las metas propuestas en la Política Nacional de Biodiversidad, y la responsabilidad de coordinar e implementar la Política Nacional de Biodiversidad, conjuntamente con el Sistema Interinstitucional del Ambiente, las autoridades locales y comarcales.

ARTÍCULO 6°. La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) tendrá la función de gestionar los recursos financieros necesarios para la implementación de la

Política Nacional de Biodiversidad y someter al ejecutivo el Plan de Acción Nacional para el Aprovechamiento Selectivo y la Conservación Prioritaria de la Biodiversidad. Así como también, de avalar las iniciativas de otras entidades y sectores sobre esta materia, de acuerdo con las normas y regulaciones que establezca la ANAM.

ARTÍCULO 7°. La presente política entrará en vigencia a partir de su promulgación.

Dado en Panamá, a los veintitrés (23) de diciembre de dos mil ocho (2008).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,



MARTÍN TORRIJOS ESPINO

Presidente de la República de Panamá



HÉCTOR ALEXANDER

Ministro de Economía y Finanzas





RESUMEN EJECUTIVO

La presente propuesta de Política Nacional de Biodiversidad se basa en la necesidad de contar con un instrumento que articule los objetivos de conservación y sostenibilidad de los recursos naturales con el aprovechamiento sistematizado y selectivo del patrimonio natural de Panamá, acorde al compromiso del Plan de Gobierno de “garantizar la protección de esas áreas a través de políticas de Estado, fortaleciendo con instrumentos legales las instituciones involucradas que aseguren un manejo sostenible”¹.

El proceso involucró un diagnóstico sobre la administración y gestión de la biodiversidad en la República de Panamá, aspectos relevantes en la implementación de una Política Nacional de Biodiversidad. En sus reflexiones finales, señala que las iniciativas nacionales para la conservación de la biodiversidad, desde la última década, han producido beneficios parciales si estos resultados se miden en función del grado de deforestación o pérdida de la biodiversidad percibida, o mejor aún comprobada, como lo refleja el diagnóstico de áreas críticas afectadas por sequía grave y desertificación en Panamá del 2004, utilizado como base para la formulación del Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía.

Durante el último quinquenio, se han asignado cerca de 100 millones de dólares a tareas que tocan a la conservación de recursos naturales²; monto im-

portante para un país que sin duda ha asumido el valor actual y potencial de sus recursos naturales y, por ende, su biodiversidad como factor estratégico para su desarrollo. Se han logrado fortalecer marcos normativos y operativos; se han impulsado lineamientos de políticas para organizar el manejo del patrimonio natural, pero aún falta concretar las prioridades que hay que instrumentar con relación a la problemática socioeconómica presente y que afecta a una gran parte de la población rural panameña que convive con estos recursos.

Decidir entre una inversión prioritaria a la conservación y preservación de la biodiversidad, u optar por un compromiso paulatino de inserción de medidas de uso sostenible y aprovechamiento comercial, en función de su valoración y rentabilidad potencial, es un gran reto para el Estado, ya que tiene que asumir su función rectora de buscar el equilibrio entre los beneficios de la inversión actual y la inversión a largo plazo.

El marco conceptual se fundamenta en principios que recogen las voluntades sociales y económicas de las grandes mayorías del país, recopiladas en los talleres de consulta pública, cuyo objetivo principal es el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación de los importantes ecosistemas del país para el bien de las presentes y futuras generaciones.

También engloba una nueva óptica económico-ambiental sobre la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad, que comprende esfuerzos mancomunados; es decir, empresas-comunitarias para la biodiversidad, relacionadas a la agricultura orgánica, su certificación, el turismo de aventura, de observación,

¹ Compromiso 12.8 del Plan de Gobierno.

² Informe nacional de evaluación de la implementación de la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Sequía y la Desertificación (CNULD). Cuadro 3: Proyectos en ejecución que guardan relación con los objetivos del PAN por área crítica y programa.

alojamientos rurales, gastronomía rural, la flora silvestre, entre otras, a ser establecidas en beneficio de las comunidades dentro de las áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento.

El objetivo general de la Política Nacional de Biodiversidad es proveer un instrumento que sirva de *núcleo de una estrategia nacional y sus conexiones con el proceso de desarrollo económico y social, tomando en consideración el desafío de mejorar la competitividad del país en el mejoramiento de la calidad de vida, la erradicación de la pobreza y la subsistencia e integración de los pueblos y el desarrollo sostenible*. De igual forma, se concibe como un eslabón necesario a la Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009, presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

La política se sustenta en ocho principios, emanados de los principios consignados en la Constitución Nacional, los mandatos de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 y los lineamientos estratégicos del Estado en materia de desarrollo social, económico y ambiental, así como compromisos asumidos por el país en convenciones internacionales, que se definen de la siguiente manera:

- *Principio de propiedad de Estado*, que reafirma la potestad y atribuciones del Estado para reclamar y asegurar beneficios, dividendos o compensaciones derivados del aprovechamiento de la biodiversidad.
- *Principio precautorio*, que gobierna la responsabilidad del Estado para preservar y conservar la biodiversidad, aun ante la falta de evidencia científica que dicte lo contrario.
- *Principio de conservación prioritaria*, sustentado en la conservación sostenible de componentes de la biodiversidad garantes de los valores ambientales, ecológicos, sociales, y culturales panameños, buscando salvaguardar el soporte del recurso sobre el cual se afianza el modelo de vida que se elige y se protege.
- *Principio de aprovechamiento selectivo*, que busca instituir estándares científicos y económicos para un aprovechamiento selectivo, en función de los intereses estratégicos al desarrollo sostenible del país.



Diversidad de especies de arboles en Panamá.

- *Principio de participación equitativa*, el cual se apoya en una distribución equitativa de los beneficios y utilidades, que de una buena gestión de la administración del recurso biodiversidad, reciba la sociedad panameña.
- *Principio de diversificación*, fundamentado en la puesta en marcha gradual de la política, brindando la posibilidad de optar por diferentes modalidades para la comercialización de los recursos naturales.
- *Principio de evaluación integral ambiental*, amparado en una visión integrada de atención al medio ambiente, que propicie un equilibrio entre el desarrollo del campo y la ciudad, con base a interrelaciones en continuo estado de cambio, que requieren ser parte integral de la toma de decisiones de los gobiernos nacionales y locales.

- *Principio de responsabilidad social*, que busca favorecer alianzas estratégicas de negocios entre las comunidades y los sectores interesados en el aprovechamiento de los recursos naturales.

Por otro lado, cuenta con cinco lineamientos de acción, que permitirán orientar a la sociedad sobre el aprovechamiento racional de los recursos, en función de las capacidades del gobierno nacional y las estructuras con las que la sociedad civil cuenta para el desarrollo, definidos en los siguientes ámbitos: conocimiento científico y técnico de la biodiversidad; conservación prioritaria de la biodiversidad; aprovechamiento selectivo, sostenible y racional de la biodiversidad; participación ciudadana, ataque a la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida y competitividad del país.

La propuesta incluye un plan de acción para la implementación de la política, que facilitará al Estado cumplir con los objetivos de conservación sostenible de los componentes de la biodiversidad, garantes de los valores tradicionales, ambientales, ecológicos, sociales y culturales panameños, como base para un aprovechamiento selectivo de las oportunidades y ventajas que estos poseen para el mejoramiento de

la calidad de vida, dentro de esquemas de competitividad de mercado y buenas prácticas en la administración de estos recursos.

Finalmente, es importante destacar que la elaboración de la política se ejecutó en un proceso participativo, que involucró tres talleres de consulta, a nivel nacional, en las ciudades de David, Chitré y Panamá, con la participación de representantes del sector público, privado, organizaciones científicas, universidades, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil, entre otras.

De manera complementaria al proceso, se realizó el curso “La biodiversidad como factor estratégico al desarrollo sostenible de Panamá”, con la participación de distinguidos expertos y académicos de la Universidad de Buenos Aires, Argentina; del Instituto de Investigación Biológica “Alexander Von Humboldt” de Bogotá, Colombia; instituciones locales, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Fondo del Medio Ambiente (FAM), el Fondo del Medio Ambiente Mundial (FMAM); y organismos no gubernamentales locales e internacionales, lo que contribuyó a fortalecer esta propuesta.

*Parque Nacional General Omar
Torrijos Herrera, Coclé.*





2.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. ANTECEDENTES

2.1.1. MARCO CONCEPTUAL

2.1.1.1. DE LA BIODIVERSIDAD

Se entiende por diversidad biológica o biodiversidad: “La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre especies y de los ecosistemas”³.

La biodiversidad es parte integral de un sistema interdependiente conformado por una diversidad de organismos vivos dentro de los ecosistemas terrestres y acuáticos, que comprende a la humanidad como elemento sustantivo y principal responsable de su evolución, con acciones contenidas en un espacio y tiempo determinados, influyendo radicalmente en el desenvolvimiento de la diversidad biológica.

Los actores públicos y privados tienen roles y responsabilidades en la conservación de los recursos naturales y su uso sostenible, lo que conlleva a la necesidad de adoptar medidas y acciones concretas para lograr los objetivos de conservación de la biodiversidad en forma exitosa.

La riqueza biológica panameña comprende unas 9,000 especies de plantas con flores, entre las cuales

unas 1,000 son especies endémicas; otras 1,100 son especies de helechos y aliados; y cerca de 1,000 especies son briófitas. El recurso florístico ha sido utilizado por los panameños para la obtención de madera y otros productos forestales. Además, el uso de plantas medicinales, ornamentales, artesanales y alimenticias, por distintos grupos étnicos, constituye un valioso aporte económico. La mayor parte de la población rural y comunidades campesinas e indígenas utilizan plantas medicinales para solucionar problemas de salud. También existe un número elevado de especies promisorias utilizadas ampliamente por las comunidades locales. Entre los múltiples beneficios de la diversidad biológica, obtenidos por las comunidades locales, está la obtención de especies, corteza, fibras, adornos, aceites, gomas y resinas, bálsamos, colorantes y otros⁴.

Si se considera su reducida extensión territorial, Panamá posee también una gran diversidad de animales vertebrados, entre ellos: 1,351 especies de peces marinos, cerca de 190 especies de peces de agua dulce, 179 especies de anfibios, 229 especies de reptiles, 957 especies de aves y unas 259 especies de mamíferos. Estos organismos han tenido, a través de la historia, gran importancia para los grupos humanos que han vivido en el Istmo en diferentes épocas⁵.

El sistema sociopolítico-económico, en su contexto biológico, excluye todo argumento concerniente a la depredación y la destrucción biológica, adoptando características singulares en cada país. Por ello, es

³ Convenio sobre Diversidad Biológica, aprobado en Río de Janeiro, 1992, artículo 2.

⁴ ANAM. 2000. *Plan de Acción Nacional sobre la Diversidad Biológica de Panamá*, p. 4.

⁵ *Ibidem*, p. 5.

importante interrelacionar, en el contexto socioeconómico, variables que permitan establecer los mecanismos necesarios para llegar a una aproximación del conocimiento objetivo sobre el deterioro de los ecosistemas.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y los Países Bajos, en la Conferencia sobre Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina y Centroamérica (1991), definen el desarrollo sostenible basado en la biodiversidad como: “El manejo y conservación de la diversidad biológica, orientando el cambio tecnológico e institucional de forma que asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras, preservando la biota y los biomas, sin degradar el ambiente, siendo técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable”. Al transformarse en paradigma universalmente aceptado, lo anterior permite establecer el marco comprensivo en que se basa el concepto de desarrollo sostenible, permitiendo estudiar las interrelaciones entre variables y factores que habitualmente se consideraban separadamente.



Parque Nacional Volcán Barú, Sendero Los Quetzales.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), fue adop-

tado el 5 de junio de 1992 y ratificado en Panamá mediante la Ley 2 de 12 de enero de 1995. Este convenio es el primer acuerdo global cabal para arribar a todos los aspectos de la diversidad biológica que implican los recursos genéticos, las especies y los ecosistemas. Se reconoce, por primera vez, que la conservación de la diversidad biológica es *una preocupación común de la humanidad* y una parte integral del proceso de desarrollo. En la República de Panamá, fue ratificado el 17 de enero de 1995, trayendo consigo compromisos internacionales de importancia vinculados a los objetivos del convenio de cumplimiento ineludible.

La distribución del ingreso y la pobreza se ubican como una pieza medular para el logro de la sostenibilidad en el proceso de desarrollo; sin embargo, hay discrepancias sobre la forma de abordar estas categorías. Algunos plantean reformas y mecanismos que concedan un mayor acceso de los pobres a las fuentes generadoras de riqueza; otros más conservadores proponen programas para mitigar las injusticias que los sistemas económicos generan. Por otra parte, tampoco hay un consenso en la relación entre pobreza y la degradación de la biodiversidad⁶.

La propuesta de una Política Nacional de Biodiversidad se basa en la necesidad de contar con un instrumento que articule los objetivos de conservación y sostenibilidad de los recursos naturales con el aprovechamiento sistematizado y selectivo del patrimonio natural de Panamá, acorde al compromiso del Plan de Gobierno: “Garantizar la protección de esas áreas a través de políticas de Estado, fortaleciendo con instrumentos legales las instituciones involucradas que aseguren un manejo sostenible”.

El uso sostenible de la biodiversidad, bajo la perspectiva de la definición de las funciones de desarrollo y desarrollo sostenible en Panamá, permitirán influir en la toma de decisiones para obtener funciones de producción más eficientes, permitiendo elevar el nivel de vida de la población.

⁶ ANAM. 2000. *Estrategia Nacional de Biodiversidad*, p. 13.

2.1.1.2. DE LA POLÍTICA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD

Esta política busca encauzar las modalidades para el desarrollo con los lineamientos de acción referentes al aprovechamiento selectivo y sostenible de la biodiversidad, con las actividades que generen beneficios directos a las poblaciones más necesitadas. La misma se fundamenta sobre principios que recogen las voluntades sociales y económicas de las grandes mayorías del país, cuyo objetivo principal es el mejoramiento de la calidad de vida y la conservación y preservación de los importantes ecosistemas del país, para el bien de las presentes y futuras generaciones.

También engloba una nueva óptica económico-ambiental en base a alianzas tripartitas que fortalecen el desarrollo racional y sostenible de la biodiversidad. Los nuevos paradigmas para la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad comprenden esfuerzos mancomunados; es decir, empresas comunitarias para la biodiversidad y se constituirán alrededor de iniciativas como la agricultura orgánica, su certificación, el turismo de aventura, de observación, alojamientos rurales, gastronomía rural, la flora silvestre, etc., a ser establecidas en las áreas de amortiguamiento aledañas a las áreas protegidas.

Para ello, es necesario adoptar principios fundamentales para la implementación de esta política, como base para un aprovechamiento selectivo y sostenible de las oportunidades y ventajas que los componentes de la biodiversidad poseen para el mejoramiento de la calidad de vida, dentro de esquemas de competitividad de mercado y buenas prácticas en la administración de estos recursos.

La responsabilidad del Estado para preservar y conservar la biodiversidad se contempla en el principio precautorio, aun ante la falta de evidencia científica que dicte lo contrario. Esto amerita tomar medidas de alerta que resguarden los recursos naturales amenazados sobre los cuales se presume un valor ambiental-ecológico, científico o cultural.

La conservación sostenible de los componentes de la biodiversidad, garantes de los valores tradicionales,

ambientales, ecológicos, sociales y culturales panameños, se enmarca bajo el principio de conservación prioritaria y conforma la base de la política.

Por otra parte, se busca instituir estándares científicos y económicos para un aprovechamiento selectivo, en función de los intereses estratégicos al desarrollo sostenible del país, con el cumplimiento del principio de aprovechamiento selectivo.

La distribución equitativa de los beneficios y utilidades de una buena gestión de la administración del recurso biodiversidad a la sociedad panameña, se apoya en el principio de participación equitativa, de manera que contribuyan a la capitalización del recurso a través de acciones que incrementan el aporte a la calidad de vida del individuo o de la población en general.

La Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible plantea cuatro lineamientos principales:

- Fortalecer la capacidad de la ANAM para el ejercicio de sus funciones rectoras en materia ambiental.
- Fomentar el desarrollo de una cultura ambiental, que haga de la gestión del conocimiento, de los saberes populares y de la promoción de los elementos ambientales de nuestra identidad, factores decisivos para comprender y ejercer los derechos y deberes de todos los grupos humanos de Panamá, con respecto a los ecosistemas y recursos naturales de los que dependen la vida y el desarrollo de nuestra sociedad.
- Trabajar en estrecha colaboración con el Estado, el sector privado y la sociedad civil, para el fomento de las ventajas competitivas de Panamá en materia ambiental.
- Proteger, recuperar, restaurar y mejorar los ecosistemas, para contribuir a la creación de empleos, el bienestar de la población y al desarrollo sostenible.

Asimismo, se busca favorecer alianzas estratégicas de negocio entre las comunidades y los sectores interesados en el aprovechamiento de los recursos naturales, con la implementación del principio de

responsabilidad social, fortaleciendo la acción del gobierno con los actores mayormente involucrados en el aprovechamiento selectivo y sostenible de la biodiversidad, como los investigadores, científicos, industriales o comerciantes.

2.1.2. MARCO LEGAL

Las iniciativas de conservación de la biodiversidad se sustentan principalmente en las siguientes bases:

El Régimen Ecológico, estipulado en el Capítulo 7 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece en su artículo 120, que el Estado garantizará que la utilización y aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

La Ley 41 de 1 de julio de 1998, “Por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá”, establece en su Título VI, en el artículo 62 que: “Los recursos naturales son de dominio público y de interés social, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares. Las normas sobre recursos naturales, contenidas en la presente Ley, tiene el objetivo de incorporar el concepto de sostenibilidad y el de racionalidad en el aprovechamiento de los recursos naturales, así como asegurar que la protección del ambiente sea un componente permanente en la política y administración de tales recursos”.

La Ley 24 de 7 de junio de 1995, “Por la cual se establece la legislación de Vida Silvestre en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones”, declara en su artículo 1 que: “...la vida silvestre es parte del patrimonio natural de Panamá y declara de dominio público su protección, conservación, restauración, investigación, manejo y desarrollo de los recursos genéticos, así como especies, razas y variedades de vida silvestre, para beneficio y salvaguarda de los ecosistemas naturales, incluyendo aquellas especies y variedades introducidas en el país y que, en sus procesos de adaptación, hayan sufrido cambios genéticos en los diferentes ecosistemas”.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado el 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro y ratificado en Panamá mediante la Ley 2 de 12 de enero de 1995, cuyos objetivos son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos; el mismo reconoce que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son prioridades básicas y fundamentales de los países en desarrollo y que se precisan inversiones considerables para conservar la diversidad biológica.

El proceso de manejo y conservación del ambiente ha tenido avances positivos en los últimos diez años. La primera institución rectora del ambiente evolucionó, de ser una Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables (RENARE) del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), y mediante la Ley 41 de 1998, se constituye en la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), lo que indudablemente significa un gran paso en el proceso de cambio hacia el perfeccionamiento de la gestión ambiental en Panamá. Paralelamente a las transformaciones señaladas, se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), para lograr la consolidación de la conservación de nuestra riqueza biológica, con avances significativos en materia de conservación de ecosistemas, hábitat y especies.

Se aprobó una nueva estructura organizacional de la ANAM, mediante el Decreto Ejecutivo 163 de 22 de agosto de 2006, que organiza un área funcional para economía ambiental, se formaliza la Unidad de Cambio Climático y Desertificación, se crea la Dirección de Información Ambiental, y la anterior Dirección Nacional de Patrimonio Natural se divide en dos direcciones: Áreas Protegidas y Vida Silvestre y de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas, para atender de manera más eficiente los desafíos de la gestión ambiental en el contexto nacional y global.

Se crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP) mediante Ley 44 de 23 de noviembre del 2006, para asegurar el cumplimiento y la apli-

cación de las leyes y reglamentos en materia de recursos acuáticos y de las políticas nacionales de pesca y acuicultura.

Se crea la Unidad de Acceso al Recurso Genético (UNARGEN), mediante el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 257 de 2006, que estará adscrita a la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre de la Autoridad Nacional del Ambiente.

2.2. DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS PARA LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

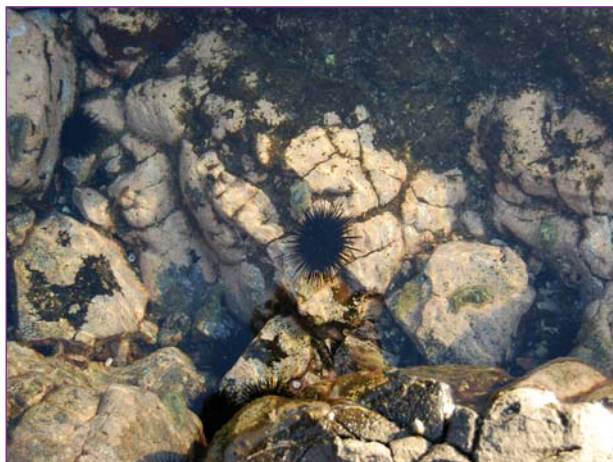
Panamá está considerada en la América meridional como uno de los países tropicales con mayor riqueza en diversidad biológica, debido, en parte, a la combinación de una serie de factores, tales como su historia geológica y su posición geográfica, rodeado por dos océanos con costas extensas, así como su posición en medio del Neotrópico que une los dos grandes subcontinentes americanos⁷. Según la clasificación de zonas de vida de Holdridge, Panamá cuenta con 13 zonas descritas para el trópico, siendo cuantificadas unas 8,912 plantas con flores, y entre los vertebrados unas 200 especies de peces de agua dulce identificados, 172 anfibios, 228 reptiles, 930 aves y 230 mamíferos.

En la actualidad, Panamá tiene reportado un total de 57 especies de mamíferos, 265 especies de aves, 48 especies de anfibios, 55 especies de reptiles y 1,768 especies de plantas que se encuentran amenazadas en alguna categoría de la Legislación Nacional. La ANAM reglamentó lo relativo a las especies de fauna y flora amenazadas y en peligro de extinción mediante la Resolución AG-005-2008, publicada en la Gaceta Oficial 26,013.

Las provincias de Bocas del Toro, Darién y las comarcas Guna Yala y Emberá-Wounaan tienen más del 70% de su superficie cubierta por bosques, mien-

tras que las provincias de Herrera y Los Santos presentan superficies muy bajas en bosques.

Asimismo, dentro del período estudiado (1992-2000), la cobertura boscosa tiende a disminuir, generalmente, en casi todas las provincias de la República, registrándose la mayor pérdida de bosques en las provincias de Darién, Panamá y Colón, y en la comarca Ngäbe-Buglé⁸.



Erizos en el Parque Nacional Marino Golfo de Chiriquí.

Se hace necesario realizar esfuerzos institucionales y aplicar medidas legales e incentivos para la protección, conservación, mejoramiento y aprovechamiento de los bosques. También es necesario promover la gestión forestal sostenible la cual contribuye a reducir la presión y el avance de la población sobre el bosque, principalmente en aquellas provincias que tienen bajos porcentajes de superficie boscosa, y en aquellas donde está disminuyendo considerablemente.

A lo largo y ancho del país, se dan complejas situaciones de deterioro ambiental, producto de numerosos factores sociales, económicos y políticos que inciden de manera negativa tanto en el bienestar de las personas, como en el estado de los recursos na-

⁷ ANAM. 2000. *Estrategia Nacional de Biodiversidad*, p. 18.

