

POLÍTICA NACIONAL DE HUMEDALES DE PANAMÁ

DOCUMENTO DE TRABAJO PARA EL TALLER DEL 15 DE ENERO DEL 2010

PROLOGO (Preparado por el(a) líder panameño(a))

PRESENTACIÓN (en preparación por ANAM y ARAP)

INTRODUCCIÓN.-

Los humedales han sido considerados en el pasado como pantanos insalubres y fuentes de enfermedades, lamentablemente aun en algunos contextos culturales tanto agrícolas como sanitario se les considera tierras inútiles que deben ser desecadas (rellenadas) para luego transformarlas en tierras productivas. Sin embargo, hay una aceptación bastante grande hoy en día del valor económico y la importancia de los humedales, tanto por los servicios ambientales que nos ofrecen como por los productos de consumo o por los bienes que obtenemos de ellos, sea directa o indirectamente.

Quizás los dos bienes y servicios más relevantes para Panamá son el mantenimiento del ciclo hidrológico y las capacidades de producción de agua dulce en cantidad y calidad adecuada para el funcionamiento del Canal de Panamá, que sostienen una operación financiera de 1,438 millones de dólares en el año 2009. Así también, los humedales costeros sostienen de manera importante la biomasa de las pesquerías y la acuicultura, de las cuales muchas especies pasan importantes periodos de su ciclo de vida en humedales, sean estos estuarios, como en el caso de los camarones y algunas especies de pargos y meros, entre muchas otras que usan lagunas costeras, bahías, esteros y manglares, así como ecosistemas marinos, como en el caso de la langosta en praderas marinas y arrecifes de coral, jureles y otras muchas especies en sistemas de aguas dulce como los langostinos, las mugilidos (lisa y lebranche) y otras especies comerciales de gran valor que usan los humedales durante parte importante de sus ciclos de vida.

Además de la importancia de estos ecosistemas para la diversidad Biológica, representan un potencial productivo muy importante, tanto por los bienes de consumo directo que producen como por los servicios ecológicos, derivados de las funciones del ecosistema, que podemos capturar en nuestras economías. Así también, se ha encontrado en los humedales, numerosos valores culturales, estéticos y espirituales relacionados a nuestros pueblos. Es por ello que el valor de los humedales y su productividad representan una oportunidad económica para nosotros y para las sociedades futuras. La tabla 1, presenta una lista no exhaustiva de algunos de los bienes y servicios que podemos obtener de los humedales.

Es importante destacar que para los fines de la política se entenderá que los bienes y servicios son independientes del uso que se haga de ellos, en otras palabras el uso insostenible de un bien o el aprovechamiento insostenible de funciones ecológicas y sus servicios asociados podrían contribuir al deterioro y/o destrucción del ecosistema y por tanto no se pretende aquí promover su aprovechamiento bajo cualquier circunstancia sino en aquellos casos en que su uso racional permita su conservación en el largo plazo y por tanto la sostenibilidad financiera esperada.

En el contexto social y económico, los humedales tienen gran valor actual y potencial, por lo cual es estratégico para el país contar con una Política Nacional de Humedales y una Estrategia para su implementación que aseguren los principios y mecanismos para evitar la pérdida de este capital natural y los procesos e incentivos necesarios para su aprovechamiento y uso racional.

Tabla 1.- Ejemplo de Bienes, Servicios y Atributos que proveen los humedales a la Sociedad.

BIENES	SERVICIOS	ATRIBUTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Productos Maderables <ul style="list-style-type: none"> ○ Leña ○ Madera ○ Carbón ○ Corteza • Plantas ornamentales • Peces, moluscos y crustáceos de pesca <ul style="list-style-type: none"> ○ Industrial ○ Artesanal ○ Acuicultura • Especies aprovechables • Materiales minerales. • Miel • Sal • Energía 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento del Nivel Freático • Mantenimiento de Calidad de Aguas • Protección contra tormentas • Protección contra inundaciones • Retención de Nutrientes • Retención de sedimentos • Transporte Acuático • Oportunidades de recreación • Oportunidades de Investigación • Contención de la erosión • Aporte a economías externas • Captura de Carbono 	<ul style="list-style-type: none"> • Valores culturales o espirituales • Valor ético o de preservación • Valores de opción

ANTECEDENTES.-

La República de Panamá es parte contratante de la Convención Ramsar, su adhesión surge mediante la Ley 6 de 1989 (GO 21211, 1989). Al asumir este compromiso, el Estado debe aplicar las recomendaciones emanadas por la Conferencia de las Partes o COP. Entre una de las principales directrices de la Convención se destaca que los Estados Partes deben aplicar o fomentar el concepto de uso racional de los humedales, y deberán elaborar su planificación de forma que favorezca la conservación de los Sitios Ramsar u otros humedales.

En la VII Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971), San José, Costa Rica, celebrada del 10 al 18 de mayo de 1999, se aprobó la Resolución VII.6, denominada "Lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales".