⁸ *Indicadores ambientales de la República de Panamá*, 2006, Tendencias y desafíos, p. 33.

turales y la biodiversidad. Entre algunas de las causas identificadas se destacan: colonización espontánea, acelerado y desordenado proceso de doblamiento, mala distribución de la tierra, ampliación de la frontera agropecuaria a expensas del bosque, proceso anárquico de urbanización, proceso anárquico de industrialización, cultivos y ganadería en terrenos inapropiados y sin la aplicación de prácticas de conservación, carencia de letrinas en viviendas rurales, mal manejo de desechos sólidos e industriales y de aguas servidas, derrame de hidrocarburos en los cursos de agua, introducción de especies exóticas, cacería indiscriminada, destrucción de hábitat de la fauna silvestre por deforestación e incendios, comercialización ilegal de fauna y flora silvestre, quema descontrolada en fincas agropecuarias, contaminación de cursos de agua por desechos industriales, deficiencia en el sistema de recolección y disposición final de basura, falta de conciencia en las comunidades en torno a las cuestiones ambientales, falta de incentivos para la aplicación de técnicas de conservación y rehabilitación de suelos, extracción de materiales del lecho de los ríos para fines de construcción, construcción indebida y falta de mantenimiento de vías de comunicación.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica reconoce: “La falta de información y conocimientos de la diversidad biológica y la urgente necesidad de desarrollar capacidades científicas, técnicas e institucionales para lograr un entendimiento básico que permita planificar y aplicar las medidas adecuadas”⁹. En ese sentido, los Estados Partes son exhortados a estimular inversiones para la conservación de la diversidad biológica, motivados además por la amplia gama de beneficios ecológicos, económicos y sociales que entrañan estos compromisos de la sociedad en pleno.

La Ley General de Ambiente de Panamá: “Ordena la gestión ambiental y la integra a los objetivos sociales y económicos, a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible en el país”¹⁰; observa, además, que solo una estrategia bien definida puede inducir a las comunidades locales, como actores claves en el desa-

rollo e implementación de los acuerdos ambientales mundiales, a aportar un mayor protagonismo y participación en estas misiones.

La agenda política internacional ha venido girando, cada vez más, alrededor de criterios que hacen guiones globales de desarrollo y que han sido determinantes a las prioridades de inversión en la gestión de los recursos biológicos. Debido principalmente a la falta de políticas que orienten el uso sostenible de la biodiversidad en muchos países, se han formulado lineamientos de sostenibilidad con base en el amplio espectro de ofertas y demandas para el aprovechamiento comercial de estos recursos.



Fungi en el Parque Nacional Santa Fe.

De igual forma, el conocimiento científico existente no es suficiente sostén para la concepción de los objetivos de la política propuesta; ni tampoco puede orientar la toma de decisiones que requieran de múltiples escenarios de desarrollo, para los que la valoración económica y ambiental de la biodiversidad son esenciales.

La Política Nacional de Biodiversidad propuesta es un instrumento que concibe, a la sostenibilidad de la biodiversidad, como el elemento articulador entre las iniciativas para el mejoramiento de la calidad de vida, la reducción de la pobreza y las alternativas de aprovechamiento de los recursos biológicos y genéticos, dentro de un esquema económico-social nacional que permita incorporar una visión más amplia de la con-

⁹ *Convenio de Biodiversidad Biológica*, 1992, Preámbulo.

¹⁰ Ley 41 de 1998, Ley General de Ambiente, artículo 1.

servación y el uso sostenible. La investigación sobre la biodiversidad, el conocimiento, su documentación y referencia para la toma de decisiones, son factores que hacen a la política en cuestión una herramienta de ordenamiento y aprovechamiento selectivo.

Se enfrentan otros desafíos, como la falta de presupuesto, para el fomento de la investigación de la biodiversidad, resultando en una visión parcial de la biota panameña. Es necesario fortalecer los recursos financieros y técnicos con que cuenta la ANAM, sea aumentando los fondos nacionales o a través de la consecución de fondos externos para que cumplan su función de proteger y conservar la biodiversidad, que asumió el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), lo que hace propicio la creación de mecanismos que ayuden a dotarle de recursos básicos para cubrir las necesidades del sistema.

La comunidad científica panameña requiere de un apoyo urgente, siendo necesaria el fortalecimiento de las ciencias biológicas y ambientales, cuya labor es indispensable para la documentación de los recursos que se alojan en el territorio nacional, como parte de las estrategias de desarrollo y seguridad nacional, fundamental para captar mayores inversiones hacia la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad.

Por otra parte, muchas comunidades, como socias principales en la conservación, reclaman cada vez más una participación activa no solo ahí donde se toman las decisiones de conservación de los recursos, sino también en los beneficios que no llegan. Esas poblaciones no poseen la capacidad y ni la experiencia para utilizar el conocimiento científico o técnico. La participación informada y representativa de las comunidades se hace cada vez más necesaria para fortalecer las capacidades de desarrollo del conocimiento sobre la biodiversidad.

Las pautas y criterios científicos y económicos que hacen al ordenamiento territorial, favorece acciones más acordes a las realidades de las zonas rurales de Panamá; en este sentido, los objetivos de conservación deben dirigirse al manejo sostenible de los recursos hídricos, del uso del suelo, la biodiversidad y de los desarrollos insulares y costeros, que deberán

evaluarse desde la perspectiva del micro usuario o beneficiario de los bienes y servicios.

Las comunidades rurales requieren ser orientadas por planes de aprovechamiento selectivo, para que el recurso pueda ser explotado sosteniblemente y de manera rentable. Un inventario de tierras disponibles, para usos menos temerarios, podría dar inicio a microempresas con productos de la biodiversidad y crear beneficios directos de la conservación de la misma.

Las cooperativas de agricultores, mujeres campesinas y gobiernos locales pueden alentar la conservación con beneficios si existe el asesoramiento científico, técnico y económico y las condiciones financieras propicias para que las inversiones sean atractivas y se garantice la sostenibilidad de la diversidad biológica. Sea para la conservación o para la producción de agricultura orgánica, el fortalecimiento de la capacidad de participación de representantes de las comunidades les daría mayor independencia sobre procesos productivos y control sobre el financiamiento y modalidades de inversión.

La implementación de la Política Nacional de Biodiversidad articula y complementa los esfuerzos de otras instituciones del gobierno, orientados al mejoramiento de la competitividad del país, la erradicación de la pobreza, la subsistencia e integridad de los pueblos y al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo sostenible, fundamentados en el cumplimiento de un conjunto de aspiraciones y compromisos asumidos por el gobierno nacional: las comunidades y el sector privado local trabajando como socios del desarrollo nacional, para la sostenibilidad del patrimonio natural del país.

2.3. CONSIDERACIONES FINALES

La generación del conocimiento y la inversión en el desarrollo de nuevas tecnologías son factores que hacen de esta política una herramienta imprescindible para la formulación de planes nacionales de desarrollo, enfocados en la sostenibilidad de los recursos,



en beneficio de las presentes y futuras generaciones. Las prioridades de uso de recursos, en permanente evolución, implican no solo su resguardo, sino su proyección en función de los cambios que sufren los ecosistemas que conviven e impactan el entorno en el cual se desarrollan.

El amplio espectro de oportunidades que se presentan puede insertar desconfianzas y prejuicios. Sin embargo, no por eso se debe limitar el debate sobre qué y dónde conservar o proteger en un territorio sujeto a la libre oferta y demanda de sus recursos. Este debate, en torno a la conservación, está siendo superado únicamente por la posibilidad de transformar procesos naturales que hacen a la vida terrestre y acuática, en regímenes de intercambio de herencias genéticas gracias a las biotecnologías. Por lo tanto, la adopción de una Política Nacional de Bio-

diversidad es muy importante en estos momentos en que el país se enfrenta a un desarrollo urbano desenfrenado y peligroso para la biodiversidad.

El compromiso del Estado de administrar el ambiente, consignado en la Ley General de Ambiente, se fortalecerá con los objetivos, principios y líneas de acción contenidos en la presente política, permitiendo una adecuada orientación al sector público y privado, los agentes económicos y la población en general, hacia un mejor comportamiento en la conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente.

Por todas las consideraciones anteriormente expuestas, se presenta a la consideración del Consejo Nacional del Ambiente el presente proyecto de Política Nacional de Biodiversidad, como paso inicial para su propuesta ante el Órgano Ejecutivo, en cumplimiento de los mandatos de la Ley General de Ambiente.



3.

PLAN DE ACCIÓN

La implementación de la Política Nacional de Biodiversidad incluye un conjunto de acciones, tomando en cuenta al sector privado local, como socios potenciales del desarrollo nacional. Las modalidades que se adopten para la implementación de la Política Nacional de Biodiversidad involucran un nuevo enfoque, ya que se basa en alianzas estratégicas que fortalezcan el desarrollo sostenible racional.

Los nuevos paradigmas para la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad, como planes de negocios, comprenderán micro negocios con un capital en base a acciones para la inversión en las microempresas-comunidad para la biodiversidad, que se constituirán alrededor de estas iniciativas.

La implementación de este plan se propone como una labor en conjunto entre *las comunidades, el sector privado y la cooperación internacional*, de manera tal que se puedan crear redes de colaboración y apoyo, tanto para la conservación, como para el aprovechamiento de estos recursos.

La ejecución de esta política, a través de su plan de acción, se complementaría con las siete políticas ambientales aprobadas a inicios del año 2007, que consolidan la responsabilidad ambiental a través de principios y líneas de acción que fortalecen la labor de ANAM en su faena diaria de mejorar el ambiente, permitiendo un aprovechamiento responsable de los recursos claves y que, a su vez, contribuyen con la existencia de la nación panameña.

El fortalecimiento de las competencias entre las comunidades se debe enmarcar a actividades rentables por recursos propios a las condiciones ambientales,

sociales, tradicionales y económicas de cada comunidad; creando redes de cultivos de productos de la naturaleza, como las flores ornamentales; para la industria cosmética; hierbas medicinales, aromáticas; para la alimentación, etc., con marcas y logos claramente protegidos y licencias comerciales concedidas bajo derechos de propiedad industrial.

Se sugiere, como punto de partida a la actualización del plan, los criterios que el mismo plan señala; modalidades y opciones de desarrollo que se le ofrece al país para aprovechar adecuadamente y estratégicamente sus recursos naturales.

Si los indicadores de verificación de logros son examinados en función de las nuevas modalidades y propuestas de aprovechamiento, se posibilita el establecimiento de nuevas acciones que fomenten la conservación prioritaria y un aprovechamiento selectivo, como sería la organización de empresas que gerencien derivados de la biodiversidad, con fi financiamiento de socios locales, nacionales o internacionales. A la luz de la grave situación socioeconómica de una gran parte de la población rural, se destaca la urgencia de encontrar soluciones que no contrapongan el desarrollo a la conservación de estos recursos. Programas de incentivos, como los créditos blandos y facilidades de financiamiento para actividades de investigación científica para la conservación, deben ser vistas como una actividad rentable para las comunidades residentes en las áreas protegidas y no meramente de interés científico.

Los incentivos que el gobierno nacional ofrezca para la conservación o los programas de manejo o administración de áreas protegidas, ponen sobre la mesa

aspectos relevantes al desarrollo nacional, como a la salvaguarda de los derechos soberanos que tiene el Estado sobre estos recursos. Indistintamente de la modalidad de atención que se le dé al manejo de los mismos, el Estado tiene la obligación de asegurar que los beneficios reditúen primeramente para las presentes y futuras comunidades aledañas a las áreas protegidas.

Se debe prever, en todo momento, los “beneficios” para las comunidades afectadas por aquellos megaproyectos que degradan los recursos y además limiten las tareas de recuperación o mitigación de la biodiversidad en zonas de desarrollo del proyecto, indistintamente de la categoría del proyecto. La biodiversidad cercana a las zonas urbanas, como aquella en las zonas remotas y a grandes distancias de la ciudad capital, tiene el mismo valor biológico, genético o ecológico, y quizás también económico, como la que se encuentra en las islas.

Sean para el desarrollo inmobiliario, para la adaptación de nuevas tecnologías para la producción agrícola, para la promoción turística, para la captación de carbono o para la bioprospección, las obligaciones del Estado solo se pueden cumplir si se cuenta con la infraestructura institucional, financiera y técnica para esta tarea. La abundancia de una especie no es indicativa de su menor valía.

La herencia genética panameña resulta, entonces, el aporte con el cual el Estado participa conjuntamente con las comunidades locales en estos emprendimientos y que resultan para estos proyectos líneas

adicionales de financiamiento de los mismos. El valor agregado por el capital potencial que significa la biodiversidad, debe ser cuantificado no solo por las cuentas ambientales de la Contraloría General de la República, sino también por mercados de valores nacionales e internacionales. De igual forma que se potencian los valores de bosques para secuestros de dióxido de carbono y otros gases, se potencian los valores industriales, farmacéuticos y otros que tiene estos recursos.

El plan estratégico para la implementación de la Política Nacional de Biodiversidad, resulta aún hoy, una herramienta viable para orientar y profundizar aquellas tareas de conocimiento y conservación selectiva o prioritaria de la genética más frágil dentro de las tareas de preservación de vida de los ecosistemas. De igual forma, la Agenda Ambiental de Panamá, guiada por los Lineamientos para una Conservación para el Desarrollo Sostenible 2004-2009, propone el “bienestar de la población, la valorización de los recursos naturales del país y la creación de empleos”, dirigido al manejo de los riesgos ambientales vía normas y procedimientos que mitiguen o compensen los efectos negativos de otros esfuerzos, sean públicos o privados. Es precisamente esta triple acción, la que tendría que ser visualizada e implementada cuidadosamente, de manera tal que si bien se impulsa la participación privada en el aprovechamiento de los recursos de la biodiversidad, el monitoreo y fiscalización de estos usos no deben crear conflictos de intereses y, menos aún, servir para erosionar no solo los recursos, sino también el poder del Estado para garantizar su sostenibilidad para las futuras generaciones.



3.1. PLAN ESTRATÉGICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD

OBJETIVO GENERAL:

La Política Nacional de Biodiversidad es núcleo de una estrategia nacional para articular la sostenibilidad de la diversidad biológica con el proceso de desarrollo económico y social; mejorando la competitividad del país, la calidad de vida, la erradicación de la pobreza, la subsistencia, la integración de los pueblos y el desarrollo sostenible.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1. EN EL ÁMBITO DEL CONOCIMIENTO CIENTÍFICO Y TÉCNICO DE LA BIODIVERSIDAD:

Fortalecer las capacidades de gestión de los sectores públicos, privados y municipales, de competencia Científica y técnica en el ámbito de la biodiversidad, tanto del nivel central, sectorial y local.

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
1. Fortalecer las iniciativas públicas y privadas para la investigación del patrimonio natural y caracterizar los componentes de la biodiversidad en los niveles eco sistémico, de poblaciones, especies y el nivel genético.	1. Crear el Instituto de Investigación de la Diversidad Biológica, que permita ordenar y fortalecer el desarrollo de instancias nacionales e internacionales, para incrementar el conocimiento de los recursos biológicos y genéticos de Panamá. 2. Establecer proyectos pilotos para estimular el financiamiento de negocios para las comunidades indígenas, que apoyen los programas de bioprospección, acompañados de conocimientos tradicionales locales o indígenas, como esquemas, dentro de las áreas protegidas. 3. Recopilar y validar la información existente nacional e internacional en materia de investigación de los diversos componentes de la biodiversidad, identificando los requerimientos de información y las áreas críticas para Panamá. 4. Impulsar la investigación en ecología, historia natural de especies amenazadas, no amenazadas y promisorias de fauna y flora, y en recursos genéticos.
2. Establecer los mecanismos correspondientes para que las autoridades científicas, conjuntamente con las autoridades competentes definan los criterios de sostenibilidad, indicadores y mecanismos científicos técnicos de los componentes de la biodiversidad, endemismos y rarezas, para la conservación prioritaria y el aprovechamiento selectivo de los recursos naturales.	1. Establecer las pautas, criterios, indicadores y mecanismos, en conjunto con las autoridades científicas del sector público y el sector privado, para la documentación del patrimonio natural, de sus endemismos y rarezas, como objetivos necesarios para el aprovechamiento selectivo del recurso. 2. Caracterizar la diversidad agrícola como del conocimiento tradicional, asociado como parte integral de estas actividades, para utilizarla como herramienta fiable para la toma de decisiones referentes al desarrollo rural-agropecuario, dentro y fuera de las comunidades indígenas.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1 (<i>continuación</i>)	
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
	3. Reglamentar el acceso y beneficios de los recursos genéticos, permitiendo la ordenación y orientación de las actividades, para que las partes comunitarias públicas o privadas se involucren en este ámbito de proyectos. 4. Establecer una Dirección de Investigación de Recursos Pelágicos y Bentónicos con miras a incrementar la supervisión, control y monitoreo del aprovechamiento de estos recursos, con el objetivo de brindar una protección especial de la biodiversidad marino-costera en el desarrollo de las tareas de investigación y conservación.
3. Conformar una estrategia de divulgación de la información científica, documentada sobre los componentes del patrimonio natural, los valores de la biodiversidad y su impacto en la calidad de vida del panameño.	1. Diseñar una propuesta para la divulgación de información a la ciudadanía sobre los componentes del patrimonio natural, los valores de la biodiversidad y la responsabilidad ciudadana en estos quehaceres. 2. Elaborar la estrategia de divulgación de información científica, que vincule los resultados de la bioprospección a las actividades socioeconómicas del país. 3. Promover y desarrollar una simbiosis pública privada, para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.
4. Desarrollar e implementar mecanismos para la gestión integral de la biodiversidad.	1. Priorizar en la aplicación de investigaciones en materia de biodiversidad en el campo de la gestión ambiental. 2. Implementar y generar mecanismos en la creación de instancias en la captación de recursos económicos relacionados con la conservación y el manejo en el uso sostenible de la biodiversidad.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2.

EN EL ÁMBITO DE LA CONSERVACIÓN PRIORITARIA DE LA BIODIVERSIDAD:

Desarrollar la utilización de herramientas y procedimientos que impulsen el aprovechamiento integral, equilibrado y conservacionista de los recursos biológicos y genéticos en el ámbito nacional, dirigidos a mejorar la economía de las comunidades afectadas por la pobreza.

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
1. Establecer los procedimientos para la aplicación del Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental dentro de un esquema de orientación y monitoreo de la conservación prioritaria y al aprovechamiento selectivo y sostenible de la biodiversidad como recurso central al desarrollo del país.	1. Fortalecer el concepto de ecorregiones dentro del plan de ordenamiento territorial, conjuntamente con la integración de estrategias de conservación y sostenibilidad de los ecosistemas, en todos los planes sectoriales a cargo del gobierno nacional. 2. Elaborar y ejecutar planes de ordenamiento ambiental territorial a niveles regionales y locales.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2 (continuación)	
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
	3. Crear áreas prioritarias no incluidas en el sistema de áreas protegidas y que sean de interés estratégico por identificar, en los ámbitos nacional y regional. 4. Crear y reglamentar el funcionamiento de reservas municipales, que complementen los sistemas de áreas protegidas.
2. Promover la conservación con beneficios para las comunidades alojadas dentro de las áreas protegidas, como parte de las soluciones de alivio a la pobreza aceptadas para esas comunidades.	1. Establecer un plan de conservación prioritaria de la biodiversidad terrestre y marino costera, pelágica y bentónica, que fortalezca las sinergias entre los organismos involucrados en esta gestión, de acuerdo a las prioridades establecidas por la ANAM. 2. Dictar cursos y seminarios, impartidos por técnicos investigadores y en lenguaje de fácil comprensión, sobre las actividades de conservación sostenible de especies endémicas, amenazadas y en peligro de extinción; tomando en cuenta, no solo sus funciones y características ambientales y científicas, sino también sus aportes a la cultura y tradición nacional.
3. Integrar, a los criterios de evaluación de impacto ambiental, los valores de la erosión de la herencia genética y degradación de los soportes de la biodiversidad.	1. Incluir criterios de evaluación de impacto ambiental en los casos que afecten la integridad de la herencia genética y causen degradación de los soportes de la biodiversidad; estableciendo medidas de compensación, mitigación u otras que se reconozcan como viables al resarcimiento del daño. 2. Introducir criterios técnicos que consideren los efectos sobre la biodiversidad en la evaluación de los estudios de impacto ambientales y la implementación de medidas que minimicen al máximo estos efectos. 3. Identificar los principales procesos de deterioro de los ecosistemas y los agentes directos e indirectos que los ocasionan.
4. Establecer, conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, un esquema de supervisión y control de los proyectos que en el sector rural impacten sobre las zonas de amortiguamiento y sus recursos naturales, que generen efectos positivos y mitiguen los impactos negativos de las prácticas agrícolas sobre la diversidad biológica en los agro ecosistemas y su interface con otros ecosistemas.	1. Establecer un programa de conservación de la diversidad agrícola, en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que incluya un monitoreo conjunto sobre los proyectos que se aprueben para las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas. 2. Identificar y promocionar prácticas de manejo adaptativo, tecnológicas y políticas relacionadas y buscar medidas de incentivos, para promover impactos positivos y mitigar los negativos de la agricultura sobre la biodiversidad.
5. Revisar la aplicación de las evaluaciones ambientales estratégicas con miras a incrementar una mayor concienciación de la sociedad frente a los problemas de ordenamiento	1. Organizar programas de mitigación y compensación económica por impactos y degradaciones de la biodiversidad, a ser ejecutado con la banca nacional pública.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2 (continuación)	
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
territorial y administración de recursos biológicos y genéticos conocidos y aprovechados, dentro de cada provincia, municipio o comunidad local o indígena.	2. Establecer una red nacional de áreas protegidas y vida silvestre. 3. Realizar evaluaciones ambientales estratégicas, con el propósito de identificar los problemas de ordenamiento territorial y de administración biológicos y genéticos, a nivel de provincia, gobiernos locales, gobiernos comarcales y comunidades.
6. Conservar y restaurar los ecosistemas.	1. Desarrollar e implementar normas generales en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad. 2. Incorporar políticas, programas, proyectos y metas en el país, en materia de la protección de la biodiversidad. 3. Desarrollar programas de conservación de lugares de alto valor biológico. 4. Fomentar y promover mecanismos de conservación de lugares prioritarios en materia de biodiversidad. 5. Desarrollar e implementar planes de promoción para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad. 6. Implementar medidas de conservación in situ, a través del sistema de áreas protegidas.
7. Fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial relacionada con la gestión y el fomento integral de la biodiversidad.	1. Fortalecer la gestión gubernamental para la conservación y uso de la diversidad. 2. Integrar al SIA en la gestión y fomento integral de la biodiversidad.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3. EN EL ÁMBITO DEL APROVECHAMIENTO SELECTIVO, SOSTENIBLE Y RACIONAL DE LA BIODIVERSIDAD:

Fomentar el uso sostenible de los recursos naturales orientado a la conservación de los ecosistemas, poblaciones de especies y sus variedades genéticas. Prevenir impactos ambientales adversos en el manejo de la diversidad biológica y desarrollar un efectivo uso de los recursos naturales existente.

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
1. Establecer programas de incentivos para proyectos de conservación de la biodiversidad, sus tentados sobre criterios ecológicos-económicos y debidamente autorizados por las autoridades competentes.	1. Consolidar la coordinación de la ANAM como institución regente en la materia, para que se incorpore la noción y valor de los aportes de la biodiversidad a las buenas prácticas de gestión en todas las políticas nacionales. La orientación y regulación sobre el manejo sostenible de estos recursos debe ser una función permanente y activa de la ANAM; privilegiando el vínculo de trabajo con los Ministerios de Comercio e Industria, Educación, Desarrollo Agropecuario, Obras Públicas, Vivienda y Turismo.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3 (continuación)	
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
	2. Crear incentivos para promover la conservación de la biodiversidad, por parte de la sociedad civil.
2. Promover el uso de sistemas sostenibles de manejo.	1. Desarrollar y validar sistemas de manejo sostenible de los componentes de la biodiversidad, considerando los sistemas Utilizados por las comunidades tradicionales y los desarrollados por la investigación científica.
3. Consolidar los sistemas de información de la biodiversidad, como componente de la formulación de estrategias de acción para el desarrollo del sector rural y turístico.	1. Instituir la inserción de criterios científicos y técnicos como parámetros permanentes para dar el aval a la implementación de proyectos de desarrollo rural, vial, turismo y vivienda, en áreas con rica diversidad biológica. Se utilizaría el mapa de vegetación y de puntos críticos a la biodiversidad como guía a la aprobación de proyectos y, en particular, en cuanto hace a la ampliación del Canal.
4. Promover el desarrollo de las zonas de amortiguamiento con iniciativas generadoras de ingresos, como complemento a la reforestación, turismo sostenible, remediación, recuperación de hábitat y otras tareas de conservación de los recursos.	1. Las normativas y categorías de los planes de manejo corresponden ser revisadas, evaluadas y adaptadas a factores socioeconómicos no previstos en territorios fiscales no protegidos.
5. Cuantificar los beneficios derivados de acciones de conservación o de aportes agregados por las comunidades al valor de la biodiversidad identificada, como factor esencial a los programas de desarrollo comunitario, inmobiliario, turístico, comercial, entre otros.	1. La “conservación con beneficios” como lema para las comunidades alojadas dentro de las áreas protegidas, en particular marinas y costeras, serviría para optimizar otras soluciones de alivio a la pobreza aceptadas para esas comunidades, como la pesca artesanal, el buceo, la fotografía, el turismo de aventura y demás. 2. Promover la investigación orientada a cuantificar los valores de uso y no uso de la biodiversidad, por parte de los institutos y entidades competentes en la materia. 3. Dentro del marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, se establecerá la reglamentación necesaria para proteger los derechos de propiedad intelectual, individual y colectiva, de los conocimientos tangibles e intangibles asociados a la biodiversidad.
6. Diseñar e implementar sistemas de valoración multicriterio de la biodiversidad, y mecanismos para la distribución equitativa de beneficios derivados de su uso.	1. Realizar estudios de valorización económica de la biodiversidad, tomando en cuenta cuencas prioritarias, tipos de ecosistemas y áreas protegidas.
7. Supervisar, vigilar y controlar los accesos a los recursos genéticos y coordinar con las entidades competentes la conservación y uso sostenible de los recursos marino-costeros, pelágicos y bentónicos.	1. Asegurar los aspectos de conservación, en cuanto a la integridad de los ecosistemas, a través de los procesos participativos coordinados con las entidades vinculantes a la toma de decisiones, en forma consensuada, efectiva y oportuna, en materia de acceso a los recursos genéticos.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3 (continuación)	
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
	2. Promover la sostenibilidad, en cuanto al uso de los recursos sostenibles del país, mediante las oportunidades de desarrollo que incorporen o afecten los criterios compatibles relacionados con la conservación de los recursos marino-costeros.
8. Establecer un Instituto de Investigación de los Recursos Pelágicos y Bentónicos, para su conservación y aprovechamiento sostenible, en conjunto con las entidades involucradas.	1. Crear el Instituto de Investigación de la Recursos Pelágicos y Bentónicos, que permita fortalecer el desarrollo de instancias nacionales e internacionales, para incrementar el conocimiento de los recursos marino-costeros de Panamá.
9. Fomentar la protección de los derechos de la ANAM y demás iniciativas de las comunidades, vía derechos de propiedad intelectual, vistas las opciones de negocios que están surgiendo a partir de estos recursos.	1. Reclamar los beneficios por derechos de propiedad intelectual que deben ser herramientas conocidas y protegidas en todas sus facetas, para beneficio de las comunidades y el Estado. Las marcas o nombres comerciales y las patentes de invención o modelos de utilidad, son fuentes de ingresos importantes para estos esquemas comerciales y deben estar incorporados en cada uno de ellos.
10. Establecer un manejo en la conservación o aprovechamiento selectivo con beneficios que incorporen recursos in situ, ex situ, o derivados, con el consentimiento de las autoridades competentes, públicas, privadas o locales.	1. Las propuestas para el manejo de las áreas protegidas y de sus zonas de amortiguamiento deben incorporar iniciativas generadoras de ingresos para las poblaciones locales y no solamente tareas para la conservación voluntaria del recurso. 2. La participación equitativa en los beneficios producto de acciones de conservación o de aportes agregados al valor de la biodiversidad, debe ser cuantificada a través de programas establecidos en conjunto con las comunidades, estimulando la inversión local en el uso selectivo de la biodiversidad como de otros recursos naturales en el área. 3. Actualizar los listados de clasificación de especies de la flora y fauna panameña, según el estado de conservación. 4. Desarrollar un plan nacional de control de especies invasoras.
11. Preservar las especies y el patrimonio genético nacional.	1. Supervisar, eficiente y eficazmente el acceso de nuestro patrimonio genético nacional. 2. Promover la implementación de reservas municipales o ecológicas.
12. Desarrollar programas dirigidos a conservar in situ los ecosistemas frágiles, propiciando la participación de los diferentes sectores involucrados.	1. Implementar programas de reforestación en áreas vulnerables. 2. Impulsar el involucramiento de los sectores pesqueros, turismo, transporte y minería, en la conservación de los ecosistemas frágiles. 3. Promover técnicas de cultivos orgánicos en las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3 (continuación)	
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
13. Desarrollar programas dirigidos a conservar, ex situ, las especies de flora y fauna.	1. Implementar programas dirigidos a la conservación de especies en peligro de flora y fauna. 2. Fomentar los programas de conservación y reproducción de recursos genéticos.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4. EN EL ÁMBITO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DE ATAQUE A LA POBREZA Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA:

Incrementar la gestión sostenible de conservación y manejo de la biodiversidad, mediante el fomento de la capacitación, la educación formal, una mejor coordinación interinstitucional y consecución de recursos financieros para proyectos comunales, encaminados a erradicar la pobreza y elevar el estado de vida.

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
1. Fortalecer las unidades ambientales municipales, como puntal a una mejor divulgación fiable científicamente y económicamente sobre el patrimonio natural, local y nacional.	1. Fortalecer la toma de decisiones en las distintas esferas del gobierno, con información técnica y científica que potencie el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, permitiendo el manejo cotidiano de la información sobre esta materia. 2. Compartir con las autoridades municipales los resultados de las investigaciones científicas-técnicas que centros nacionales e internacionales lleven a cabo con recursos locales.
2. Fortalecer, recuperar y divulgar el conocimiento y prácticas tradicionales del uso de la biodiversidad en las distintas culturas.	1. Identificar posibles usos derivados y procesos artesanales e industriales de la biodiversidad a partir del análisis comparativo de estrategias de manejo de biodiversidad en diferentes culturas, con una perspectiva de su historia y de acuerdo con su grado de experimentación tecnológica.
3. Fomentar la creación de microempresas guiadas y orientadas por el sector privado, científico y tecnológico, para el aprovechamiento selectivo y sostenible de la biodiversidad, cuyos planes de negocios respeten los derechos de propiedad privada, pública e intelectual.	1. Promover el establecimiento de empresas mixtas para el aprovechamiento sostenible selectivo de las biodiversidades, como micro sociedades para la producción de productos de la naturaleza con tecnologías amigables y con el apoyo de socios capitalistas nacional o internacional y el Estado, representado por la ANAM.
4. Formular programas de desarrollo rural-agropecuario, conjuntamente con proyectos de desarrollo comunitario urbano, que permitan divulgar información referente al ambiente, a la flora y fauna terrestre, marina y costera y sus beneficios ecológicos y económicos para las comunidades aledañas y distantes de las áreas protegidas.	1. Financiar programas de introducción a los planes de manejo, durante los meses de verano, con estudiantes de secundaria y de universidades en zonas rurales e indígenas, para que se destaquen las contribuciones de estos recursos a esas comunidades.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4 (continuación)	
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
	2. Crear fórmulas y modalidades rentables, para las poblaciones más afectadas por la pobreza, en áreas seleccionadas para el desarrollo de empresas mixtas de la biodiversidad (ECOBIO) con amigos de la biodiversidad.
5. Orientar las tareas innovadoras derivadas de servicios en las áreas protegidas, con la participación de las cámaras de comercios locales y nacionales, que permitan conocer nuevos mercados para estos esquemas de negocio.	1. Proporcionar un informe de permisos para colectas científicas que se solicitan a la ANAM, con el propósito de investigar los recursos biológicos y genéticos de ese sector, en cada una de las áreas protegidas de cada provincia, con miras a facilitar la creación de nuevos negocios en este ámbito. 2. Capacitar a las empresas comunitarias para la biodiversidad, facilitando el asesoramiento a los científicos y empresarios sobre buenas prácticas ambientales.
6. Divulgar ampliamente, a nivel urbano, información referente a fórmulas de negocio en materia de conservación y aprovechamiento sostenible, como soluciones al desempleo urbano.	1. Capacitar a los medios de prensa escrita, radial y televisiva, sobre la abundante riqueza nacional y su potencial científico y económico como recurso capital al desarrollo de Panamá. 2. Fomentar la colaboración con cámaras de comercio e industrias, grupos de productores exportadores de productos no tradicionales, supermercados locales, nacionales e internacionales, en la identificación de la clientela nacional afín a estos productos. 3. Divulgar las experiencias de negocio para estimular el cultivo de productos de la canasta básica, entre familias de las ciudades en situación de pobreza urbana y aquellos que tienen la tierra y la posibilidad de su explotación.
7. Organizar las actividades de conservación de especies endémicas, a través de cursos y seminarios dictados por técnicos e investigadores, en lenguajes de fácil comprensión a las comunidades alojadas dentro y en zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas.	1. Realizar actividades orientadas a incrementar los servicios y beneficios para las comunidades y poblaciones dentro de estas áreas, con una participación comunitaria organizada para este fin y dentro de los términos de sostenibilidad del recurso afectado. 2. Diseñar propuestas de comunidades, ya sean rurales o urbanas, con el fin de cultivar y comercializar los productos orgánicos u otras actividades que promuevan las empresas comunitarias para la biodiversidad. 3. Establecer acuerdos para cultivos básicos, entre la población más afectadas, con el fin de desarrollar rubros con gran aceptación y fácil cultivo, los cuales puedan aportar enormes beneficios de orden rural y urbano.
8. Establecer programas de manejo y gestión de negocios orientados hacia la conservación sostenible de la biodiversidad, apoyados sobre criterios ecológicos-económicos	1. Divulgar, difundir e incorporar, dentro de los planes de estudios nacionales, el estímulo de participar en las valorizaciones de encuestas y de diagnósticos locales sobre las

OBJETIVO ESPECÍFICO 4 (continuación)	
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
debidamente autorizados por las autoridades competentes, dirigidos a jóvenes emprendedores a nivel provincial y comarcal, en especial en zonas rurales e indígenas.	necesidades que se requieren para fortalecer la capacidad intelectual y técnica para el manejo en el aprovechamiento de los recursos. 2. Crear una campaña nacional sobre valorización y educación y el uso sostenible de la biodiversidad.
9. Fortalecer la participación ciudadana en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.	1. Programar la gestión participativa ciudadana en formación educativa, en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad. 2. Establecer programas en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, dirigidos a la ciudadanía, con miras a erradicar la pobreza y promover el mejoramiento de la calidad de vida.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5. EN EL ÁMBITO DE LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS:

Desarrollar nuevas alternativas que contribuyan a fomentar la investigación en materia de biodiversidad, sistemas de producción, bioprospección, bioseguridad y acceso a recursos genéticos, que contribuyan a la creación de empresas altamente eficientes y eficaces en materia de conservación y uso sostenible de los recursos biológicos.

LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
1. Establecer los criterios e indicadores para la conservación y sostenibilidad de la biodiversidad, como parámetros permanentes en los planes nacionales, provinciales, comarcales y municipales.	1. Desarrollar el marco metodológico en el cual se definan los criterios e indicadores que indiquen los lineamientos para la conservación y sostenibilidad de la biodiversidad, arrojando los tipos de incentivo para el fomento de ámbitos concretos de uso y explotación, centrados en las necesidades de conservación de las áreas protegidas y zonas de amortiguamiento. 2. Integrar los programas sectoriales para la conservación de la biodiversidad en lo referente a la actuación humana, particularmente en las áreas protegidas y zonas de amortiguamiento, en especial en las comarcales y municipales.
2. Establecer incentivos para la administración de la biodiversidad como actividad permanente de las comunidades, en función de las características de los activos naturales de cada región del país.	1. Promover, con el Ministerio de Comercio e Industrias, el uso de certificados nacionales de garantía y de calidad de los productos de las ECO-BIO hacia y en mercados de productos naturales, mucho más caros pero más atractivos a los nuevos residentes venidos al país de distintos puntos de la tierra.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5 (continuación)	
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
3. Diseñar programas de desarrollo rural y agroforestal, conjuntamente con planes de negocio de aprovechamiento sostenible selectivo de la biodiversidad en mercados emergentes.	1. Promover el diseño de programas con sus planes de negocio para mercados emergentes, como el de los abonos naturales, fertilizantes naturales o la utilización de variedades nativas para la producción de energía. Estas son propuestas a ser ampliamente discutidas entre los inversionistas interesados en el desarrollo nacional. 2. Hacer uso de las ventajas de los Certificados de Abono Tributario para interesar a socios locales e internacionales en el desarrollo de la oferta de productos no tradicionales provenientes de áreas cultivadas bajo monitoreo de la ANAM (Sujeto a restricciones. Organización Mundial del Comercio WT/TPR/G/186, 13 de agosto de 2007).
4. Implementar medidas para el desarrollo sostenible del potencial económico de la biodiversidad.	1. Involucrar a todos los sectores nacionales y privados para que se comprometan a afrontar esta problemática, y que participen activamente en el desarrollo del potencial del uso de la biodiversidad.
5. Organizar y sistematizar programas de mitigación y compensación comercial por impacto y degradación de los recursos.	1. Desarrollar programas para el estímulo e incentivos en la comercialización, la innovación y el desarrollo económico, mediante una adecuada distribución de los beneficios derivados del uso de los componentes de la biodiversidad. 2. Promover planes de manejo sostenible por parte de las comunidades locales, que requieran mejorar las ganancias de estas y aumentar los costos de oportunidad asociados al aprovechamiento de ecosistemas naturales.
6. Proponer programas, dentro de las áreas protegidas de uso múltiple, como proyectos pilotos de bioprospección, incluyendo los de conocimientos tradicionales locales o indígenas.	1. Fomentar el intercambio de información sobre nuevos mercados verdes para la comercialización de la producción de productos amigables a la biodiversidad, como es el caso de la agricultura orgánica, hierbas medicinales, hierbas aromáticas, flores del trópico como las heliconias, gipsofilias y artesanía con remanentes marinos y costeros.
7. Diseñar propuestas para que la banca privada oferte planes de financiamiento para micro y pequeñas empresas vinculadas a la conservación y sostenibilidad de la biodiversidad.	1. Promover contratos, a cinco y diez años, para la conservación de zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas, como incentivos a las comunidades locales y al sector privado que se ofrezca a respaldar proyectos rentables de conservación en estas áreas.
8. Motivar el canje de deuda por naturaleza con inversores nacionales, dirigido a incrementar los proyectos agroforestales en zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas que posean planes de manejo aprobados por la Autoridad Nacional del Ambiente.	1. Propiciar los elementos necesarios para lograr el canje de deuda por naturaleza con inversores nacionales, buscando incrementar reservas privadas en áreas adyacentes a las áreas protegidas, en proporciones y montos máximos según los planes de manejo.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5 (continuación)	
LÍNEAS DE ACCIÓN	ACCIONES PRINCIPALES
9. Promover contratos para proyectos de conservación en zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas, como incentivos a las comunidades locales y al sector privado, que se ofrezcan a respaldar proyectos rentables de conservación en estas áreas.	1. Fortalecer el equipo de negociadores para acuerdos comerciales, acerca de los distintos esquemas de valor de la biodiversidad, en foros como la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, en cuanto al aprovechamiento sostenible de estos recursos. 2. Desarrollar y aplicar el fortalecimiento del sistema nacional de voluntarios para el programa sostenible de medio ambiente. 3. Desarrollar programas, a la medida, para la prevención de riesgos de la biotecnología.
10. Promover las prácticas productivas sostenibles de la diversidad biológica.	1. Programar y fomentar el sistema de mercados ecológicos.







REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Autoridad Nacional del Ambiente. 2006. *Estrategia Nacional de Negocios Ambientales*. Panamá.
- Autoridad Nacional del Ambiente. 2005. *Evaluación económica de daños por incendio forestal en Clayton*. Panamá.
- Autoridad Nacional del Ambiente. 2005. *Listado de las áreas protegidas, según categoría de manejo, superficie, año de creación y base legal*. Panamá.
- Autoridad Nacional del Ambiente. 2005. *Estrategia Nacional de Pagos por Servicios Ambientales*. Panamá.
- Autoridad Nacional del Ambiente. 2003. *El Corredor Biológico Mesoamericano*. CCAD Serie Técnica 10. Panamá.
- Autoridad Nacional del Ambiente. 2000. *Plan de Acción Nacional sobre la Diversidad Biológica de Panamá*. Panamá.
- Autoridad Nacional del Ambiente. 2000. *Primer Informe de la Riqueza y Estado de la Biodiversidad de Panamá*. Panamá.
- Autoridad Nacional del Ambiente. 2000. *Estrategia Nacional de Biodiversidad*. Panamá.
- Autoridad Nacional del Ambiente. 1999. *Estrategia Nacional Ambiental*. Panamá.
- Autoridad Nacional del Ambiente. *Recursos Forestales*. Informe sobre la valoración económica de los recursos naturales y diseño de un sistema de cuentas ambientales satélite en el marco de las cuentas nacionales de Panamá. Panamá.
- Bergel, S. y A. Díaz. 2001. *Biotecnología y sociedad*. Argentina.
- Convenio de diversidad biológica. Enfoque por ecosistemas*. 2004.
- Correa A., Mireya. 2004. *Catálogo de las plantas vasculares de Panamá*. Panamá: Editora Novo Art, S.A.
- FAO. 1996. *Conservación y uso sostenible de la biodiversidad en zonas áridas y semiáridas de América Latina*.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "A. Von Humboldt". *Política Nacional de Biodiversidad de Colombia*. Colombia.
- INTA-CENPAT. *Aspectos técnicos, culturales, políticos y legales de la biosprospección en Argentina*.



Ministerio de Ambiente y los Recursos Naturales de Nicaragua. 2003. *Compendio de normas y políticas para la sostenibilidad ambiental*. Nicaragua.

Morello, A. y N. Cafferatta. 2004. *Visión procesal de cuestiones ambientales*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

Organización de Estados Americanos (OEA). 2006. *Democracia y seguridad en Centroamérica*.

Pastorino, Leonardo. 2005. *El daño al ambiente*. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2004. *Seguridad de la Biotecnología, del pensamiento a la acción*.

RAMSAR. 1996. *Manual de la Convención de RAMSAR*.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de la República de México. *Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México*.

Zamudio, Teodora. *El convenio de diversidad biológica en Latinoamérica*. Notas desde una cosmovisión económico-jurídica. Argentina: Pro-Diversitas.

Zamudio, Teodora. *Structural model for an improved access and use of biodiversity and distribution of profits*. Argentina: Pro-Diversitas.

Zamudio, Teodora. *Biodiversidad y comercio*. Argentina: ProDiversitas

ANEXO

ESTADO DE LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN PANAMÁ

1. INTRODUCCIÓN

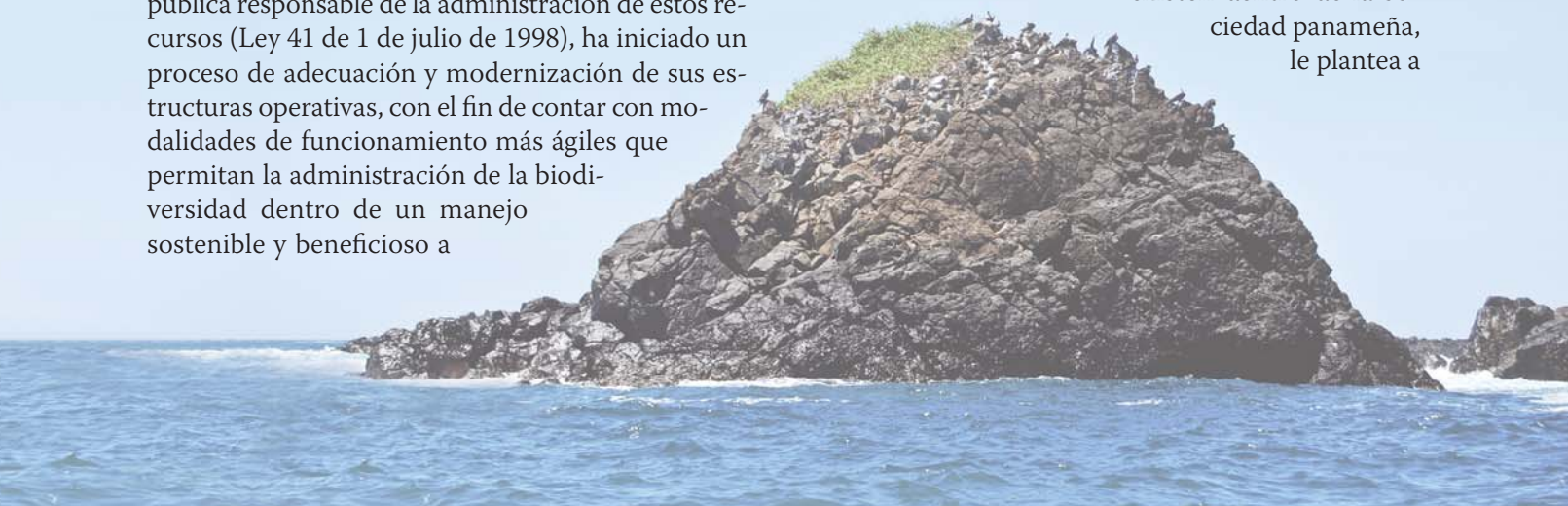
La República de Panamá ha venido desarrollando, durante la última década, un número importante de programas con el objetivo de documentar y acreditar el patrimonio natural del país. La conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales ha despertado un enorme interés por parte de organismos no gubernamentales y ambientalistas locales, ante el temor de que la falta de regulaciones sobre su aprovechamiento genere un descontrolado uso y deterioro de recursos naturales a la vida en el istmo panameño. En ese sentido, se han propuesto estudios e investigaciones que evidencien esta riqueza y valor potencial, con el fin de detener de alguna forma el impacto que, de manera irreparable, puedan sufrir importantes ecosistemas ante el desordenado desarrollo urbano que está viviendo el país.

La Autoridad Nacional del Ambiente, como entidad pública responsable de la administración de estos recursos (Ley 41 de 1 de julio de 1998), ha iniciado un proceso de adecuación y modernización de sus estructuras operativas, con el fin de contar con modalidades de funcionamiento más ágiles que permitan la administración de la biodiversidad dentro de un manejo sostenible y beneficioso a

aquellas poblaciones más necesitadas y más en contacto con esta biodiversidad. Este capital natural se ha transformado en un gran atractivo para el desarrollo de la nación; ha sido redescubierto por importantes inversionistas internacionales, quienes ven a la biodiversidad como un factor clave para este desarrollo turístico, rural y ecológico del país.

Sin embargo, la relación *conservación vs. desarrollo sostenible* requiere ser entendida por la extraordinaria importancia que reviste el buen uso de estos recursos. Parecería que para muchos doctos, particularmente aquellos en materia ambiental, se tuviera que escoger entre la conservación de los recursos naturales y el subdesarrollo. Resulta, como si las mismas estuvieran en permanente contradicción.