En dicha resolución se recomienda tener en cuenta elementos de otras orientaciones adoptadas en el marco de la Convención, tales como:

- Restauración de humedales en la administración de programas y el gasto público;
- Fomento de acciones locales para rehabilitar humedales degradados;
- Aplicación del concepto de uso racional;
- Aplicar planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales;
- Aplicar los procedimientos de evaluación del impacto;
- Incentivos para la conservación de humedales.

En mayo de 1999, el Gobierno Nacional, firma la Resolución de Gabinete No. 36 (G.O. 23,811), en la que se aprueba la Estrategia Nacional de Ambiente, en el Capítulo III sobre el Diagnóstico Ambiental de Panamá, desarrolla un apartado específicamente para el tema de recursos marinos costeros; se hace referencia a que los ecosistemas más representativos en la zona marino-costera son: los manglares, los pastos marinos, los arrecifes de coral y los estuarios, adicionalmente menciona que los manglares comprenden un grupo especial de plantas de la zona intermareal, incluidos en la categoría de humedales.

Durante la XXXIII Reunión Ordinaria de Ministros de Ambiente de la Región Centroamericana, en julio de 2002, se aprobó la Política Centroamericana para la Conservación y el Uso Racional de los Humedales (CCAD, 2002), que exhorta a los países a elaborar un inventario y diagnóstico de los humedales de la región.

La Resolución AG-0038-2007 de la ANAM, se establece “El Comité Nacional de Humedales de Panamá”, señala que es una de sus funciones, coadyuvar en la formulación y cumplimiento de la Política Nacional de Humedales.

Seguendo la recomendaciones de la Resolución X.1 de la reunión de las partes contratantes de la Convención de Ramsar (COP 10), se establece que las Partes Contratantes deben diseñar y aplicar políticas, leyes y prácticas, inclusive la creación y fomento de las instituciones adecuadas, a fin de lograr que se apliquen eficazmente las disposiciones de la Convención relativas al uso racional. Específicamente recomienda que para el 2015, todas las Partes deberán instaurar una Política Nacional de Humedales o instrumentos equivalentes, realizaran evaluaciones ambientales de las referidas políticas que tengan injerencia con humedales y los habrán integrado en otros procesos estratégicos y de planificación:

- Estrategias de erradicación de la pobreza
- Manejo de los recursos hídricos
- Planes de aprovechamiento eficiente del agua
- Planes de manejo de los recursos costeros y marinos
- Los programas forestales nacionales
- Las estrategias nacionales de desarrollo sostenible
- Políticas o medidas agrícolas nacionales.

PROGRESOS DE PANAMÁ EN LA CONSERVACIÓN DE HUMEDALES

En Panamá existen oficialmente 89 áreas protegidas, estas incluyen una serie de ecosistemas que mantienen una gran biodiversidad.

Después de adherirse a la convención Ramsar, Panamá declara su primer Humedal de Importancia Internacional en la provincia de Veraguas, humedal Golfo de Montijo, en el año de 1990 , después en 1993 se declaran dos Sitios Ramsar HII San San Pond Sak en Bocas del Toro y HII Punta Patiño en Darién, en el 2003 se declara el HII Bahía de Panamá en la provincia de Panamá; todos estos Sitios Ramsar se ubican en la zona costera del país, la mayoría protegen un gran porcentaje de bosques de manglar, lagunas costeras, bosques asociados, playas y fangales.

Actualmente, hay dos propuestas para incluir dos nuevos Sitios Ramsar, Humedal Damani-Guariviara y el Paisaje Protegido Isla Escudo de Veraguas, estas áreas incluyen ecosistemas de humedales diferentes a los conocidos en otras áreas, en el caso del Humedal Damani-Guariviara, el mismo posee un complejo sistema lagunar único en el país, además de bosques inundables de rafia y la playa de anidamiento de tortugas marinas más importante del Caribe panameño o incluso de la región centroamericana, en el caso del Paisaje Protegido Isla Escudo de Veraguas, sería el primer ecosistema insular propuesto cuya valor más apreciable es su alto endemismo, además, incluye arrecifes, manglares, playas y lagunas costeras, en tan solo un poco más de 500 ha de superficie.

Por la posición geográfica del país, forma y extensión, es difícil disociar las áreas de humedales de la áreas costeras, aunque estudios más recientes identifican una serie de humedales continentales, a excepción de los grandes embalses artificiales (Gatún, Alajuela, Bayano, Fortuna), estos tienden a ser pequeños lagos y lagunas y su importancia se ha mantenido de forma muy localizada, principalmente para actividades turísticas, recreativas y de pesca de subsistencia.

Algunos de estos ecosistemas de humedales están incluidos dentro del SINAP, podemos mencionar el caso de la laguna de Matusagarati en la provincia de Darién, que es el humedal continental más extenso del país, sin embargo ha sido fuertemente impactado por las actividades agropecuarias reduciendo su tamaño, parte de este humedal, se ubica dentro de la Reserva Forestal de Canglón, no obstante un importante porcentaje está desprotegido; otra área importante es el AUM Ciénaga de las Macanas en Herrera, laguna formada por el antiguo cauce del río Santa María y que representa la única laguna de agua dulce en el área del Arco Seco, por esta razón es utilizada como área de pastoreo para el ganado, y en algunos casos se permite la extracción de agua para fines agrarios; otro humedal importante en destacar es las Lagunas de Volcán, lagunas ubicadas en las faldas del Volcán Barú, poco conocidas a nivel nacional, pero de gran valor turístico local, estas lagunas forman el área protegida Humedal Lagunas de Volcán.