Reconciliar un desarrollo sostenible, que tome en cuenta un ordenado aprovechamiento de los recursos naturales, vistas las grandes inequidades que existen dentro de la sociedad panameña, le plantea a



cualquier gobierno un reto inigualable. Es decir, administrar componentes tan valiosos como los de la biodiversidad, en un país con grandes carencias y con un nivel de pobreza que afecta a la mitad de la población, implica la búsqueda de equilibrios políticos, sociales, económicos y ambientales para evitar sacrificar generaciones futuras por falta de atención a las presentes.

“La biodiversidad es la clave para la seguridad ambiental del ser humano a largo plazo. Ofrece al hombre muchos servicios: limpia el aire, el agua y la tierra, descompone residuos, equilibra el clima, brinda alimentos, resinas, fármacos, materiales para la construcción, fibras textiles, etcétera. Es decir, innumerables materias primas que nos alimentan, nos dan abrigo, nos mantienen sanos y nos permiten sostener nuestras múltiples actividades sobre el planeta. Una gran cantidad de especies ayuda a sostener las condiciones ambientales que nos permiten vivir sobre la Tierra, y asegura nuestra resistencia ante los cambios dañinos en el entorno”¹¹.

La diversidad biológica o biodiversidad es “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre especies y de los ecosistemas”¹².

Los acuerdos ambientales multilaterales, las negociaciones comerciales en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), han permitido deslumbrar un panorama nuevo, más concreto sobre los beneficios que pueden resultar de un decretado aprovechamiento de estos recursos.

La necesidad señalada por la ANAM en los términos de referencia para la Política Nacional de Biodiversidad (PNB), se fundamenta en los objetivos del CDB que sirven para que los Estados Partes articulen las

metas de conservación y sostenibilidad con las de un aprovechamiento con beneficios equitativos derivados del patrimonio natural.

Los desafíos a los que se enfrentan las autoridades responsables, en sus proyectos de erradicación de la pobreza, mejoramiento de la calidad de vida y de competitividad en un mundo globalizado, conlleva a la conjunción de políticas públicas que potencien un desarrollo integral con una concertada participación de las presentes y futuras generaciones. Las negociaciones comerciales para lograr acuerdos y tratados de libre comercio presentan retos en este sentido. Vista la tendencia de los últimos años de negociar en estos pactos, bienes y servicios ambientales, los gobiernos requieren de capacidades técnicas y profesionales que orienten dentro del *principio precautorio*, la disposición de estos recursos. La posibilidad de patentar plantas enfrenta a países como Panamá a instituir medidas de resguardo de su patrimonio natural, consecuentes con la Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009¹³ y la visión de país que se tenga para las próximas generaciones.

El creciente deterioro y degradación de los suelos, la adopción de medidas de conservación y rehabilitación del recurso en el 27% del territorio nacional; la necesidad de proceder al ordenamiento ambiental de territorios frágiles, tales como los existentes en las áreas protegidas; la expansión de la frontera agrícola; la creciente pobreza en las comarcas y territorios indígenas; la explotación desordenada de recursos naturales al mantenimiento de las cuencas hidrográficas, con especial énfasis en la cuenca hidrográfica del Canal, fundamenta la aprobación de la Estrategia Nacional del Ambiente (ENA), en el año 2000, en la que se plantearon como metas de acción inmediata, el nivelar la inequidad social, mejorando la calidad de vida particularmente para aquellos panameños que conviven diariamente con la biodiversidad.

La Visión Ambiental Nacional para el 2020, que emanó de la Estrategia “Visión Nacional 2020”, aus-

¹¹ Zamudio, T. *Pro-diversitas*.

¹² Convenio de Diversidad Biológica, Río de Janeiro, 1992, Términos usados, p. 2.

¹³ Ministerio de Economía y Finanzas.

piciada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), propuso una serie de acciones a ser desarrolladas conforme a la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB). Las acciones a seguir, hacia el año 2005, permitieron a Panamá aumentar el conocimiento sobre su riqueza biológica, un buen manejo de la conservación del recurso y una distribución equitativa de los beneficios.



Guardaparques en fiscalización y patrullaje en el Parque nacional Marino Golfo de Chiriquí.

En colaboración con el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se llevó a cabo, el proyecto “Estrategia Nacional de Biodiversidad, Plan de Acción y Primer Informe sobre el Estado de la Diversidad Biológica en Panamá”, cuyas conclusiones y recomendaciones fueron oficialmente adoptadas en el mes de abril del año 2000.

El “Primer Informe Nacional de la Riqueza y Estado de la Biodiversidad en Panamá” (1999) identificó los problemas y amenazas, así como las oportunidades para conservar y aprovechar sosteniblemente los elementos de la biodiversidad conocida y por conocer, que dio inicio a la adopción de una Estrategia Nacional de Biodiversidad y un Plan de Acción Nacional sobre la Diversidad Biológica.

La Estrategia Nacional sobre la Biodiversidad subrayó la importancia de un manejo apropiado a la fragilidad de los recursos, en función del valor po-

tencial de los mismos. Es decir, se enfatizaron los supuestos sobre el gran valor ecológico, económico y comercial que acentuaron los conceptos de preservación, conservación y recuperación como metas para el quinquenio al año 2005, sin que se identificaran los beneficios que redundarían hacia la comunidad local. Tanto la Estrategia como el Plan de Acción Nacional sobre la Diversidad Biológica, constituían dos instrumentos para la planificación y coordinación de la conservación únicamente.

La estructura administrativa creada mediante el Decreto Ejecutivo 207 de 2000, estableció el Departamento de Conservación de la Biodiversidad, que actuó hasta el mes de agosto de 2006. Posteriormente, el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables evoluciona en la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)¹⁴, en el año de 1998, trayendo importantes cambios en las estructuras administrativas y técnicas que atienden el manejo de la biodiversidad. Subsiguientemente, en el año 2006, se aprobó un nuevo organigrama que ubica la atención a la biodiversidad en el Departamento de Vida Silvestre y Biodiversidad en la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre.

Con la nueva estructura, se han venido normando y reglamentando aspectos de la Ley General de Ambiente artículos 71, 94 y 95, referentes al acceso y uso sostenible de los recursos genéticos y el aprovechamiento, manejo y conservación de los recursos marino costeros en las áreas protegidas de Panamá. Desde el año 2002, la ANAM ha adoptado diversas políticas ambientales dentro de su Plan Estratégico Participativo, como también ha logrado completar la formulación de siete políticas vinculadas a los recursos hídricos, cambio climático, producción más limpia, gestión integral de residuos y desechos peligrosos y no peligrosos, descentralización de la gestión ambiental, información ambiental y supervisión, control y fiscalización ambiental, entre otras.

Se encuentra en etapa de discusión el Anteproyecto de Ley del “Sistema Nacional de Áreas Protegidas”

¹⁴ Ley 41 de 1 de julio de 1998.

que reglamenta el artículo 66 de la Ley 41 de 1998, así como los reglamentos de normas y procedimientos para la incorporación de los conceptos de sostenibilidad y racionalidad en el aprovechamiento de recursos, agua, flora y fauna (artículo 62 de la misma Ley), respondiendo a las prioridades de ANAM de contar con instrumentos esenciales a la gestión ambiental.

Varias alianzas de cooperación se han establecido entre organismos públicos, privados, académicos y científicos, adoptando nuevas normativas que han incrementado los compromisos del país en un sano manejo de la biodiversidad. La ANAM ha implementado importantes proyectos como el “Restablecimiento del bosque tropical húmedo para la promoción y desarrollo del ecoturismo en la región este de Panamá y el de Fortalecimiento de capacidades para el Parque Nacional General de División Omar Torrijos Herrera” y se ha puesto al día con compromisos internacionales como es el caso del reglamento para el acceso, uso y beneficios de los recursos genéticos, que está para la firma del Órgano Ejecutivo.

Esta regulación facilitará ordenar y aprovechar la cuantía del potencial económico y ecológico de la riqueza natural del país. Los bosques, las llanuras, los corales, las algas, los manglares, los hongos han cobrado importancia, mucho más allá del valor intrínseco que tienen un conjunto de elementos resultado de renovados ecosistemas activos en el territorio nacional.

En 1994, la Universidad de Panamá estableció la Red de Intercambio de Información sobre Biodiversidad; se ratificó el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, mediante Ley 72 de 26 de diciembre de 2001; se estableció la Comisión Nacional de Bioseguridad, a través de la Ley 48 de 8 de agosto de 2002; se iniciaron los trámites de participación en el Plan Puebla-Panamá y la participación en el Proyecto Corredor Mesoamericano del Atlántico Panameño, como así también se adoptaron otros instrumentos de obligación regional con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

El inventario que se tiene sobre la riqueza natural panameña, corresponde principalmente a datos y valores que sobre estos recursos han logrado investigar instituciones públicas, distintos centros de investigación de organismos no gubernamentales, nacionales e internacionales, y el Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales (STRI).

El STRI, a través de convenios de colaboración con los distintos gobiernos de Panamá desde 1923, ha realizado innumerables investigaciones científicas, habiéndose documentado fielmente, el caudal natural con el que cuenta el país.

2. ANTECEDENTES A LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD

Desde la ratificación del Convenio sobre Diversidad Biológica en el año 1995, Panamá, a través de la ANAM, ha llevado a cabo actividades y acciones conducentes al cumplimiento de las obligaciones contraídas a nivel nacional e internacional para la adecuación de la normativa ambiental nacional, en función de los objetivos de este convenio.



Vivero familiar, estrategia para evitar la pobreza.

Los objetivos del CDB establecen que “la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos” son las pautas principales que orientarán todo el accionar global en esta materia. En este aspecto y como lo dicta el artículo 3 del CDB, “los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental” y por ese motivo, se concretó en el año 2000, la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) y el Plan de Acción Nacional de Diversidad Biológica como seguimiento a los compromisos adquiridos con el CDB.

La adopción de la Estrategia Nacional del Ambiente, mediante la Resolución de Gabinete 36, de 31 de mayo de 1999, marcó una serie de metas, entre las cuales se estableció, el año 2005, que la República de Panamá: “conforme a la Estrategia Nacional de Biodiversidad, coordinará la investigación científica y la cooperación interinstitucional, aumentando de manera considerable, el conocimiento sobre su riqueza biológica. Las acciones para su protección, recuperación y uso sostenible permiten su buen manejo y la distribución equitativa de los beneficios”.

El “Primer Informe del Estado y la Riqueza de la Biodiversidad de Panamá”, del año 2000, confirmó y documentó acerca de la inmensa y diversa riqueza biológica con la que cuenta Panamá; patrimonio este que corresponde sea conservado y aprovechado sosteniblemente sin menoscabo a las medidas que sean necesarias implementar, con motivo de las distintas políticas sectoriales de desarrollo que el Ejecutivo adopte. Es decir, “la integración de la biodiversidad a otros sectores de la economía nacional y la promoción de la participación de la sociedad civil han sido identificados como indicadores de una implementación exitosa de buenas prácticas de desarrollo sostenible”¹⁵. Si bien se tiene la noción de que gran parte de la población reconoce las ventajas que tiene para el desa-

rollo del país un adecuado aprovechamiento de la biodiversidad, se hace necesario trazar un esquema que identifique y permita establecer criterios y prioridades como las competencias y responsabilidades, que a corto y a largo plazo aseguren este objetivo.

El objetivo general de esta política apunta a que se articulen y complementen los esfuerzos que se llevan a cabo en paralelo por otras instituciones del gobierno, orientados al mejoramiento de la competitividad del país; a la erradicación de la pobreza; a la subsistencia e integridad de los pueblos; al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo sostenible, tal como está contenido en los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica.



Vivero de especies.

Se han fijado como objetivos específicos para la Política Nacional de Biodiversidad, la elaboración de una propuesta que contemple herramientas de pro-

¹⁵ Integración de la biodiversidad en la planificación nacional de forestación. Guía hacia mejores prácticas para la integración sectorial del programa de apoyo al planeamiento en biodiversidad, p. 2.

moción, divulgación y financiamiento de actividades empresariales, científicas, culturales, etc., de manera que la implementación de la misma facilite la participación ciudadana activamente como benefactor y no solo como actor de la conservación y de los beneficios que se deriven de manera inmediata o a largo plazo para las próximas generaciones.

Los lineamientos señalados en la Estrategia Nacional de Biodiversidad y en el Plan de Acción Nacional sobre la Diversidad Biológica, así como los concurrentes con los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica, procuran una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, vía procedimientos de doble vía, en cuanto al incremento de responsabilidades y competencias para cada uno de los sectores, que merecen estar involucrados.

Se parte del derecho y de la obligación que tiene el Estado de velar por una explotación racional y sostenible de los recursos naturales, según políticas ambientales consensuadas con todos los sectores de la sociedad panameña, y que a corto plazo permitan cristalizar resultados con proyecciones y durabilidad a largo plazo.

La Ley General de Ambiente (LGA) establece “los principios y normas básicas para la protección y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible y racional de los recursos naturales. Además, ordena la gestión ambiental y la integra a los objetivos sociales y económicos, a efectos de lograr el desarrollo humano sostenible en el país”¹⁶. En ese sentido, los mecanismos que se adopten para administrar los recursos deben también facilitar y deslindar las responsabilidades y competencias entre las autoridades provinciales y locales, en cuanto hace a la implementación de la Política Nacional de Biodiversidad y su interrelación con otros sectores gubernamentales, para evitar colisionar con políticas sectoriales vigentes.

Se hará necesario observar las conveniencias de las políticas de uso y distribución de tierras, las prioridades y normativas existentes de urbanización del

sector rural, las del uso de los suelos, las distintas legislaciones sobre promoción turística continental e insular, como los compromisos que se adquieran vía los Tratados de Libre Comercio que incidan en los objetivos de la Política Nacional de Biodiversidad. No se pretende, sin embargo, evaluar lo actuado, más bien se aprovecharán aquellas experiencias innovadoras como los proyectos de gestión empresarial de la biodiversidad, secuestro de carbono y similares que puedan favorecer la participación activa de la población en la implementación de la Política Nacional de Biodiversidad.

Se hace necesario colocar a la Política Nacional de Biodiversidad dentro de un contexto participativo intersectorial y evitar aislar los principios que gobiernan esta política. Resulta indispensable, interrelacionar los preceptos y objetivos de las nuevas políticas ambientales, recientemente aprobadas, para que se fortalezcan entre sí y conjuntamente con los principios que gobiernen la Política Nacional de Biodiversidad y rescaten iniciativas de apoyo a las capacidades técnicas y administrativas de la ANAM.

2.1. PRIMER INFORME DE LA RIQUEZA Y ESTADO DE LA BIODIVERSIDAD

El “Primer Informe de la Riqueza y Estado de la Biodiversidad”, año 2000, representó el primer paso hacia un diagnóstico actualizado sobre el estado y potencialidades del patrimonio biológico de Panamá. Se destacaron los nexos entre las características biofísicas de la República, con aspectos concurrentes y primordiales de la biodiversidad. Se documentó información básica, tipos de hábitat terrestres, especies y poblaciones de flora; su diversidad genética; especies agrícolas, maderables, promisorias, problemática de usos de suelo y la clasificación agrológica del suelo; centros de diversidad y endemismo de plantas; principales hábitat costero marinos y de agua dulce; fauna de invertebrados y vertebrados; medidas para la conservación in situ y ex situ; factores sociales, culturales, políticos y económicos asociados al estado de la biodiversidad; amenazas a la biodiversidad y conceptos varios de desarrollo.

¹⁶ Ley 41 de 1998, General de Ambiente, artículo 1.

Las conclusiones del primer informe probaron con datos fehacientes que la riqueza y diversidad biológica ubica a Panamá entre los primeros 25 países a nivel mundial. Prestigiosas publicaciones más recientemente, como es el “Catálogo de las plantas vasculares de Panamá”, elaborado por el equipo a cargo de la doctora Mireya Correa, estiman que la flora panameña está constituida hasta el año 2004, por 10,444 especies; ubicándose la riqueza florística panameña en segundo lugar en América Central después de Costa Rica. Sumados sus 500 ríos; un clima tropical húmedo, su precipitación anual variable entre 1,500 y 3,000 mm; su vegetación natural; la multiplicidad de sus ecosistemas con un alto grado de endemismo y la abundante biodiversidad, hace casi forzosa la armonización de los planes de conservación y aprovechamiento de la biodiversidad con los cambios de estructura socioeconómica que están ocurriendo en la sociedad panameña.

Múltiples investigaciones, desde mediados del siglo pasado, han servido para corroborar estas afirmaciones; y aún hoy, y a veces de manera aislada, muchos otros científicos continúan encontrándola excepcional y asombrosa, por lo que se podría asumir que las ventajas actuales y futuras de una buena administración de estos recursos sea central a la visión de desarrollo que se quiera para el país.



Reforestación en Cenegón del Mangle.

2.2. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD

La Estrategia Nacional de Biodiversidad fijó como objetivo general “un marco coherente de políticas nacionales, sectoriales y regionales orientadas a la protección, conservación, recuperación, utilización, conocimiento y valoración de la biodiversidad con la finalidad de contribuir a elevar la calidad de vida de la población panameña”. Se adoptaron 12 objetivos estratégicos que principalmente fueron concebidos como mecanismos de impulso a una mayor conservación, preservación y rescate de la biodiversidad.

Se reconocía la existencia de importantes vacíos para la conservación, como eran la falta de representatividad de algunos hábitat y zonas de vida en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas; la falta de una estrategia para la conservación ex situ; de reproducción en cautiverio; falta de capacitación científica y tecnológica; de información y educación en el uso de las biotecnologías; de normativas para la valoración económica de la diversidad biológica; de participación ciudadana tanto de los sectores privados y empresariales, como de las comunidades locales e indígenas, etc.

El objetivo general de la estrategia consolidaba la tendencia a insertar, como premisa de los programas nacionales de protección ambiental, la formulación de políticas sectoriales que reforzaran las acciones de conservación de la biodiversidad. Los componentes de esa Estrategia se establecieron en función del alcance que cada componente ofreciera para impulsar primordialmente acciones que desaceleraran la pérdida de la biodiversidad, como meta principal de la Estrategia tanto al año 2005, como al 2010; meta dispuesta dentro del marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, mediante Decisión VII.28 de la COP-7.

Se acordó establecer al año 2010 para las zonas terrestres y al año 2012 para las marinas, sistemas nacionales y regionales completos, eficazmente manejados y ecológicamente representativos de áreas protegidas, que contribuyan al logro de los objetivos del convenio y a las metas de la Cumbre de

Johannesburgo, en cuanto a reducir el ritmo actual de pérdida de la diversidad.

La Estrategia se concibió como un instrumento de acción para la protección de la biodiversidad, sin desmejorar la calidad de vida de los panameños. La ausencia notoria de coordinación y flujo de información entre las instituciones relacionadas a la biodiversidad y la falta de planes de manejo para las áreas protegidas, conflictos en materia de procedimientos jurídicos y administrativos, fueron reconocidos como escollos a la conservación de la biodiversidad.

Los objetivos estratégicos, tal cual fueron concebidos, buscaban promover el cambio de tendencias de la producción tradicional y cultural, para que las nuevas modalidades se orientaran a “mejorar la producción agropecuaria integrando la conservación de la biodiversidad al proceso en general”¹⁷. Los componentes como la planificación y gestión, investigación científica y tecnológica, educación y difusión, cooperación técnica, participación equitativa y de uso sostenible, se proponían para intensificar la conservación de la biodiversidad.

Se acentuó la inclusión de criterios de impulso a la conservación, como variables claves a las políticas de desarrollo que se adoptaran. Es decir, si bien se reconocía el valor potencial de la biodiversidad, las premisas de la estrategia adoptada se fundaron en conservar hasta tanto el país estuviera en condiciones de administrar adecuadamente el uso sostenible de estos recursos. El mejor uso podría ser el no uso.

Se reconocía la conveniencia de fortalecer la capacidad nacional para crear conciencia ciudadana en cuanto a la importancia de la conservación. Si bien su objetivo central privilegiaba todo aquello que fueran controles administrativos, legales, jurídicos que apuntaran a la conservación de la biodiversidad en su estado natural, la Estrategia no previó lo oneroso de este esfuerzo, ni para el Estado ni tampoco para la sociedad en general. Prueba de esto son los millones de dólares que se han programado para tareas

de conservación durante los últimos cinco años; sin embargo, el nivel de desertificación y sequía ha seguido aumentando¹⁸.

Se enumeraron los lineamientos para una participación equitativa de beneficios que pudiera surgir del uso sostenible de la biodiversidad. Estos incluían la aplicación de normas estrictas que asentaban la preservación de la biodiversidad como meta y no la inversión en proyectos para el aprovechamiento de estos recursos.

Ahí donde se animaba a mejorar la participación, esta era orientada a tareas de preservación del recurso, como lo demuestra el objetivo 8 de la ENB: “Incorporación de las comunidades y organizaciones locales en la identificación de medios para el incremento de ingresos para la conservación in situ basados en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad”.

Los posibles esquemas para la participación ciudadana en la implementación de estos objetivos, se vieron reducidos, pues las motivaciones no daban resultados que mejoraran la calidad de vida la vez, para cumplir con el compromiso que tiene el país hacia la sostenibilidad de la diversidad biológica global. Se proponía la divulgación de la importancia y el valor de la biodiversidad como una contribución al proceso global, entre otros; la promoción del uso de tecnologías que contribuyeran a prevenir la contaminación de aguas internacionales y redujeran el aporte de gases de efecto invernadero, etc. Estas obligaciones tampoco señalaban como repercutiría este apoyo en beneficios para los panameños.

La conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la idea de compartir beneficios, precisan de una oferta de incentivos que estimulen esa participación con una distribución equitativa que realmente ayude a contrarrestar la pobreza. Se precisa ubicar la inversión pública o privada en acciones específicas de manejo de estos recursos; sea su identificación, protección,

¹⁷ Estrategia Nacional de Biodiversidad.

¹⁸ CONULSED.

recuperación o conservación, deben estar integradas en función de los proyectos nacionales políticos, económicos, sociales, culturales y tradicionales que imperen en el país. La conservación de bosques y de sus recursos hídricos son propuestas que, si bien son ecológicamente inobjetables, implican que a largo plazo no se esté enmarcando el desarrollo del país en base a compromisos internacionales, que terminarían por definir el modo de vida de los panameños.

El renovado y creciente interés por los recursos biológicos y genéticos panameños se comprueba por los distintos proyectos de bioprospección que instituciones de mucho prestigio internacional han propuesto realizar en Panamá. Este hecho permite apreciar, tíbiamente, el potencial comercial de esta biodiversidad. Concebir la conservación como una inversión o la asignación de valores por aproximaciones son esfuerzos incompletos. ¿Hasta dónde se logran balancear la sostenibilidad del recurso y la responsabilidad ambiental?

Según la Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009, 40 de cada 100 panameños son pobres, 59 de cada 100 en las áreas rurales no indígenas y 95 de cada 100 en las áreas indígenas. Se reconoce igualmente el incremento del empleo informal, que pasó en los últimos cinco años de 39% a 44% del total de los ocupados; compromete aún más al gobierno nacional a proponer opciones de crecimiento económico y social dentro de un modelo de economía abierta y orientada hacia el mercado internacional. Esta apertura, sin lugar a dudas, crea una presión adicional sobre la utilización de los recursos naturales y, por ende, la urgencia hacia el ordenamiento de su sostenibilidad y racionalidad en su aprovechamiento.

Si bien los datos del Ministerio de Planificación y Política Económica, hoy Ministerio de Economía y Finanzas, mostraban desigualdades en la distribución de la riqueza para la década del 80 y comienzos del 90, en el presente siglo los bolsones de pobreza han ido en aumento y concentrándose principalmente en las zonas rurales, especialmente las indígenas. La readecuación de objetivos ambientales,

dentro de parámetros económicos, enfrenta al país a una serie de alternativas que requieren ser cuidadosamente ponderadas.

La fragilidad de los ecosistemas, la degradación de los suelos y la agudización de la indigencia dentro de un mundo globalizado, ha exacerbado la presión no solo sobre los recursos naturales, sino también sobre las capacidades nacionales para dar respuesta adecuada a estos problemas, que si por un lado se hicieron notar en la elaboración de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, no han producido mayores cambios en la estructura socioeconómica de esas poblaciones.

2.3. EL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

El Plan de Acción Nacional para la Conservación la Diversidad Biológica fue el resultado del Proyecto GEF/1200-96-48 “Estrategia Nacional de Biodiversidad, Plan de Acción y Primer Informe sobre el Estado de la Diversidad Biológica de Panamá” que se realizó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Fondo del Medio Ambiente Mundial, coordinado por la ANAM. El mismo se sustentó en los siguientes principios:

- Que la diversidad biológica constituye un patrimonio de la nación, por lo tanto su utilización, aprovechamiento y manejo se hará dentro de los principios de la sostenibilidad.
- Que el mantenimiento y protección de la diversidad y representatividad de los ecosistemas, las especies y sus variedades genéticas es asunto de seguridad nacional e interés público.
- Que la participación de la población, principalmente de los grupos locales vecinos de las áreas protegidas, deberá hacerse efectiva desde el momento mismo de la planificación, delimitación y administración de las áreas, siendo elemento clave para su efectiva conservación.
- Que las acciones para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica será una labor

conjunta entre el Estado, las comunidades locales y la sociedad civil en general.

- Que la diversidad biológica del país se conservará primordialmente in situ, a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Que los beneficios que se deriven del uso sostenible de la diversidad biológica, deberán ser compartidos equitativamente entre todos los sectores de la sociedad, reconociéndose el aporte que realizan grupos locales y comunidades indígenas en su conservación. Que las áreas protegidas deben ser integradas al proceso de búsqueda del bienestar social, económico y ambiental, elementos indispensables para el desarrollo sostenible.
- Que los beneficios que se deriven del uso sostenible de la diversidad biológica, deberán ser compartidos equitativamente entre todos los sectores de la sociedad, reconociéndose el aporte que realizan grupos locales y comunidades indígenas en su conservación. Que las áreas protegidas deben ser integradas al proceso de búsqueda del bienestar social, económico y ambiental, elementos indispensables para el desarrollo sostenible.



Protección a las especies en peligro.

- Que se deberán desarrollar medidas de control para evitar la introducción intencional o accidental de especies exóticas, especies genéticamente modificadas o sus productos, que pudiesen alterar el equilibrio de los ecosistemas y atentar contra la diversidad biológica del país.

Se acordaron como objetivos del plan, incrementar el conocimiento y la valoración de la biodiversidad, su conservación in situ y la promoción del uso sostenible en todas sus formas, con base en los principios ya señalados. Se estipularon, igualmente, las tareas a ejecutarse en procura de “garantizar el manejo y conservación de los recursos bióticos de Panamá...”. El Plan se conformó con siete programas principales y 23 subprogramas, siendo estos:

- **Programa de conservación in situ:** Este subprograma concentró la mayor parte de las responsabilidades sobre las actividades de conservación del plan. Se propusieron acciones de capacitación para los técnicos y autoridades de los gobiernos locales, la promoción de reservas en tierras privadas, su financiamiento, el desarrollo de los planes de manejo, los mecanismos de incentivos para aquellos funcionarios que laboran en áreas protegidas de difícil acceso y mecanismos de apoyo a organizaciones no gubernamentales que se adhirieran a estos esfuerzos. Este fue, quizás, el programa más importante que ha guiado muchas de las actividades que ANAM ha iniciado en los últimos cinco años. A partir de estas orientaciones, se vincularon los otros subprogramas, que de alguna forma u otra, se han enrumado tratando de incorporar mayores colaboradores públicos y privados a estos esfuerzos.
- **Programa de conservación ex situ:** Apuntó a la recuperación, conservación y mejoramiento del manejo de aquellas especies de particular importancia para Panamá. Tanto para las poblaciones de especies amenazadas, como aquellas que tienen su valor por sus aportes a las actividades productivas, se estipularon actividades que pudieran sostener su existencia a largo plazo.
- **Programa de uso sostenible de la diversidad agrícola:** Promueve la conservación de la diversidad agrícola como base de los recursos genéticos

que garantizan la seguridad alimentaria, a nivel local y nacional, y la conservación de los agroecosistemas.

• **Programa de uso sostenible de la diversidad biológica forestal:** Se visualizó como una fuente de recursos a ser explotada con cierto orden, y cuyos beneficios pudieran redituarse a las comunidades que participaran de estos proyectos.

• **Programa de uso sostenible de la fauna:** El objetivo central se estableció en garantizar la conservación de especies silvestres amenazadas, y de promover y desarrollar proyectos de aprovechamiento y manejo sostenible de la fauna silvestre.

• **Programa de calidad ambiental y monitoreo de la biodiversidad:** Este programa, igual que el de conservación, conlleva objetivos críticos a la sostenibilidad de los componentes de la biodiversidad; sin embargo, sus metas no se han logrado. El “monitoreo permanente de la biodiversidad en áreas críticas” implica, como lo señala el plan, identificar criterios, priorizar áreas, elaborar planes y control de la biodiversidad que van más allá de las que se tengan para las áreas protegidas. La captación de la información para la formulación de una base de datos actualizada y activa en todo el país, implica la integración de estos objetivos y metas con todos los programas de la ANAM. Sabemos que si bien este mandato ha sido entendido en su totalidad, los resultados de este esfuerzo son apenas parciales. Se han logrado establecer parámetros para la formulación de indicadores económicos y se ha puesto en marcha un plan de recopilación de normas de calidad ambiental, que incluye aspectos de manejo de sustancias contaminantes al ambiente. Aún faltaría contar con instrumentos que permitan medir el impacto sobre la biodiversidad, en particular, por la aprobación de megaproyectos de infraestructura como son aquellos vinculados a las cuencas hidrográficas y al Canal de Panamá.

• **Programa de fortalecimiento institucional:** Este programa, igualmente, requiere contar con los recursos que permitan hacer viable no solo la importancia de la conservación de la biodiversidad, sino

de su aprovechamiento. Más que adecuar las instancias de la administración pública a las tareas de conservación, se requiere insertar conceptos de desarrollo a largo plazo en los planes sectoriales, regionales y nacionales, sobre el aprovechamiento de la biodiversidad.

2.4. USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD AGRÍCOLA

A título de ejemplo, se ha seleccionado el “Programa de uso Sostenible de la Diversidad Agrícola” para examinar las propuestas que se aceptaron como viables hace cinco años y que pudieran servir de referencia a la elaboración de esta política. Los subprogramas de uso sostenible de la diversidad agrícola, de conservación de recursos genéticos agrícolas, de bioseguridad y control de organismos vivos, se estructuraron sobre la base de recuperación de la degradación o pérdida del valor productivo de las tierras agrícolas. Se ha partido de la noción de que los esfuerzos locales y prácticas tradicionales de cultivos no han logrado sus fines; siendo estos la conservación de la diversidad agrícola y la conservación de los agro ecosistemas. Como objetivos del programa, se enumeran controles sobre el avance de la frontera agropecuaria, sobre el acaparamiento ilícito de tierras, la conservación de la diversidad agrícola y, finalmente, la generación de “tecnologías productivas amigables”.

El énfasis de esta propuesta ha sido puesto sobre los controles necesarios que se requieren implementar para evitar la continua degradación y pérdida de los recursos genéticos agrícolas, sin que se cambien las modalidades de uso y beneficios a las comunidades afectadas. La definición de marcos jurídicos para regular las actividades relacionadas a la bioseguridad, ha sido un elemento resaltado y sobre el cual a la fecha no se ha logrado avanzar, ni en su diagnóstico y menos aún en su regulación.

La tendencia hacia la preferencia por estas tecnologías y su vínculo con la sostenibilidad de la biodiversidad requieren ser evaluadas desde todo punto de vista, dada la presión que existe por la importación de productos transgénicos para consumo humano y animal.

Es importante, por lo tanto, que esas supuestas ventajas no confundan a los tomadores de decisiones, ya que, por otro lado, se reconoce la falta de normativas que puedan garantizar un adecuado manejo de estas decisiones. La falta de políticas actualizadas de desarrollo agrícola o rural puede hacer fracasar emprendimientos importantes, ya que los objetivos del sector productivo pueden chocar con normativas muy estrictas o flexibles que perjudiquen prioridades de inversión y produzcan pérdidas importantes de tiempo y dinero para el Estado panameño. Se podrían encontrar distintos razonamientos en cuanto a la falta de una relación concreta y práctica entre la conservación, la sostenibilidad de la diversidad agrícola y los criterios económicos que atentan contra esos recursos, para un país que en vías de desarrollo, sigue estando sujeto a presiones nacionales e internacionales en materia comercial y ambiental.

La mayoría de los proyectos ejecutados por ANAM, entre los años 1991 al 2002, tuvieron como objetivo la conservación de la biodiversidad¹⁹. No obstante, no se incorporaron planes para que esta conservación redituara en beneficios para la población que convive con estos recursos. Sabemos, también, que las amenazas a la biodiversidad se han incrementado notablemente²⁰. Un programa integrado de protección y conservación de la biodiversidad pudiera revertir esta tendencia.

Para esto, el sector político debería estar anuente y comprender la contribución que hacen los ecosistemas a los esfuerzos para aliviar la pobreza²¹. Sin embargo, las soluciones inmediatas que se puedan viabilizar dentro del marco de una nueva Política Nacional de Biodiversidad, implica la necesidad de integrar la visión de un aprovechamiento selectivo, con sectores claves a la alimentación y agricultura, comercio, reducción de pobreza y generación de energía, que oriente a las autoridades públicas, productores y consumidores hacia la oportunidad de conocer el valor agregado que realiza la biodiversidad al desarrollo del país. De lo contrario, la intro-

ducción de especies exóticas invasoras, la sobreexplotación y descarga de desechos tóxicos y demás conductas irresponsables, continuarán destruyendo los principales recursos naturales del país.

3. ACUERDOS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES

La Oficina de Asuntos Internacionales de la ANAM ha dado seguimiento a importantes acuerdos, convenios y demás compromisos que ha asumido el país en materia del manejo de sus recursos naturales. Panamá ha suscrito un gran número de convenios, cartas de intención y acuerdos de cooperación con países amigos, que han permitido la realización de tareas y actividades de conservación y conocimiento de la diversidad biológica.

Eventos internacionales, que incluyen en sus agendas y programas actividades sobre el ordenamiento y uso de los recursos biológicos, también adoptan resoluciones que comprometen aún más al país a cumplir con visiones y misiones que muchas veces soslayan con otras prioridades locales. Se puede apreciar en los informes que emanan de talleres, seminarios y simposios en los que Panamá ha participado, que existe, en gran medida, una gran preocupación por contar con un aprovechamiento ordenado de estos recursos. En el año 2006, Panamá fue sede del II Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, cuyos objetivos han sido los de contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales de áreas protegidas y de la conectividad en los ecosistemas de la región. Se propuso la identificación de iniciativas de desarrollo y de oportunidades para el cumplimiento de las metas y de los compromisos nacionales, regionales y mundiales en materia de áreas protegidas, así como de otras iniciativas de desarrollo, propiciándose un espacio de diálogo, sensibilización e intercambio de experiencias, considerando las áreas protegidas como un instrumento fundamental para el desarrollo sostenible de la región.

Como resultado de estos debates sobre “áreas protegidas contribuyendo a la erradicación de la pobreza”, el Consejo de Ministros de la Comisión

¹⁹ *Plan de acción de ANAM.*

²⁰ *Evaluación de ecosistemas del milenio.*

²¹ UNEP/CBD/COP/8.

Centroamericana de Ambiente y Desarrollo remarca una nueva visión integradora de las áreas protegidas, estableciendo “una adecuada relación entre el bien común y el interés privado.” Es decir, la gestión gubernamental se ha fortalecido, a través de este tipo de consensos, que se sostienen en acuerdos de cooperación internacional, regional o bilateral. Hemos visto ampliarse la concepción de la conservación hacia una búsqueda de formas más afines a los planes de desarrollo económico y comercial.

En gran medida, y gracias a acuerdos bilaterales, ANAM ha logrado afianzar los programas locales de investigación, conservación o recuperación de elementos de la biodiversidad. Entre estos esquemas de cooperación bilateral, se destacan los siguientes convenios o acuerdos suscritos con los gobiernos de:

- *Argentina*: Convenio de cooperación científica y técnica.
- *Alemania*: Acuerdo sobre la continuación del proyecto “Desarrollo Sostenible del Parque Nacional Cerro Hoya y de su zona de vecindad”.
- *Alemania*: Acuerdo sobre el proyecto “Gestión de los Recursos Naturales en la Región Ngäbe-Buglé, Provincia de Chiriquí”.
- *Brasil*: Acuerdo básico de cooperación científica y técnica.
- *Chile*: Convenio básico de cooperación técnica y científica.
- *Colombia*: Convenio de cooperación técnica y científica para fomentar y realizar programas de intercambio de especialistas científicos.
- *Colombia*: Acuerdo de voluntades firmado en la Reunión Técnica Binacional Colombo-Panameña para la conservación y consolidación de la diversidad biológica y cultural del Darién.
- *Costa Rica*: Acuerdo de cooperación para la conservación de las tortugas marinas en la costas caribeñas de Costa Rica, Nicaragua y Panamá.
- *Ecuador*: Convenio para la protección y recuperación de bienes culturales, naturales y otros específicos, robados, importados o exportados ilícitamente.
- *España*: Convenio básico de cooperación científica y técnica para el intercambio de expertos y técnicos; organización de seminarios y programa de becas.
- *España*: Acuerdo de hermandad de áreas protegidas para la gestión de protección del Parque Nacional Cerro Hoya y el Parque Natural de la Baixa Limiaserra Do Xures de Galicia.
- *Estados Unidos de América*: Carta de ejecución con la Agencia de Estados Unidos para el desarrollo internacional sobre el fondo de incentivo para el desarrollo de turismo sostenible.
- *Japón*: Minuta de discusión sobre la cooperación para el proyecto de conservación de los recursos naturales y desarrollo comunitario en el Parque Nacional Chagres.
- *México*: Convenio básico de cooperación técnica y científica para promover la cooperación a través de la formulación y ejecución de proyectos.

4. MARCO JURÍDICO

4.1. NORMATIVA CONSTITUCIONAL

En el artículo 119 de nuestra Carta Magna, se establece que “El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas. En ese mismo sentido, el artículo 120 resalta la función del Estado de reglamentar, fiscalizar y aplicar oportunamente “las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia”.

4.2. NORMATIVA JURÍDICA

- **Ley 11 de 18 de junio de 1991**, “Por la cual se aprueba el Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste”. Panamá, como signatario de este

protocolo, se compromete a adoptar medidas apropiadas para proteger y preservar los ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor natural único; la fauna y flora amenazadas por agotamiento y extinción; la administración de las zonas costeras, valorando racionalmente el equilibrio que debe existir entre la conservación y el desarrollo; establecimiento de áreas bajo protección con especial énfasis en parques, reservas, santuarios de fauna y flora, y otras categorías de áreas protegidas; y regular toda actividad que pueda causar efectos adversos sobre el ecosistema, fauna y flora.

- **Ley 24 de 23 de noviembre de 1992**, “Por la cual se establecen incentivos y reglamenta la actividad de reforestación en la República de Panamá”. La legislación nacional adoptada en 1992, pone un alto a la degradación e inicia tareas de recuperación, estableciendo una serie de incentivos para aquellos proyectos de reforestación según criterios muy específicos, que estimularon el financiamiento de proyectos a lo largo y ancho del territorio.

La inversión forestal (con especies forestales) ya sea con fines comerciales, paisajísticos, ambientales, turísticos, agroforestales, silvopastoril, energéticos o cualquier otro, como: lo relativo a los gastos destinados a la adquisición, alquiler o arrendamiento de terrenos, equipos, maquinarias, equipos rodantes, vehículos, herramientas agrícolas y forestales, viveros, plantaciones forestales en pie, investigación, contratación y subcontratación de firmas forestales para la ejecución del plan de desarrollo forestal, aserraderos, caminos, puentes, obras civiles y edificaciones necesarias para el desarrollo de la reforestación, y todos los demás gastos corrientes, representando un importante hito hacia el restablecimiento de los importantes ecosistemas afectados.

La ANAM lleva a cabo, actualmente, una revisión de la Ley Forestal conjuntamente con el Plan Nacional para los Recursos forestales.

- **Ley 1 de 3 de febrero de 1994**, “Por la cual se establece la Legislación Forestal de la República de Panamá y se dictan otras disposiciones”. Esta Ley, en su artículo 3, numeral 13, establece la protección y

regulación de “áreas dotadas de atributos excepcionales que tengan limitaciones y una condición que justifiquen su inalienabilidad e indisponibilidad, con la finalidad de salvaguardar la flora, la fauna, vida marina, fluvial y el ambiente”. Se podría interpretar que el propósito de este punto sería la conservación de la biodiversidad, ya que en ningún otro artículo de esta Ley así se señala.

- **Ley 8 de 14 de junio de 1994**, “Por la cual se promueven las actividades turísticas de la República de Panamá”, cuya implementación y responsabilidad de aplicación recae en el Instituto Panameño de Turismo (IPAT). El Capítulo VII, específicamente sobre “Concesiones para la Explotación Turística”, ha servido como guía a las actividades de desarrollo insular, con base en los requisitos establecidos en su artículo 37, que establece que para otorgar una concesión, se exigirán requisitos como:
 - El presupuesto asignado a la obra, sus especificaciones técnicas y el correspondiente programa de trabajo.
 - El pago de las indemnizaciones, en caso que sea necesario.
 - La modalidad de los servicios que se prestarán y sus beneficios para los usuarios.
 - La capacidad financiera del oferente y la procedencia de sus recursos.
 - La experiencia del oferente en proyectos similares.

El ente responsable de otorgar la concesión ejercerá una inspección permanente, en todas las etapas de la concesión de la obra, para asegurar que se cumpla con lo pactado. Sin embargo, no se estipulan criterios referentes a la conservación de la diversidad biológica, de su uso o aprovechamiento en función de las normativas ambientales vigentes en el país.

- **Ley 24 de 7 de junio de 1995**, “Por la cual se establece la legislación de Vida Silvestre en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones”. La misma declara la vida silvestre como parte del patrimonio natural de Panamá y declara de dominio público su protección, conservación, restauración, investigación, manejo y desarrollo de los recursos genéticos, así como especies raras y variedades de vida silvestre, para beneficio y salvaguarda de los

ecosistemas naturales, incluyendo aquellas especies y variedades introducidas en el país y que en su proceso de adaptación hayan sufrido cambios genéticos en los diferentes ecosistemas.

El artículo 10 crea el Fondo Nacional de Vida Silvestre, que fomenta, da apoyo y asistencia al cumplimiento de la precitada Ley. De igual manera, se determinan las conductas que generan responsabilidad administrativa por el daño causado a la vida silvestre. Esta norma se ha visto modificada con la promulgación de la Ley 39 de 24 de noviembre de 2005, que incorpora a la misma, la Ley de Caza.

- **Ley 42 de 5 julio de 1996**, “Mediante la cual se aprueba el Protocolo Relativo a las Áreas y a la Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe”. Las obligaciones generales del protocolo, en su artículo 3, disponen la adopción de importantes medidas conducentes a la preservación y conservación de las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro de extinción.

Se establece, además, la posibilidad de prohibir las actividades que tengan efectos adversos sobre esas áreas y especies. El artículo 4 compromete a los Estados Partes del protocolo a la conservación y restauración de tipos representativos de ecosistemas costeros y marinos; hábitat y ecosistemas asociados críticos para la sobrevivencia y recuperación de las especies de flora y fauna endémicas, amenazadas o en peligro de extinción; áreas de especial valor biológico, ecológico, científico, económico etc., que sean esenciales al funcionamiento de los ecosistemas del Gran Caribe.

Este protocolo es una herramienta vital para la gestión de la conservación de los recursos marinos, costeros, ya que introduce conceptos fundamentales a la adopción de planes de manejo de áreas protegidas marinas, para la explotación de los fondos marinos y sus subsuelos.

- **Ley 23 de 15 de julio de 1997**, “Sobre Normas para la Protección de las Obtenciones Vegetales”, y el

Decreto 13 de 19 de marzo de 1999, “Por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 23 de 15 de julio de 1997, con el fin de facilitar los trámites y gestiones para la defensa y la protección de los derechos en cuanto a las normas para la Protección de las Obtenciones Vegetales”. Las disposiciones establecidas para la concesión de derechos del obtentor se basan en que la variedad que se desea proteger reúna características de novedad, homogeneidad, estabilidad y sea distinta; habiendo recibido previamente una denominación de conformidad al artículo 265 de esta Ley. Es decir, las concesiones del derecho de obtentor dependen de las condiciones antes mencionadas; sin embargo, el origen o referencia genética están obviados, lo que hace muy difícil establecer los derechos del Estado, en cuanto a futuros reclamos por beneficios derivados de diversidades biológicas utilizadas para la obtención de nuevas variedades.

- **Ley 41 de 1 de julio de 1998**, “Por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá”. En su Título VI, “De los Recursos Naturales”, estipula que todos los recursos naturales son del dominio público, por lo que corresponde a la Autoridad Nacional del Ambiente velar porque la sostenibilidad y racionalidad de su explotación se disponga con base a criterios estrictos en cuanto al manejo ambiental, pero flexibles como para que su aprovechamiento rinda frutos a las presentes y futuras generaciones.

Se establece en su Capítulo III, artículos 16 y 17, la conformación del Sistema Interinstitucional del Ambiental, buscando la armonización de políticas para evitar conflictos o vacíos de competencia y principalmente coherencia y eficiencia en los lineamientos de la Política Nacional del Ambiente. Se han reglamentando, a su vez, los artículos que con mayor urgencia requieren contar con un ordenamiento en materia de aprovechamiento y beneficios, que ofrezcan a la población una interpretación clara y precisa sobre los objetivos del mismo. Del Título VI, “De los Recursos Naturales”, surge una normativa específica para proteger el patrimonio forestal del Estado, los recursos hídricos, las áreas protegidas y la vida silvestre.

El artículo 66 de esta Ley crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que está conformado por todas las áreas legalmente establecidas mediante leyes, decretos, resoluciones o acuerdos municipales, que por sus condiciones ecológicas y por su diversidad biológica deban ser protegidas.

En el Título VIII, se establecen los parámetros de los tipos de responsabilidades que acarrea la infracción de la normativa ambiental, y se crea la estructura que debe investigar y conocer de las mismas.

En el año 2005, ANAM adoptó un número de resoluciones que establecen una serie de provisiones para facilitar el cumplimiento de las políticas ambientales actualizadas. La conformación de las Comisiones Consultivas; directrices para el otorgamiento de permisos de pesca en la isla de Coiba; medidas regulatorias para la protección, conservación, y el uso de los recursos forestales, son algunas de las normas más recientes que orientan el funcionamiento de la cosa ambiental en el país.

- **La Ley 2 de 7 de enero de 2006**, “Por la que se regula las concesiones para la inversión turística y la enajenación de territorio insular para fines de su aprovechamiento turístico y se dictan otras disposiciones”. Esta Ley establece el salvaguardar los derechos del Estado y de la sociedad sobre territorios insulares; no obstante, no se han determinado criterios claros sobre la libre disponibilidad de los recursos naturales, en especial la biodiversidad y sus componentes, dentro de estos esquemas comerciales. Las actividades de desarrollo urbano en las concesiones otorgadas por el Estado, no contemplan la conservación de estos recursos, ni el valor de la biodiversidad y/o su aprovechamiento. Es decir, se permite el uso del territorio insular, sin una segregación de los derechos que el Estado conserva sobre su patrimonio natural.

Por otro lado, el artículo 33 de la Ley 2, determina que “queda prohibido la tala, el uso y la comercialización de los bosques de manglar, de sus productos, partes y derivados; se exceptúan los proyectos de desarrollo turístico, previa aprobación del estudio de impacto ambiental y cumplimiento de la legislación vigente”.

- **Ley 6 de 1 de febrero de 2006**, “Por el cual se reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y se dictan otras disposiciones”. El artículo 12, sobre los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, posibilita la incorporación de “instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial, a fin de optimizar la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de las condiciones de vida digna para las poblaciones actuales y generaciones futuras. El municipio que cuente con una población de más de 25 habitantes podrá formular su plan de ordenamiento territorial de acuerdo a la presente Ley”.
- **Ley 44 de 27 de diciembre de 2006**, “Por la cual se crea la ARAP, como entidad rectora del Estado para asegurar el cumplimiento y la aplicación de las leyes y reglamentos en materia de recursos acuáticos y de las políticas nacionales de pesca y acuicultura que adopte el Poder Ejecutivo”. En este sentido, canaliza las competencias que tanto el MIDA, como la AMP, tenían en esta área. Respecto al sector agua, entre las funciones asignadas se encuentra la de: “Monitorear la calidad de las aguas en donde se desarrollen actividades pesqueras y acuícola, en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente y los entes locales”.
- **Ley 14 de 18 de mayo de 2007**, “Que adopta el Código Penal de la República de Panamá”. En el Título XIII, “Delitos contra el Ambiente y el Ordenamiento Territorial”, se tipifican las conductas anti-jurídicas contra los recursos naturales y la vida silvestre, y se establecen las sanciones correspondientes. Esta normativa penal se promulgó con el objeto de llenar ciertas lagunas, existentes en la derogada Ley 5 de 28 de enero de 2005.
- **Decreto Ejecutivo 89 de 8 de junio de 1993**, “Por el cual se reglamenta la Ley 24 de 23 de noviembre de 1992”. Este Decreto definió los términos y aclaró lo referente al tipo de actividad relativo a la reforestación que se vería beneficiada por este mismo. En ningún artículo se señala lo atinente a la conservación ni preservación de los componentes de la adaptación, hayan sufrido cambios gé-

ticos en los diferentes ecosistemas biodiversidad, ni los derechos del Estado sobre los mismos, en cuanto a los controles regulados en otros instrumentos afines.

- **Decreto Ejecutivo 7 de 17 de febrero de 1998**, “Por el cual se reglamenta la Ley 35 de 10 de mayo de 1996, por la cual se dictan disposiciones sobre la Propiedad Industrial”. Los artículos 14 y 15 establecen claramente que para los efectos de esta Ley “no se considerarán invenciones los descubrimientos que consistan en dar a conocer o revelar algo que ya existía en la naturaleza, aun cuando anteriormente fuese desconocido; como asimismo se exceptúa de patentabilidad el material biológico tal cual como se encuentra en la naturaleza”. Esta Ley también reconoce al Tratado de Budapest de 1977 como el instrumento regulador de los depósitos de material biológicos y/o de microorganismos para los fines del procedimiento en materia de patentes, cuando la invención a que se refiera un producto o procedimiento suponga uso de estos organismos.
- **Decreto Ejecutivo 2 de 17 de enero de 2003**, “Por el cual se aprueban los principios y lineamientos básicos de la Política Forestal de Panamá”. Los principios, criterios e indicadores para el aprovechamiento forestal sostenible tienen, entre otros, los objetivos de proporcionar una guía para la introducción de prácticas del aprovechamiento forestal,

que facilitan un manejo socioeconómico y biológicamente sostenible. La conservación de la biodiversidad y sus valores asociados, se encuentra entre los nueve criterios seleccionados.

El “Informe sobre el Manejo Sostenible y Protección del Bosque Natural” prevé que, a la tasa de deforestación actual, todos los bosques naturales restantes en el territorio nacional desaparecerían en los próximos 50 a 60 años. Dos acciones son vistas como urgentes: la coordinación de una legislación forestal y agrícola, y la provisión de fuentes alternas de ingreso para las poblaciones de zonas rurales.

- **Decreto Ejecutivo 209 de 5 de septiembre de 2006**, “Por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 de 1 de julio de 1998”. El mismo regula el proceso de evaluación de impacto ambiental, y establece criterios en caso que se perjudique la flora y fauna, con especial atención a la afectación de la diversidad biológica.
- **Decreto Ejecutivo 257 de 17 de octubre de 2006**, “Que reglamenta el artículo 71 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente”. Esta normativa regula el acceso a los recursos genéticos y biológicos cuyo origen o procedencia sea la República de Panamá, y crea la Unidad de Acceso al Recurso Genético (UNARGEN), adscrita a la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre de la ANAM, responsable de recibir y tramitar todas las solicitudes de acceso a los recursos genéticos y biológicos del país.
- **Resolución 012-87 de 1 de abril de 1987**, “Por medio de la cual se reglamenta toda construcción y levantamiento de obras físicas dentro de los Parques Nacionales y reservas equivalentes y se dictan otras disposiciones”. Esta resolución dio inicio a una serie de medidas preventivas y de protección de las áreas protegidas de impactos adversos a los recursos biológicos y otros bajo regímenes de protección.
- **Resolución AG-0208-2007 de 19 de abril de 2007**, “Por la cual se establece la Unidad de Acceso al Recurso Genético”. La Resolución establece a esta



Foto José A. Palma.

Los garantes de la conservación del SINAP.

Unidad como la encargada de normar, regular y controlar el acceso y uso de los recursos genéticos en general.

- **Resolución AG-0051-2008 de 22 de enero de 2008**, “Por la cual se reglamenta lo relativo a las especies de fauna y flora amenazadas y en peligro de extinción y se dictan otras disposiciones”. Dicha Resolución crea un listado de especies amenazadas de flora y fauna silvestre en la República de Panamá, que requieren medidas específicas de protección en el marco territorial de Panamá.

4.3. NORMATIVA PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

- **Artículo 27 de la CDB**, “Que establece los procedimientos para la solución de conflictos disponibles para las partes contratantes del Convenio, ya sea a través de la vía de la negociación o la mediación de una tercera parte”. Ante el fracaso de ambos mecanismos, el Convenio permite que los Estados Partes declaren, por medio de una comunicación escrita, la presentación de la controversia ante la Corte Internacional de Justicia o seguir la vía del arbitraje, tal como se establece en el Anexo II del Convenio.
- **Decreto Ejecutivo 43 de 7 de julio de 2004**, “Que reglamenta la Ley 24 de 7 de junio de 1995 de Vida Silvestre y dicta otras disposiciones”. Según se indica en el Reglamento, el Título V atiende a las tasas retributivas y compensatorias que en concepto de servicios, permisos, concesiones y aprovechamiento de los recursos de vida silvestre, recibe la ANAM. Estos actos son, a la vez, respaldados por procedimientos administrativos que se dictan en el Título VI, “De las Contravenciones Administrativas”.

Se consideran faltas administrativas la captura, utilización, recolección, transporte y comercio de especies silvestres, productos y subproductos, partes y derivados, sin autorización de la autoridad competente. Los artículos 124 y 125 dan la opción de asumirse la reparación inmediata del daño, o si se ha colaborado en la investigación o litigación del daño, la sanción puede eliminarse o rebajarse hasta la mitad.

4.4. EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

El Convenio sobre la Diversidad Biológica, que bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas por el Medio Ambiente (PNUMA) fue adoptado el 5 de junio de 1992, entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. La República de Panamá lo ratificó mediante Ley 2 de 12 de enero de 1995, trayendo consigo un número importante de compromisos internacionales vinculados a los objetivos del Convenio, que deben ser cumplidos por Panamá.

El CDB y sus 188 partes tienen la obligación de impulsar la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes, y una justa y equitativa participación en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. Según el CDB, “la extinción de las especies es un fenómeno natural del proceso evolutivo. No obstante, debido a las actividades del hombre, la amenaza que se cierne sobre las especies y los ecosistemas es hoy mayor que nunca”.

En noviembre de 1995, en Yakarta, Indonesia, los representantes de los Países Partes del CDB, adoptaron una decisión sobre acciones globales

Para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina y costera. Las Partes también establecieron la elaboración de un Protocolo sobre Seguridad en la Biotecnología, centrado especialmente en los movimientos transfronterizos de los organismos vivos modificados (OVM) que puedan generar efectos adversos en la diversidad biológica, que estableciera procedimientos adecuados para un acuerdo fundamentado previo y un Grupo de Trabajo Especial, de composición abierta, sobre Seguridad de la Biotecnología (GTSB) para que se elaborara un Protocolo sobre Seguridad en la Biotecnología. En su tercera reunión, las Partes del CDB, en Buenos Aires, Argentina, se adoptaron el Programa de Trabajo sobre Diversidad Biológica Agrícola y Forestal.

En su cuarta reunión en Bratislava, Eslovaquia, se estableció un panel de expertos sobre acceso y participación en los beneficios, adoptándose un programa

de trabajo sobre la diversidad biológica marina y costera, así como decisiones sobre: aguas interiores, diversidad biológica marina y costera, el artículo 8 (j) y cooperación con otros convenios.

En su quinta reunión, en Nairobi, Kenya, se adoptó un programa de trabajo sobre tierras áridas y subhúmedas, el enfoque hacia el ecosistema, utilización sostenible, diversidad biológica y turismo, especies exóticas invasoras, medidas de incentivo, y la iniciativa taxonómica mundial.

Durante su sexta reunión, en La Haya, Países Bajos, los Países Partes del CDB adoptaron el Plan Estratégico de la Convención, incluyendo la meta de reducir significativamente la tasa de pérdida de la diversidad biológica para el año 2010; así como un Programa sobre Diversidad Biológica Forestal, las Directrices de Bonn sobre acceso y participación en los beneficios, los principios rectores sobre especies exóticas invasoras, y las decisiones sobre la Estrategia Global para la Conservación de Plantas.

En su séptima reunión, en Kuala Lumpur, Malasia, se adoptaron los programas de trabajo sobre diversidad biológica de las montañas, áreas protegidas y transferencia de tecnologías y cooperación; igualmente, se ordenó al Grupo de Trabajo sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación en los Beneficios (APB), que inicie las negociaciones sobre un régimen internacional de APB. El CDB también adoptó una decisión para examinar la implementación del Convenio, su plan estratégico y los avances respecto del logro de la meta 2010; las directrices de Akwe-Kon sobre evaluación de impacto cultural, ambiental y social; los principios y directrices de Addis Ababa para la utilización sostenible; y decisiones sobre comunicación, educación pública, incentivos, aguas internas, y diversidad biológica y marina.

La cuarta reunión del Grupo de Trabajo sobre el Artículo 8 (j), en Granada, España, en enero de 2006, estableció un proceso destinado a adoptar, por medio de la COP-9, un código de conducta ético para el respeto del patrimonio cultural e intelectual de las comunidades indígenas y autóctonas, y a crear

mecanismos voluntarios de financiamiento para que los representantes indígenas puedan participar del proceso del CDB.

La reunión también trató la participación indígena en los Grupos de Trabajo sobre Acceso y Participación en los Beneficios (APB) y adoptó recomendaciones sobre: impactos socioeconómicos potenciales de las tecnologías de restricción del uso genético; indicadores del progreso hacia la meta 2010, vinculada al Artículo 8 (j); elementos para sistemas sui generis de protección del conocimiento tradicional; recomendaciones al Foro Permanente de Cuestiones Indígenas; y un informe integrado sobre tendencias y estatus del conocimiento tradicional.

Durante el mes de marzo de 2006, en Curitiba, Brasil, los Estados Miembros concentraron sus debates en analizar la Segunda Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica, preparada por el Centro Mundial para el Monitoreo de la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Entre los objetivos previstos para esta tarea, está evaluar la contribución del Convenio a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, a la vez, orientar a los Estados Miembros en la integración de estas metas a los planes nacionales de desarrollo. La República de Panamá se ha adherido a 21 convenios internacionales y 10 convenios regionales, cuyos objetivos vinculan la protección ambiental a medidas de conservación de los recursos biológicos y genéticos.

4.5. OTROS CONVENIOS

• Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES)

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) se aprobó mediante la Ley 14 de 28 de octubre de 1977, que prohíbe el comercio internacional de especies de la fauna y flora que se encuentren en peligro de extinción, y reglamenta el comercio de especímenes incluidas en los Apéndices I, II y III (párrafo 7 de la Resolución AG-0051-2008). De igual

manera, el Decreto Ejecutivo 43 de 7 de julio de 2004, reglamenta la normativa especial para el comercio internacional en su Capítulo II del Título III, “Del Comercio Internacional”, asignando a la Dirección Nacional de Patrimonio Natural (actualmente Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre²²) como responsable de la aplicación de las convenciones internacionales sobre vida silvestre en la República de Panamá, y estableciendo los requisitos de exportación, importación, reexportación e introducción procedente del mar de los especímenes incluidos en los apéndices de CITES.

La Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación; el Convenio sobre la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central; el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales, Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, han sido incluidos a nuestra legislación, no obstante, aún resta el deber del Estado de instrumentar dichos compromisos internacionales.

• **Protocolo Relativo a las Áreas y a la Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe**

Adoptado mediante Ley 42 de 5 julio de 1996. Las obligaciones generales del Protocolo, en su artículo 3, disponen la adopción de importantes medidas conducentes a la preservación y conservación de las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro de extinción.



Panthera onca.

Se establece, además, la posibilidad de prohibir las actividades que tengan efectos adversos sobre las áreas y especies especialmente protegidas mediante el Convenio. El artículo 4 compromete a los Estados Partes del Protocolo a la conservación y restauración de tipos representativos de ecosistemas costeros y marinos; hábitats y ecosistemas asociados críticos para la sobrevivencia y recuperación de las especies de flora y fauna endémicas, amenazadas o en peligro de extinción; áreas de especial valor biológico, ecológico, científico, o económico, que sean esenciales al funcionamiento de los ecosistemas del Gran Caribe.

Este Protocolo es una herramienta vital a la gestión de la conservación de los recursos marino-costeros, ya que introduce conceptos fundamentales a la adopción de planes de manejo de áreas protegidas marinas, para la explotación de los fondos marinos y sus subsuelos.

• **Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias para América Central**

A través de la Ley 9 de 12 de abril de 1995, se aprobó el precitado convenio a nivel regional, cuyo objetivo principal es conservar al máximo la diversidad biológica, terrestre y marino-costera de la región centroamericana, para el beneficio de las presentes y futuras generaciones.

²² Decreto Ejecutivo 163 de 22 de agosto de 2006, “Por medio del cual se establece la nueva estructura organizacional y funciones adoptadas por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)”. Gaceta Oficial 25,626 de 7 de septiembre de 2006.

• Convención sobre Especies Migratorias de Animales Silvestres

Esta Convención fue aprobada mediante Ley 5 de 3 de enero de 1989, y la misma reconoce que la fauna silvestre, en sus numerosas formas, constituye un elemento irremplazable de los sistemas naturales de la tierra, que tiene que ser conservado para el bien de la humanidad.

5. MARCO INSTITUCIONAL

La Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible establece, en su último Lineamiento de Política de la Autoridad Nacional del Ambiente (2004-2009), revisar, proteger, recuperar, restaurar y mejorar los ecosistemas para contribuir a la creación de empleos, el bienestar de la población y al desarrollo sostenible.

En el noveno objetivo, “Conservación y uso sostenible de las áreas protegidas y la vida silvestre/Plano ambiental”, señala las siguientes líneas de acción:

- Fortalecer las capacidades técnicas y administrativas para la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y otros territorios:
 - Identificar y priorizar los ecosistemas, especies y los recursos genéticos con mayor necesidad de medidas de conservación y las actividades humanas que los colocan en riesgo en el territorio nacional.
 - Establecer un programa para el saneamiento de los límites (demarcación, señalización, catastro, entre otros), en áreas protegidas.
 - Consolidar el Programa de Monitoreo de la Efectividad del Manejo de las Áreas Protegidas.
- Ejecutar el programa de seguimiento técnico y actualización de los instrumentos de planificación y gestión de las áreas protegidas (planes de manejo, planes anuales operativos, concesiones de administración y servicios, planes de negocios, planes de sitio y categorías de manejo).
- Impulsar la creación de nuevas áreas protegidas terrestres y marinas costeras que incorporen ecosistemas representativos:
 - Revisar y mejorar los procedimientos para declarar y clasificar las áreas protegidas.

- Fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos locales para la creación de áreas protegidas.
- Fomentar la creación de áreas protegidas en terrenos privados.
- Elaborar y ejecutar un programa de custodia y administración de los polígonos de tiro.
- Desarrollar un programa que apoye y articule los esfuerzos planteados en corredores biológicos terrestres y marinos costeras que garanticen la conectividad y minimicen la fragmentación de los ecosistemas.
- Fortalecer las capacidades nacionales para la aplicación de las mejores prácticas de manejo y uso sostenible de la biodiversidad:
 - Actualizar la lista de especies amenazadas, clasificándolas de acuerdo a su vulnerabilidad.
 - Llevar a cabo estudios científicos que faciliten la identificación de las especies con potencial cinegético y su patrón de distribución geográfica.
 - Establecer mecanismos de cooperación con la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP) y otros actores claves para el manejo y conservación de los recursos marino costeros.
 - Desarrollar programas de conservación de especies emblemáticas y/o simbólicas.
 - Establecer y operativizar la Unidad de Acceso al Recurso Genético (UNARGEN).
 - Desarrollar un Sistema Nacional de Monitoreo de la Diversidad Biológica en áreas protegidas.
- Aplicación de mecanismos para la sostenibilidad financiera:
 - Crear una estrategia financiera de largo plazo, que diversifique las fuentes de financiamiento e incremente los recursos económicos del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).
 - Poner en marcha la operación y efectividad de los fondos de canje de deuda por naturaleza (Chagres y Darién).

5.1. SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

En la América Latina y el Caribe, existen 4,437 áreas protegidas terrestres y marinas²³, que cubren 350 millones de hectáreas, y de las cuales 65 están en Pa-

²³ Geo year book, 2006.

namá. Solo en Mesoamérica, durante los últimos 30 años, se declararon 597 áreas protegidas con el objetivo de frenar la deforestación. La gran mayoría de ellas, solo existen en su instrumento de creación, sin que lleguen a ser implementados sus regímenes de manejo adecuadamente. En Panamá, 19 áreas protegidas cuentan con planes de manejo; sin embargo, no cuentan con los recursos financieros que los hagan viables.

El Instituto de Recursos Naturales Renovables (IN-RENARE) (hoy Autoridad Nacional del Ambiente) creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), mediante la Resolución JD-022 de 2 de septiembre de 1992; posteriormente, mediante la Ley 41 de 1 de julio de 1998, la creación del Sistema Nacional del Áreas Protegidas se eleva a categoría de Ley de la Nación.

La Resolución JD-022 de 2 de septiembre de 1992 estableció las categorías de manejo que actualmente conforman el SINAP. Un área protegida es un área delimitada en función de sus características ecológicas y ambientales para fines de conservación de “organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende, la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.”

El Sistema de Áreas Protegidas está conformado por 65 áreas protegidas, que abarcan un área de 2, 600,018.050 hectáreas y representan el 34.43% del te-

rritorio nacional; del cual, el 60% de la superficie es boscosa, ya que el resto son áreas marinas o alteradas. Si bien se cuenta con 16 planes de manejo aprobados, de acuerdo a las 17 categorías establecidas en la República de Panamá, la falta de recursos financieros ha dificultado el desarrollo de actividades en las otras áreas protegidas, donde los bolsones de pobreza están demandando respuestas urgentes o alternativas rentables a las comunidades aledañas. Las áreas protegidas con planes de manejo aprobados al año 2006 son:

- Área Recreativa.
- Lago Gatún.
- Bosque Protector y Paisaje Protegido San Lorenzo.
- Humedal de Importancia Internacional San San Pond-Sak.
- Monumento Natural Cerro Gaital.
- Paisaje Protegido Isla Galeta.
- Parque Nacional Altos de Campana.
- Parque Nacional Camino de Cruces.
- Parque Nacional Cerro Hoya.
- Parque Nacional Chagres. Parque Nacional Darién.
- Parque Nacional General de División Omar Torrijos H.
- Parque Nacional Marino Isla Bastimento.
- Parque Nacional Soberanía.
- Parque Nacional Volcán Barú.
- Parque Internacional La Amistad.

Estos planes de manejo tienen una duración de cinco años, y su principal propósito es el de orientar la implementación de proyectos de investigación, monitoreo y recuperación de hábitat perturbados. Una descripción de las características físicas, biológicas, ecológicas, estado de conservación y manejo de la



biodiversidad, características socioeconómicas, aspectos legales, institucionales y planes de desarrollo, son algunos de los conceptos incorporados a los planes de manejo. Actualmente, se dispone de una normativa básica para atender de manera somera algunas de las áreas protegidas. En parte, debido a la falta de recursos financieros y técnicos, no se ha podido lograr poner en marcha un programa exhaustivo e integrado en todas las áreas protegidas.

- **Resolución de Junta Directa 09-94 de 28 de junio de 1994**, “Por la cual se continúa la reglamentación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”. El artículo 2 establece las categorías de manejo, y se reconocen como tales: reservas científicas, parques nacionales, monumentos naturales, refugios silvestres, áreas de uso múltiple, paisajes protegidos, áreas naturales recreativas, reservas forestales, reservas hidrológicas, parques nacionales marinos, zonas de amortiguamiento, sitios de patrimonio mundial, reservas de la biosfera, humedales internacionales, corredores biológicos, y áreas silvestres protegidas dentro de las comarcas indígenas.
- **Decreto Ejecutivo 43 de 7 de julio de 2004**, “Que reglamenta la Ley 24 de 7 de junio de 1995 y dicta otras disposiciones”. Este Decreto se complementa con el Manual de Procedimientos, aprobado por la ANAM mediante Resolución AG-0138-2004 de 6 de mayo de 2004, que presenta los requisitos y procedimientos para acciones sobre vida silvestre, así como las sanciones que acarrea el incumplimiento de la presente normativa. En el Título VI, “De las Contravenciones Administrativas”, se consideran faltas administrativas: la captura, utilización, recolección, transporte y comercio de especies silvestres, productos y subproductos, partes y derivados, sin autorización de la autoridad competente.
- **Reglamento de la Ley 24 de 1995**. El marco científico conceptual de este reglamento se basa en los principios de la Estrategia Nacional de la Biodiversidad y en el Plan de Acción Nacional sobre la Diversidad Biológica. La gestión ambiental debe llevarse a cabo, en todo momento, con criterios científicos y sociológicos concertados con la sociedad civil, conservando la biodiversidad y las áreas

protegidas. La conservación de la vida silvestre en todas sus formas, in situ y ex situ, son los parámetros principales en cuanto a gestión y manejo de los recursos. Por otra parte, se ve la posibilidad de la participación de particulares en la gestión ambiental, como la conciliación de aspectos de autonomía de las comarcas indígenas y este Reglamento.

A pesar del número de normativas y legislaciones nacionales que han amparado la conservación de la biodiversidad, aún no se cuenta con un plan de financiamiento propio, que responda por los costos para su instrumentación. La participación de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro, en esta tarea, no se ha dejado esperar, como lo demuestra el número de proyectos que en materia de conservación se han implementado

La Red Nacional para la Cooperación en la Educación Ambiental, compuesta por casi 160 organizaciones no gubernamentales, 21 empresas y 20 universidades, demuestra la participación de la sociedad civil en estas faenas²⁴. Entre los distintos programas que se han ocupado de financiar, investigar y preparar propuestas para la conservación de la biodiversidad y su sostenibilidad, se encuentran un gran número de organismos académicos no gubernamentales y privados convencidos de las ventajas que tiene la conservación como aporte al medio ambiente nacional y global.

La asociación panameña Red de Reservas Naturales Privadas ha logrado conformar una propuesta importante de conservación, indistintamente de la falta de incentivos o medios para lograr mayores resultados, en particular en lo vinculación a los moradores de estas áreas.

Cabe señalar que la Ley 41, General de Ambiente, en el artículo 68, prevé la creación de áreas protegidas en terrenos privados. A la fecha, existen dos reservas privadas reconocidas oficialmente: Reserva Privada Patiño (1993) y la Reserva Privada Río Caimito (1998).

²⁴ Dirección de Fomento de la Cultura Ambiental.

El II Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas, celebrado en Panamá durante la última semana de abril de 2006, evaluó las consecuencias que tiene para la biodiversidad y sus componentes un aparente interés global por la protección de recursos biológicos, sin prever la interacción que estos deben tener con las poblaciones locales. Es decir, que merece ser selectivo en cuanto a la adecuada explotación de nuestros recursos cuando la mira está puesta en posicionar a Panamá en mercados internacionales.

Si consideramos a la biodiversidad como el recurso natural más importante que tiene el istmo panameño, tendríamos entonces que iniciar por privilegiar medidas de Estado que avalaran el buen uso de esos recursos, de manera selectiva y prioritaria al desarrollo del país. No conservamos por conservar, sino conservamos con objetivos y metas concretas que resulten en beneficio para la población panameña.

Entre los siete principios que guían el Proyecto Ley “Por el cual se regula el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de Panamá y se dictan otras disposiciones”, se encuentra, en segundo lugar, el *principio de erradicación de la pobreza*. El mismo establece que: “El aprovechamiento sostenible de los ecosistemas contenidos dentro y fuera de las áreas protegidas de la República, debe orientarse principalmente al objetivo mundial de erradicación de la pobreza para la conservación, manejo y desarrollo sostenible de las áreas protegidas en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones”, se encuentra, en segundo lugar, el *principio de erradicación de la pobreza*. El mismo establece que: “El aprovechamiento sostenible de los ecosistemas contenidos dentro y fuera de las áreas protegidas de la República debe orientarse principalmente al objetivo mundial de erradicación de la pobreza en todas sus manifestaciones

Este proyecto, todavía en discusión, tiene entre sus objetivos principales “integrar la conservación y el uso sostenible de las áreas protegidas con el desarrollo de políticas socioculturales, socioeconómicas y ambientales.” Se vincula, directamente, las soluciones de problemas de índole económicos o sociales a los aportes que a la sociedad panameña hace la biodiversidad, recurso central, objeto de protección a

través de las áreas protegidas. Indistintamente de la normativa nacional o acuerdos y tratados internacionales, el objeto de discusión es la diversidad de la especie la “panamenense” cuyas bondades o aprovechamiento ecológico, ambiental o socioeconómico está en discusión; sea para la actualidad o en el futuro, por parte de nacionales o de extranjeros.

5.2. CORREDORES BIOLÓGICOS

En el año 1992, los Presidentes de Centroamérica firmaron en Managua, Nicaragua, el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y la Protección de las Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, sobre el cual se conforma el Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas, para coordinar el esfuerzo de crear un Corredor Biológico Mesoamericano. En 1997, se actualiza la información para la interconexión del SICAP, el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas que propugna el ordenamiento de zonas aledañas ambientales, y promueve la inversión en la conservación y uso sostenible de los recursos naturales.

En 1998, la República de Panamá asume el compromiso de promover la conservación de la riqueza ecológica y valores de la biodiversidad, a través del Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño. Este proyecto promueve la conservación, aprovechamiento y manejo de la diversidad biológica de Panamá, tomando en cuenta la necesidad de incentivar y facilitar el desarrollo sostenible y una mejora en la calidad de vida de las comunidades rurales del país, donde el 34.43% del territorio nacional forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), desde noviembre de 1998, lleva a cabo la coordinación del CBMAP, a través de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP), con fondos que provienen de una donación del GEF y administrados por el Banco Mundial, además de aportes del gobierno nacional. Según datos del proyecto, obtenidos vía una encuesta realizada en 1991, el 42% de las familias encuestadas eran pobres y, de estas, un 23% se encontraba en extrema pobreza.

Dentro de los planes nacionales de desarrollo para el alivio de la pobreza rural y el manejo adecuado de los recursos naturales, el gobierno nacional presentó, al Banco Mundial, el Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales (PPRRN), en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Su objetivo fue aplicar, sobre una base piloto, metodologías para canalizar recursos financieros que les permitieran a las comunidades locales reducir la pobreza, el deterioro de los recursos naturales, la migración y la recuperación de áreas protegidas.

El Proyecto PPRRN desarrolló tres componentes:

- **Componente A:** Desarrollo Rural Sostenible, por un monto de B/.17, 750,000.00; ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).
- **Componente B:** Conservación de la Diversidad Biológica, por B/.2, 450,000.00; ejecutado por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).
- **Componente C:** Coordinación del Proyecto, por B/.2,800,000.00; ejecutado por el MIDA.

Los resultados de la primera etapa del proyecto, en cuanto al Componente B, lograron, entre otros, un avance en el fortalecimiento y la modernización del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), la reducción de la presión sobre las áreas protegidas y un mayor interés en el desarrollo de ecoturismo.

Sin embargo, la etapa correspondiente al Componente A, sobre alivio a la pobreza, no logró sus objetivos, debido principalmente a sus fragilidades institucionales y sus propósitos; vistos estos como metas fáciles de lograr dentro de un territorio de difícil acceso, con una población seriamente afectada por problemas de indigencia en toda su concepción.

El proyecto “Valoración de la Biodiversidad y Servicios Ambientales en los Remanentes de los Bosques de la Reserva Forestal El Montuoso en la Provincia de Herrera” fue implementado por un equipo de profesionales del Instituto de Ciencias Ambientales y Biodiversidad de la Universidad de Panamá. El proyecto se llevó a cabo gracias a la colaboración de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, concluyendo en marzo de 2004.

Según el informe final del proyecto²⁵, en la Reserva conviven una gama de más de 40 especies de plantas, cuya diversidad y riqueza constituyen evidencia del aporte de estos bosques fragmentados a la conservación de la diversidad biológica local y regional. El secuestro de más de 653,000 toneladas de carbono de bosques maduros, que ocupan el 27% de la Reserva; 220 especies de plantas leñosas; 52 especies de anfibios y reptiles; 148 especies de aves; 38 especies de mamíferos y 12 especies de peces nativos, se añaden a las 83 especies silvestres en situación de peligro crítico, amenazadas o en condición de vulnerabilidad.

Según este estudio, la tendencia a priorizar los esfuerzos de la conservación en áreas de mayor superficie, bajo el criterio de que protegiendo las áreas se protegen las especies, ha puesto en discusión las ventajas de este criterio como orientador de las decisiones en materia de conservación. Se estima que la mayoría de los bosques fragmentados se encuentran bajo el control de poblaciones rurales locales, que conviven y amenazan la sobrevivencia de esos recursos. Los bienes que genera la Reserva según Garibaldi son protección de la biodiversidad local y nacional, regulación de la infiltración y escorrentía del agua, protección de los suelos, protección del hábitat para la fauna silvestre y belleza escénica.



Orquídea, Cerro Tute, Parque Nacional Santa Fe.

²⁵ Diversidad biológica y servicios ambientales de los fragmentos de bosques en la Reserva Forestal El Montuoso, Panamá.

Entre los valores de no uso, se identificaron: la presencia de las especies, la conservación del hábitat para dichas especies, la protección de la biodiversidad y el potencial turístico del área.

Los resultados de recientes estudios nos demuestran, una vez más, que la importancia de la biodiversidad y sus aportes a las economías locales siguen estando subestimados dentro de los planes nacionales de desarrollo. La falta de conocimiento científico y económico, como la debilidad institucional, ha limitado el debate sobre las ventajas que para Panamá tiene el aprovechamiento ordenado de estos recursos.

En el contexto de la política, esta temática ha sido abordada por investigadores, científicos y estudiosos ecologistas o por aquellos cuyos intereses hacen a la promoción de la conservación de los recursos naturales como productos de transacción comercial, pero no se encuentran en los foros de decisión de la política pública.



Cosecha de café en actividades de silvicultura en Darién.

Aun cuando se cuenten con criterios técnicos para fundamentar la creación de áreas protegidas y reglamentar las zonas de amortiguamiento o corredores biológicos, hace falta el otro peso de la balanza. ¿Qué le significa al panameño del interior o de las afueras de la Ciudad de Colón estas barreras naturales? ¿Cómo apreciar su importancia ante otras más entendidas, como son la relación entre la productividad y la reducción de la degradación de tierras que conllevan aspectos de la realidad panameña?

Las consideraciones ambientales de uso sostenible de bosques en los planes de desarrollo vial, no siempre conllevan valores de mercado que los equipare y, por lo tanto, no se aprecian sus aportes a las economías locales. La valoración de la biodiversidad va de mano del conocimiento que se tenga de la misma. Sin embargo, ese conocimiento no se apoya únicamente en puntos de vista científicos técnicos, sino también debe tomar en cuenta a aquellas nociones y tradiciones de manejo cultural y social de las comunidades locales

Los costos de oportunidad que se asocien a proyectos de uso sostenible de la biodiversidad, podrán ser altamente beneficiosos si se promueven conjuntamente con otras políticas de incentivos a la conservación selectiva del recurso. La biodiversidad no tiene un precio fijo, ni un valor estable.

La Conferencia de las Partes de la CDB, en su octava reunión, celebrada en marzo de 2006, en Brasil, sugiere que en la valoración de la biodiversidad se debería tratar de atender a los valores económicos totales de los servicios de los ecosistemas no comercializados, incluyendo el valor de uso directo como indirecto. La COP-8 del CDB recomienda el uso de variados instrumentos de valoración, buscando apreciar los cambios y transformaciones a los cuales se sujetan los ecosistemas por razones endógenas y antropógenas. Entre otros, se encuentran las mediciones o enfoques basados en el costo. Estos enfoques, según la COP-8 del CDB, pueden ser útiles si el costo de sustituir o de restaurar el activo dañado y los correspondientes servicios de los ecosistemas pueden ser estimados con un grado razonable de precisión y no exceden el valor de los servicios de los ecosistemas.

Indistintamente de los enfoques o esquemas que se sigan, entrar en negociación sobre los valores de la biodiversidad requiere de arreglos institucionales, que los hagan viables y convenientes a los intereses del país. ¿Cómo participar en negociaciones comerciales sobre niveles y rangos de aranceles para servicios y productos ambientales si no se cuenta con los equivalentes y valores económicos, sociales, ambientales o comerciales necesarios a una buena negociación?

Cómo cuantificar el valor de uso o no uso de la biodiversidad implica una estrategia de políticas con opciones múltiples, en función del potencial rentable de esta inversión. Para cada opción existe una merma o un beneficio, no necesariamente comercial o económico.

Si se busca potenciar los recursos nacionales e incrementar el nivel de exportaciones, productividad y uso de los recursos, se requiere incorporar insumos ambientales (léase recursos de la biodiversidad) que, de lo contrario, podrían limitar o achicar este proyecto de país. No es cuestión únicamente de la ANAM, el velar por la conservación de la biodiversidad o su disposición de acuerdo a buenas prácticas ambientales. Una estrategia integradora, que contenga un plan de incentivos recíproco a las opciones que se ofrezcan, pudiera ser una base sólida sobre la cual se pacten acuerdos de uso de la biodiversidad. Si la opción es la conservación, se requieren pagos por el no uso. Si la opción es el uso selectivo, de igual forma deben estimarse los beneficios presentes y futuros que puedan desincentivar la sobreexplotación o abuso de uso del recurso, pero dentro de esquemas integradores y no aislados del conjunto de políticas nacionales de desarrollo.

¿Cómo conjugar una Política Nacional de Biodiversidad dentro de esquemas duales opuestos por intereses ambientales, comerciales, sociales o políticos: como son la vía de la conservación o la comercialización de estos recursos dentro de un mundo globalizado?



Consejo Directivo, Parque Nacional Coiba.

Las potencialidades de uso de un recurso fluctúan por razones de intereses políticos o estratégicos de desarrollo del país. Con variables que evolucionan no únicamente desde el punto de vista científico, sino social y económico, las facultades que debe tener la sociedad panameña para disponer de estos recursos debe ser la principal guía a la Política Nacional de Biodiversidad que se adopte.

5.3. RESERVAS PRIVADAS

La asociación panameña Red de Reservas Naturales Privadas, organización sin fines de lucro, fundada el 7 de octubre de 1999, y reconocida por el Ministerio de Gobierno y Justicia mediante Resuelto 561-PJ-304 con fecha del 10 de diciembre de 2001, establece como objetivo la valorización de la riqueza natural de Panamá, favoreciendo la educación, la capacitación y la toma de conciencia ciudadana sobre la importancia de las reservas naturales.

Asimismo, tiene la tarea de colaborar en la promoción y el mercado de turismo ecológico y los productos del bosque de las reservas privadas asociadas, que cumplan con la legislación vigente y el Código de Ética. Los socios de esta red al año 2005, sumaban 28, más tres asociados.

5.4. PROYECTOS DE INVERSIÓN IMPLEMENTADOS EN LA CUENCA DEL CANAL

Desde 1995, se ha venido administrando el Fideicomiso Ecológico de Panamá (FIDECO), a través de la Fundación Natura, organización sin fines de lucro. Este fondo, con un capital inicial de 25 millones de balboas, fue establecido en 1995 con donaciones del Gobierno de Panamá (quince millones de balboas), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (ocho millones de balboas) y The Nature Conservancy (TNC) (dos millones de balboas). De los 50 proyectos que se han implementado dentro de la Cuenca del Canal, financiados por FIDECO, 8 son de conservación de la biodiversidad, 20 de agroforestería y manejo sostenible de bosques, 2 de ecoturismo, y el resto vinculados a las cuencas hidrográficas. De aquellos implementados fuera de la

Cuenca del Canal, 55 proyectos son de conservación de la biodiversidad, agroforestería y manejo sostenible de bosques; 5 sobre disminución de la contaminación; 2 de ecoturismo y 3 de manejo de cuencas hidrográficas.

5.5. RED INTERAMERICANA DE INFORMACIÓN SOBRE BIODIVERSIDAD

La Red Interamericana de Información sobre Biodiversidad (IABIN) fue creada en 1996, como una iniciativa de la Cumbre de las Américas, contando en la actualidad con la participación de 34 países.

5.6. SECRETARÍA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SENACYT)

El artículo 79 de la Constitución Política de Panamá dicta que “El Estado formulará la política científica nacional destinada a promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología.” La Ley 13, de 15 de abril de 1997, “Por la cual se establecen los Lineamientos para el Desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación” y modificada por la Ley 50 de 21 diciembre de 2005, dio forma a la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, la que está adscrita al Despacho de la Presidencia de la República. SENACYT contribuye al fortalecimiento de la capacidad de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y competitividad. Son variados los esfuerzos que la SENACYT ha patrocinado en la investigación científica y tecnológica de las distintas variables y componentes de la biodiversidad. En conjunto con el laboratorio INDICASAT (Instituto de Investigaciones Científicas Avanzadas y Servicios de Alta Tecnologías), que es la sede del proyecto “International Conservation Biodiversity Group” (ICBG) de bioprospección, que en colaboración con el STRI, han logrado desarrollar importantes procedimientos y descubrimientos que merecen ser protegidos vía patentes de invención por su potencial comercial y beneficios futuros.

Cabe señalar, que la mayoría de las muestras utilizadas en ensayos de bioprospección se han tomado en

las áreas protegidas, permitiéndose al menos conocer sobre el tipo, clase y cantidad de las muestras y colectas que se han realizado y sobre la variedad o especie utilizada.

5.7. UNIVERSIDADES

• Universidad de Panamá (UP)

La Universidad de Panamá, a través de la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, lleva a cabo investigaciones sobre diferentes elementos de la biodiversidad, tarea de la cual se ocupan indistintamente los siguientes centros de investigación:

- Centro de Ciencias del Mar y Limnología.
- Centro de Estudios de Recursos Bióticos.
- Centro para el Mejoramiento de las Ciencias Naturales y Exactas.
- Centro de Investigación de Criobiología.
- Centro de Investigación de Psicofarmacología.
- Centro de Investigaciones con Técnicas Nucleares (CITEN).
- Centro de Investigaciones Farmacognósticas de la Flora Panameña (CIFLORPAN).
- Centro de Investigaciones Farmacológicas.
- Instituto de Ciencias Ambientales y Biodiversidad.
- Instituto de Geociencias.
- Laboratorio de Microbiología Ambiental / Instituto Especializado de Análisis (IEA).
- Laboratorio de Microbiología Ambiental.
- Instituto de Alimentación y Nutrición.
- Centro de Investigaciones Agropecuarias.
- Centro de Investigación con Técnicas Nucleares.
- Laboratorio de Microbiología Aplicada y Experimental.
- Centro de Investigaciones Parasitarias.

La Secretaría Técnica funciona en la Ciudad del Saber, en la República de Panamá, facilitándole a nuestro país una herramienta privilegiada en el manejo de la conservación, en función de sus intereses y prioridades.

Su meta es poder ofrecer una plataforma con base en la Internet, que facilite el acceso a información científicamente fiable sobre biodiversidad. Una principales actividades que IABIN lleva a cabo es la de

evaluar las necesidades de información de la comunidad que trabaja en temas relacionados con la biodiversidad en la región y establecer cuáles son prioritarias.

• **Universidad Tecnológica de Panamá (UTP)**

Esta Universidad desarrolla un sinnúmero de proyectos relativos a la conservación y uso de la biodiversidad, conjuntamente con los Centros de Producción e Investigaciones Agroindustriales y de Proyectos.

• **Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI)**

El interés por la conservación de la biodiversidad en la provincia de Chiriquí ha estimulado la investigación y desarrollo de proyectos similares. Entre los centros de investigación que colaboran con la Universidad se encuentra:

- Instituto de Ciencias Ambientales y Desarrollo Sostenible.
- Laboratorio de Investigación en Productos Naturales.
- Laboratorio de Investigación y Servicios Físico-Químicos (LASEF).
- Laboratorio de Recursos Naturales.
- Laboratorio de Residuos de Plaguicidas.



El especialista Luis Elizondo es sorprendido por un ofidio en una gira de monitoreo.

• **Universidad Santa María La Antigua (USMA)**

La USMA lleva a cabo investigaciones que documentan información relevante sobre especies de flora y fauna nacional en los Centros de Estudios e Investigaciones en Ciencias Agrarias y el Centro de Investigaciones y de Promoción Social Urbana, entre otros.

5.8. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

La participación de la sociedad civil organizada, en esta materia, se distingue entre aquellos que se han dedicado primordialmente a promover la conservación de la biodiversidad, y otros que han visto en su aprovechamiento y rentabilidad una opción para la solución de los problemas que más aquejan a la población de las áreas rurales. Se puede resaltar la importante labor que llevan a cabo grupos como:

- AED.
- Asociación de Bioética de Panamá.
- Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON)
- Asociación Napguana.
- Asociación Unión Campesina Nueve de Junio.
- Centro de Estudio de Acción Social Panameño (CEASPA).
- Centro de Estudios para el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Centro de Estudios y Asesoría Legal de Panamá (CEALP).
- Fondo PEREGRINO
- Fundación Albatros Media.
- Fundación Avifauna.
- Fundación Dobbo Yala.
- Fundación Mar Viva Panamá.
- Fundación Natura.
- Fundación PA.NA.MA.
- Fundación para la Protección del Mar.
- Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales (STRI).
- Sociedad Audubon de Panamá.
- Sociedad Nacional para el Desarrollo de Empresas y Áreas Rurales (SONDEAR).

El STRI es una dependencia, para la investigación de la diversidad biológica, del Smithsonian Institute del gobierno de los Estados Unidos de América. Desde el año 1923, en el Monumento Natural Isla Barro Colorado, se han llevado a cabo cientos de investigaciones sobre esta materia, pudiendo documentarse científicamente datos muy importantes para el desarrollo del país.

Anualmente, visitan Panamá más de 900 científicos, quienes toman muestras de recursos naturales panameños en estas tareas; además, cuentan con 38 científicos de planta, quienes realizan ensayos y proyectos igualmente claves al conocimiento y conservación de la biodiversidad.

Los objetivos y propósitos de algunas ONG guardan muchas veces una relación inversa en cuanto a las acciones de conservación/beneficios aparentes, que se desprenden de las metas de la ENB. Es decir, el interés por conservar no necesariamente está en función de su valor científico, ecológico o económico; en muchos casos, lo ha determinado la especulación de tierras con supuestos valores inmobiliarios. Sin embargo, para un país en desarrollo como Panamá, pueden representar sacrificios adicionales para una población que requiere opciones que mejoren su situación de vida en el momento y no más tarde. Por ende, se establecen diferencias entre los objetivos de muchos de estos organismos y la función del Estado. Esta diferencia, planteada en cuanto al grado o monto de los recursos para la inversión en tareas de conservación que no se dirigen hacia una mejor acción en cuanto a su aprovechamiento.

La tendencia cada vez más fuerte para continuar conservando vastas áreas del territorio nacional, por razones de especulación o simplemente de preservación de tierras, se ve ahora enfrentada a las oportunidades que negocios ambientales están atrayendo de manera indiscriminada y no regulada. Precisamente por esta falta de regulación, es que muchas oportunidades de uso de este capital natural, que llegan al país, en función del atractivo de esta biodiversidad, pueden perderse por no contarse con las capacidades que las viabilicen ni con la información que las proyecte en el tiempo.

6. COMPETENCIAS INSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE BIODIVERSIDAD

El Estado panameño cuenta con una normativa lo suficientemente adecuada para que el gobierno pueda ejercer sus funciones y responsabilidades en el manejo de la cosa ambiental, con la garantía que requieren y esperan todos los ciudadanos y residentes del territorio nacional. La ANAM lleva a cabo sus tareas en coordinación con una red de unidades ambientales y mecanismos intercalados con otras instituciones nacionales, públicas y privadas. La Ley General de Ambiente dispone que a todo nivel de la estructura gubernamental, nacional, provincial, municipal y local, se integren las pautas, normas y resoluciones que permitan la implementación de las disposiciones en estos instrumentos. La competencia que tienen otras instituciones para reglamentar las disposiciones referentes al manejo de los recursos naturales, se han venido fortaleciendo durante los últimos años.

La Ley 12 de 25 de enero de 1973, que crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario; la Ley 8 de 16 de junio de 1987, por la cual se regulan las actividades relacionadas con los hidrocarburos; la Ley 10 de 24 de junio de 1992, por la cual se adopta la educación ambiental como una estrategia nacional para conservar y desarrollar los recursos naturales y preservar el ambiente; el Decreto Ejecutivo 27 del 20 de enero de 1993, por el cual se establecen prohibiciones al transporte de madera en tucas, en las provincias de Darién y Panamá; la Ley 58 de 28 de diciembre de 1995, por la cual se define la acuicultura como una actividad agropecuaria, se establecen incentivos y se dictan otras disposiciones; La Ley 36 de 17 de mayo de 1996, por la cual se establecen controles para evitar la contaminación ambiental ocasionada por los combustibles y el plomo, son normas que indican el compromiso y la obligación que tienen las instituciones para propiciar un desarrollo ambiental, social y económico, acorde a los objetivos y metas respectivas a sus quehaceres principales.

6.1. EL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE (CNA)

El artículo 14 de la LGA, por el cual se crea el CNA, otorga, entre otras, las funciones de recomendar la Política Nacional del Ambiente y del uso sostenible de los recursos naturales al Consejo de Gabinete, apoyando a la ANAM en coordinación con el Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA) en la ejecución de la política.

El SIA, a su vez, y la ANAM, en conjunto con la red de unidades ambientales sectoriales, tienen a su cargo la tarea de coordinación y dar seguimiento y monitoreo de los resultados de esta política.

6.2. LAS COMISIONES CONSULTIVAS NACIONALES DEL AMBIENTE (PROVINCIALES Y DISTRITALES)

Según el Capítulo IV de la LGA, la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente es la herramienta de expresión de la sociedad civil y de participación ciudadana en temas de recursos naturales y ambientales en general. Debe estar integrada por no más de 15 miembros en representación del gobierno, sociedad civil y las comarcas indígenas.

Las comisiones provinciales y distritales están integradas de manera similar por el Gobernador de la Provincia; por el representante del Congreso General Indígena; por representantes del Consejo de Coordinación Comarcal; por el Alcalde en sus respectivos distritos; y representantes de la sociedad civil local.

La ANAM adoptó, por Resolución de 9 de enero de 2004, el Programa de Monitoreo de la Efectividad del Manejo de las Áreas Protegidas del SINAP. Sus principales objetivos buscan incrementar y mejorar las relaciones con las comunidades en las zonas de las áreas protegidas, en base a evaluaciones cuya información contribuya a la toma de decisiones sobre intereses ciertamente afines a esas poblaciones. El informe para el período 2001-2005, que incluye mediciones desde el año 1997 en 36 áreas protegidas, fue el resultado del

monitoreo llevado a cabo por funcionarios de la ANAM y líderes de comunidades aledañas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales e instituciones académicas y gubernamentales.

Se utilizaron 44 indicadores para la medición de la gestión de manejo, que reflejó resultados regulares de manera general:

- En el *ámbito social*, que mide la relación con la sociedad, los resultados también fueron regulares; en particular, en cuanto a la disminución de la participación ciudadana, que coincide con un menor impulso a las actividades de educación ambiental y de divulgación.
- En el *ámbito administrativo*, la falta de recursos humanos, la inestabilidad laboral y los pocos fondos para el mantenimiento de infraestructuras y equipos, son vistos como las causas para una gestión igualmente regular.
- En el *ámbito de recursos naturales y culturales*, se encontró que, como resultado del interés que el turismo ecológico ha despertado y cuyo aprovechamiento está siendo visto como una alternativa de desarrollo para estas comunidades, se han incrementado las actividades de conservación y protección dentro de las áreas protegidas.

La gestión del ámbito político y legal recogió resultados casi favorables ante el número importante de leyes, decretos ejecutivos y resoluciones de junta directiva que gobiernan el manejo de las áreas protegidas. Por otra parte, la gestión económica y financiera recibió evaluaciones poco aceptables ante la disminución de los fondos asignados a estas tareas.

Sin pretender evaluar el “Informe de Monitoreo de las Áreas Protegidas”, se hace obvio y necesario conocer a fondo, vía un censo de hogar, información completa sobre la situación socioeconómica de las poblaciones que habitan las áreas protegidas. La falta de planes de manejo y del personal capacitado hace aún más difícil concretar planes de desarrollo para estas comunidades.

La carencia de *expertise* en el manejo de las áreas protegidas es un grave problema que debe abordarse con la premura y diligencia que los planes de manejo

exigen. Es decir, que de 14 experiencias en manejo de áreas protegidas, la ANAM provee 28 técnicos/funcionarios a tiempo completo. Salvo en el caso del Monumento Natural de Barro Colorado, Reserva Forestal de Fortuna o el Parque Nacional Metropolitano, que son auto gestores, la participación de ANAM es menor²⁶; por lo tanto, no se cuenta con un personal asignado de forma permanente, aun cuando existe la colaboración de otras organizaciones. En materia de vigilancia y denuncia de actos ilícitos, el “Informe de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza” (por sus siglas en inglés UICN) sobre el estado de la gestión participativa, señala que la colaboración de ANAM está siempre presente; no así cuando se trata de la ANAM promotora del vínculo sociedad-ambiente, que es el centro de la gestión y ventaja para un aprovechamiento racional y sostenible de estos recursos.

7. RECURSOS HUMANOS TÉCNICOS Y PROFESIONALES

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, en su “Informe sobre el Estado de la Gestión Compartida de Áreas Protegidas en Panamá”, hace una relación entre la debilidad de los recursos humanos y técnicos de la ANAM y la debida atención al manejo de las áreas protegidas. La gran mayoría de los técnicos son biólogos, ubicados en tareas en la sede central de la ANAM, quienes se ocupan de dar seguimiento a la “planificación de las áreas protegidas y a proyectos, así como a la elaboración de términos de referencia, al seguimiento de las consultorías, convenios nacionales e internacionales, seguimiento a las agendas de los Comités Técnicos de Áreas Protegidas, Biodiversidad, CITES, Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (conocida también como CMS), RAMSAR, entre otras actividades”.

El resto de los funcionarios dedicados a las tareas del SINAP, cubren el 55% de las áreas protegidas; o sea, que 16 de estas no cuentan con un solo funcionario a tiempo completo, entre las cuales está la Reserva

La Tronosa y Majé. De igual forma, impacta la falta de recursos para la capacitación del personal en otras áreas de la gestión; más aún cuando se están incorporando novedades en cuanto a su aprovechamiento, que implica conocimientos en la promoción y servicios de las áreas protegidas. Las necesidades técnicas y experiencias profesionales que cada vez más se les exige a los administradores de las áreas protegidas, requieren la recapacitación de biólogos, ingenieros forestales y químicos, en temas de promoción turística y procesos de divulgación y mercadeo de productos para los cuales no fueron educados.

El programa de voluntariado organizado por la Dirección de Fomento de la Cultura Ambiental de la ANAM, ha representado un paso importante para fortalecer las actividades de las áreas protegidas, ya que resulta casi imposible, con fondos públicos, poder dar atención completa a tan vasto territorio sin el apoyo de la sociedad civil.

La falta de acuerdos actualizados sobre objetivos comunes entre ANAM y demás instituciones públicas y privadas hace que todo el esfuerzo paralelo a las tareas de ANAM contribuya, escasamente, al manejo establecido para las áreas protegidas; particularmente, por la falta de compromisos de aquellos que las investigan o utilizan para intereses no públicos.

Según la información recabada por la ANAM, 15 áreas protegidas no cuentan con investigaciones para su manejo; 10 cuentan con investigaciones esporádicas sin relación al manejo del área, quedando solo una cuyas investigaciones pudieran servir a organizar las actividades y necesidades de manejo del área.

Entre los datos más significativos que se ha proporcionado por la ANAM, está el del listado de fauna y flora, del cual no cuentan un 77% de las áreas protegidas. Es decir, que solo el 9% cuenta con listados actualizados, a pesar de los numerosos estudios que se llevan a cabo por parte de centros de investigación de las universidades nacionales, del STRI, o de otros programas nacionales o internacionales como “The Nature Conservancy”, quienes están permanentemente estudiando la biodiversidad panameña con resultados importantes a estas gestiones.

²⁶ Estado de la gestión compartida, UICN.

8. MERCADO DE ESPECIES: BIENES Y SERVICIOS DE LA BIODIVERSIDAD

El 9 de noviembre de 2004, por iniciativa de la Administración General de ANAM, se creó la Unidad de Economía Ambiental (UEA) mediante la Resolución AG-0643-2004. Sus objetivos principales apoyan la idea de identificar valores actuales, monetarios u otros, a la disposición del recurso en función de las realidades nacionales y proyecciones de desarrollo futuro. Según lo expuesto por la UEA, el valor económico de un recurso natural es una expresión monetaria de los beneficios que dicho recurso genera para la sociedad. Este valor no necesariamente está ligado al uso directo o indirecto del recurso, sino que también se basa en valores de:

- **Valor de uso:** El valor de uso se deriva del uso real de los recursos naturales, asociado con el uso in situ de un recurso. Es decir, de uso directo, que se refiere al valor por el uso de un recurso en un lugar específico, como es la extracción de leña y frutos, la caza y la pesca; o por otro lado, el caso de visitas a un lugar recreativo o paisajístico.
- **Valor de uso indirecto:** Surge cuando las personas no entran en contacto directo con el recurso en su estado natural, pero aun así el individuo se beneficia de él. Este es el caso de las funciones ecológicas o ecosistémicas, como: regulación del clima, reciclaje de nutrientes y de residuos, entre otro.
- **Valor de opción:** Hace referencia al valor de uso potencial de un recurso; es decir, corresponde a lo que los individuos están dispuestos a pagar hoy por usar el recurso en el futuro. Señala también la UEA, que el concepto de valor de casi-opción refleja el beneficio neto obtenido al posponer una decisión de usar o no un recurso, en espera de despejar total o parcialmente la incertidumbre existente, mediante la obtención de una mayor información.
- **Valor de no uso o valor intrínseco:** Se refiere a valores que están en la propia naturaleza de las cosas, pero que a la vez están disociados del uso o incluso de la opción de usarlas. Viene dado por la sola existencia del recurso en los ambientes naturales y de sus atributos. La existencia de este valor es independiente de la apreciación de las personas; no obs-

tante, su valor o utilidad es captado a través de la revelación de las preferencias de los seres humanos. El valor de no uso incluye el valor de legado y el valor de existencia.

- **Valor de legado:** Corresponde al valor que cualquier individuo le asigna a un recurso al saber que otros puedan beneficiarse del mismo en el futuro.
- **Valor de existencia:** Es un concepto que surge al asignar un determinado valor a un recurso, simplemente porque este existe, aun cuando los individuos nunca han tomado contacto con él, ni lo harán en el futuro.
- **Valor económico total (VET):** Corresponde, entonces, a la sumatoria de los valores de uso y de no uso (VET = valor de uso + valor de no uso)²⁷. El “Informe sobre Valoración de los Recursos Forestales”²⁸ muestra el valor de estos recursos en función de los beneficios y servicios que estos prestan de manera directa e indirecta. Es decir, productos maderables, beneficios no maderables, como sostén de las cuencas, sostén de la biodiversidad y sus componentes, etc.

En el caso de los bosques naturales que se ubican dentro de las áreas protegidas, su valor se refleja en función de los servicios ambientales que estos prestan al mantenimiento de las cuencas hidrográficas, la provisión de agua para consumo humano y de riego, además de otros aportes vinculados a la fijación de carbono.

La capacidad de captura se estima en torno a los 4,400 millones de balboas; considerándose un valor promedio de captura de alrededor de 15 balboas por tonelada y bajo el supuesto que el valor del carbono capturado se mantiene constante a través de los años, lo que es provocado por las características de los bosques maduros que tienen tasas de crecimiento muy reducidas y, por la misma razón, el incremento en la capacidad de captura de carbono también es reducida.

La superficie total de bosques naturales con disponibilidad para el aprovechamiento de madera se es-

²⁷ ANAM-UEA.

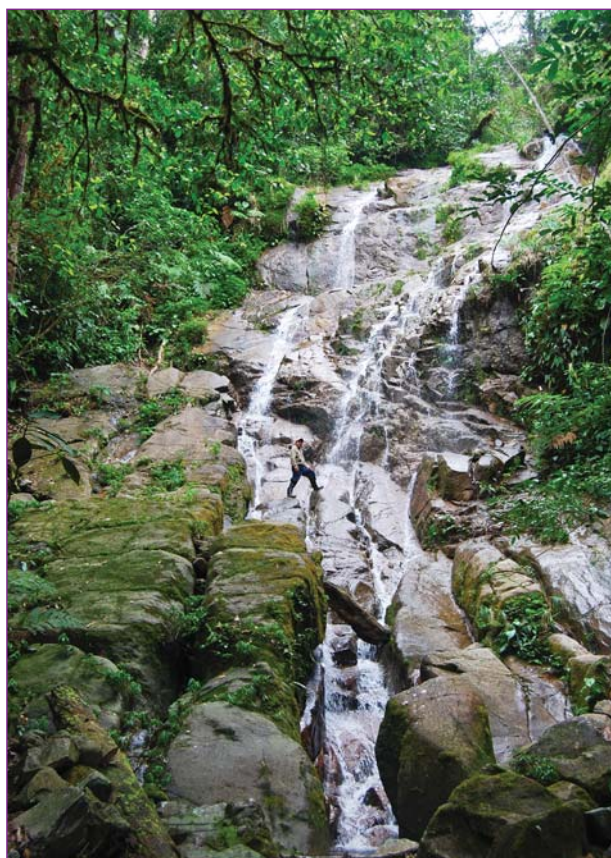
²⁸ ANAM. Valoración de recursos forestales.

tima en torno de doscientas mil hectáreas, experimentando una deforestación aproximada de ocho mil hectáreas en el período 2000 a 2003; siendo que el inventario de madera alcanza un valor total de doscientos treinta y siete millones de balboas en 2002 (año base para las cuentas ambientales), y estimándose que anualmente su valor comercial crece, en promedio, un 0.82%.

Este pequeño aumento se explica porque el crecimiento natural del bosque cercano al 3.9% anual, es compensado casi en su totalidad por factores que provocan la reducción de su valor (deforestación, aprovechamiento de la madera y residuos) los que en promedio crecen en un 3.04% anual²⁹.

El mismo informe nos muestra, a la vez, que la gran mayoría de aserraderos y demás servicios de refinamiento de la madera se encuentran ubicados en la provincia de Panamá, lo que indica que los beneficios de este tipo de actividad tampoco llegan a las familias locales de Darién que contribuyen a la conservación de estos bosques. ¿Cuánto paga conservar bosques que después son explotados para beneficios de los grandes consorcios?

El estudio presentado a la ANAM, por el Consorcio BCEOM-TERRAM, mostraba a través de la encuesta de validación³⁰ que se llevó a cabo en la provincia de Darién sobre uso de productos no maderables del bosque, muy poca información; por ejemplo, sobre el uso de las plantas del bosque como remedios medicinales debido a la “poca colaboración” que mostraron los moradores de las comunidades indígenas encuestadas. El 32.20% de los encuestados indicó que utiliza frecuentemente, o siempre o casi siempre, las plantas como remedios medicinales y que estas son extraídas del bosque. Si se toma en cuenta que la mayoría de los encuestados son personas con algún tipo de estudios, se podría estar ante un incremento de conciencia sobre el valor que esta información tiene para estas comunidades.



Parque Nacional Santa Fe, Chiriquí.

Para definir la valoración del bosque y sus recursos, para estas poblaciones, están determinados más en función de su rentabilidad y valores de mercado, que por sus aportes directos a la calidad de vida; o sea, sus beneficios comerciales o rentables para la industria maderera y no aquellos que mejoren la calidad de vida de esas comunidades.

Los criterios para la selección de indicadores para la valoración de los aportes que hacen los componentes de la biodiversidad a la sociedad panameña, en particular aquellos intangibles, requieren ser consensuados en función de una estrategia integral y regional de desarrollo y ataque a la pobreza. Las iniciativas para los negocios ambientales, al igual que su viabilidad, deben estar fundadas en conceptos claros de beneficios directos para las comunidades de hoy. Su proyección de uso y su sostenibilidad orientarán las decisiones políticas que sobre este aspecto requieren ser atendidas.

²⁹ Ibidem.

³⁰ ANAM-UEA.

No obstante, algunos ejemplos de arreglos internacionales le pueden permitir a Panamá atraer inversiones privadas orientadas a una gestión de negocios dentro de parámetros científicos, culturales, políticos y económicos de la biodiversidad.

La doctora Teodora Zamudio, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, citaba a Ethan Russo, renombrado investigador sobre plantas medicinales en varios países de América, quien estimaba que las drogas para uso medicinal, en el mundo desarrollado, provienen de unas 95 de las 250,000 especies florales conocidas sobre el planeta y, que en igual forma, se ha encontrado que al menos 300 drogas útiles están aún por ser descubiertas en los ecosistemas sudamericanos, con un beneficio potencial de 94 millones de dólares cada una.

Un elemento importante para cualquier negociación en esta materia es el poder contar con las reglas de juego claras; es decir, sobre su destino dentro y fuera del territorio nacional. El Reglamento para el Acceso y Distribución Equitativa de Beneficios de los Recursos Genéticos y la enmienda a la Ley 35 sobre propiedad industrial, son dos instrumentos que darían a Panamá ventajas competitivas en el aprovechamiento de esa biodiversidad. Se lograría no solo certificar el origen del recurso y el consentimiento previo a su uso, tanto en lo que se refiere al recurso y su herencia genética en sí, así como al conocimiento tradicional asociado a los mismos de parte de comunidades indígenas o locales. Por lo que sería cuestión de urgencia la firma de ambos instrumentos, si se quiere dar mayor vigencia a estas tareas.

Algunas de las investigaciones publicadas recientemente por el STRI, en el año 2006, como la “Diversificación por hibridización en mariposas *Heliconius*”³¹, demuestra que el valor de la biodiversidad no es estático y que no se puede medir únicamente en función de los aportes que se conozcan en el ins-



Águila arpía en actividad realizada con el Fondo Peregrino.

tante de sus resultados sobre esa herencia genética, sino en valores de la contribución que esa herencia genética, en circunstancias distintas, puedan aportar. En el año 2005, el STRI realizó más de 40 investigaciones a nivel genético.

Según resúmenes de investigaciones publicadas por STRI en la Revista Nature: “Se considera que, generalmente, la diversificación de especies es el resultado de la división de linaje en dos, pero investigaciones recientes sugieren que en la hibridización, dos especies ancestrales le dan vida a una tercera especie es un motor mucho más importante en el origen de las especies de lo que se pensaba”. El más reciente ejemplo es la mariposa tropical *Heliconius heurippa*, que parece un cruce entre *H. cydno* y *H. melpomene*. Los experimentos mostraron que una característica distintiva híbrida es causa directa de aislamiento reproductivo. Experimentos de crianza recrearon la coloración intermedia de las

³¹ STRI, *Revista Nature*, junio 2006, Panamá.

alas de *H. heurippa* y mostraron que “este patrón distintivo la aísla de su especie progenitora”³².

Otras investigaciones nos sirven para subrayar que los objetivos de la Política Nacional de Biodiversidad, como instrumentos de articulación para el adecuado aprovechamiento de la biodiversidad, propugnan, además, un ordenamiento al caudal de información que se tiene o se prevé y su relación a los beneficios que de este conocimiento puedan recibir las comunidades panameñas. Según publicaciones de STRI, algunas novedades, recientemente divulgadas, permiten asumir sobre potenciales aplicaciones industriales, cuyos beneficios a largo plazo pueden ser cuantiosos.

Veamos, por ejemplo, la investigación sobre “Almacenamiento de esperma conlleva costos inmunológicos en hormigas”³³; esta señala que “las hormigas reinas son insectos de larga vida, que se aparean temprano y almacenan millones de espermatozoides viables hasta que mueren. Nunca más se aparean, así que su éxito reproductivo se limita por el esperma, aunque no se conocen las fuerzas selectivas que determina la cantidad que pueden almacenar. La respuesta inmunológica fue menor cuando más machos contribuyeron esperma, lo que implica un costo adicional al almacenar eyaculaciones genéticamente diferentes”³⁴.

Las opiniones sobre estos resultados pueden obviamente variar en función del interlocutor que lo analice. Se podría pensar que estamos ante logros extraordinarios de una investigación, cuyo fin académico o científico, puede tener una aplicación industrial importante para el país.

Los beneficios que deriven de ese uso pueden ser muchos si los cuantificamos en función de los valores científicos de hoy; sin embargo, eso sería adelantarse a proyecciones sobre el valor económico o comercial que puede resultar incalculable. Por lo

tanto, suscribir acuerdos sobre la aplicación industrial de algunos de estos resultados sea para este, o cualquier otro tipo de investigación en función de las proyecciones de valores, daría frutos incalculables para las próximas generaciones.

9. REFLEXIONES FINALES

Las iniciativas nacionales para la conservación de la biodiversidad, desde la última década, han producido beneficios parciales, si estos resultados se miden en función del grado de deforestación o pérdida de la biodiversidad que hayamos percibido o, mejor aún, comprobado. Nos bastaría con revisar el Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía, cuyos resultados se basan en el Diagnóstico de Áreas Críticas Afectadas por Sequía Grave y Desertificación en Panamá del 2004.

Durante el último quinquenio, se han asignado cerca de 100 millones de dólares a tareas que tocan a la conservación de recursos naturales³⁵; monto importante para un país que sin duda ha asumido el valor actual y potencial de sus recursos naturales y, por ende, su biodiversidad como factores estratégicos para su desarrollo.

La Estrategia Nacional de Biodiversidad y el Plan de Acción Nacional para la Diversidad Biológica, 2002, contienen propuestas válidas y relevantes a la tarea de conservación y recuperación de la biodiversidad. Son supuestos óptimos para el desarrollo de planes de acción que orientan la atención científica del manejo del recurso biológico.

Si bien la ANAM propuso indicadores de medición al año 2005, que guiarán el plan de acción para sacar partido a las oportunidades de negocio y aprovechamiento de esos recursos, muchos obstáculos subsisten y merecen ser rápidamente corregidos. Se ha logrado fortalecer marcos normativos y operativos y se han impulsado lineamientos de políticas para organizar el manejo del patrimonio natural, pero aún

³² Ibidem, *Two into three does go*.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem, *Almacenar esperma de diferentes machos tiene sus costos*.

³⁵ III Informe Nacional Sobre Desertificación y Sequía.

falta concretar las prioridades que vale instrumentar con relación a la problemática socioeconómica presente y que afecta a una gran parte de la población rural panameña que convive con estos recursos.

Sin lugar a duda, las premisas, deducciones e inferencias que fueron elevadas a consideración de la sociedad panameña en el año 2000, legitiman los esfuerzos para la conservación de la biodiversidad. Decidir entre una inversión prioritaria a la conservación y preservación de la biodiversidad, u optar por un compromiso paulatino de inserción de medidas de uso sostenible y aprovechamiento comercial, en función de su valoración y potencial rentabilidad, es un gran reto para el Estado, ya que tiene que asumir su función rectora de buscar el equilibrio entre los beneficios de la inversión actual y la inversión a largo plazo.

Los planteos que ameritan ser considerados, no deberían enfrentar a la conservación de estos recursos

y al desarrollo de otros sectores del país. El principio de precaución debe orientar estas reflexiones, conjugado a la vez con los principios de sostenibilidad y racionalidad de uso, para garantizar que la disposición de estos recursos se haga finalmente en función de una política equitativa, participativa y soberana.

Lo actuado durante la presente década, nos prueba que no basta con conocer acerca de la riqueza biológica, si este caudal de conocimientos, por sí solo, no ofrece ni facilita opciones y soluciones a las necesidades del panameño. Por otro lado, consideraciones y atractivos comerciales, como base de una política de aprovechamiento de la biodiversidad, podría distorsionar la verdadera misión de un desarrollo integral sostenible, donde las variables ecológicas, científicas, sociales y culturales son igualmente importantes y dejarían en segundo plano las salvaguardas con las que cuenta esta generación para beneficio de la próxima.







Sede Principal Edificio 804, Albrook
República de Panamá
Teléfono: (507) 500-0855 • Fax: (507) 500-0573
Apartado C • Zona 0843 • Balboa, Ancón
<http://www.anam.gob.pa>