En Panamá, se han realizado algunos estudios, desde diferentes perspectivas, para identificar los humedales, entre estos estudios tenemos (Inventario de Humedales, 2010): El Inventario de humedales de la Región Neotropical, realizado por Delgado (1986d), donde se señalan para el país un total de 22 humedales, con una superficie de 6,460.12 km².

El Plan Regional de Pesca y Acuicultura Continental (PREPAC) publica el Inventario de cuerpos de agua continentales con énfasis en la pesca y la acuicultura, donde se indica la existencia de 188 cuerpos de agua (47 naturales y 141 artificiales), cubriendo una superficie de 1,232.10 km².

Más recientemente, Garcés (2005) publica un estudio donde identifica 67 sistemas lacustres, con una superficie entre 963.15 y 976.99 km².

Actualmente está por publicarse El Inventario Preliminar de los Humedales Continentales y Costeros de Panamá, que recopiló, bajo el enfoque de Ramsar, información ecológica y de gestión de 39 sistemas de humedales, cuatro son sitios Ramsar, que abarcan una superficie de 2,050.34 km²; 17 están incluidos en áreas protegidas, con una superficie aproximada de 874.078 km²; 18 son humedales de importancia que están fuera de áreas protegidas, con una superficie aproximada de 2,200.27 km²; lo que en total suma: 5,124.688 km² entre naturales y artificiales,-

El estudio prevé la urgente necesidad de reevaluar el papel que nuestros humedales juegan en la economía, bienestar social y la propia existencia humana. La demanda para suplir los usos industriales y agrícolas, aunado al crecimiento poblacional, conllevarán a una mayor presión sobre los humedales en el futuro cercano, que será grandemente influenciada por períodos anormalmente húmedos o secos (inventario de Humedales de Panamá, 2010) y recomienda profundizar en la información de los humedales, sobre todo en la biodiversidad y desarrollar estudios sobre los humedales marinos no inventariados e investigaciones sobre el estado de los acuíferos subterráneos o de tipo Kársticos del país.

DEFINICIÓN E IMPORTANCIA DE LOS HUMEDALES PARA LOS FINES DE LA POLÍTICA

Los Humedales son ecosistemas y sus ecotonos con otros sistemas terrestres, de agua dulce o marinos altamente complejos y productivos, de acuerdo a la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Convención de Ramsar (por el nombre de la ciudad donde se suscribió en 1971), se consideraran humedales a las extensiones de marismas, pantanos y turberas, superficiales cubiertas de aguas sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces salobres o saladas, incluidas las extensiones de aguas marinas cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros. Por su complejidad estructural y características, tienden a ser sistemas altamente diversos, particularmente los humedales tropicales, son de los ecosistemas acuáticos más productivos y diversos del planeta.

Es necesario ampliar la explicación e interpretación de la presente definición, que si bien es consistente con los acuerdos internacionales que el gobierno de Panamá honra con su firma y adhesión, requiere ser expuesta de manera simple y funcional.

Es importante iniciar la explicación diciendo que para Panamá, los humedales representan no solo ecosistemas destacados y una diversidad biológica importante, además representan un baluarte económico clave para el país. Son la fuente de mucho del turismo nacional e internacional que busca

entre sus principales objetivos el contacto con la naturaleza (estimación no disponible aun), Además son sostén en gran medida de muchos productos pesqueros y de acuicultura de importancia en el país representando ingresos anuales estimados en naturaleza (**estimado en 500 millones de dólares anuales**) finalmente y solo para mencionar los más importantes, la estabilidad de gran cantidad de los humedales continentales del país, sostiene el funcionamiento del Canal de Panamá, importante fuente de riquezas panameñas con ingresos estimados en aproximadamente (1,460 millones de dólares para el año 2009), un servicio ambiental cuyos beneficios son de carácter internacional y cuyo valor seguramente continuara aumentando con el tiempo. Todo ello sin contar la inmensa importancia social y económica para un porcentaje importante de los panameños que viven del consumo directo y uso de los humedales y sus recursos.

La funcionalidad de los ecosistemas de humedales es compleja y muy importante para mantener los bienes y servicios que nos brindan. Por ejemplo, para garantizar la alta productividad que disfrutamos en la pesca, se requiere de aguas limpias y sin contaminantes que drenen en los humedales, facilitando un ambiente propicio para la reproducción y crecimiento de especies de peces. Así también, se requiere de la complejidad estructural que proveen los pantanos boscosos, las praderas marinas, los arrecifes y los manglares para servir de refugio a muchas especies de valor comercial tanto de aguas dulces como marinas. Las condiciones de limpieza en canales de manglar y esteros se aseguran manteniendo los volúmenes de flujo de aguas intermitentes entre invierno y verano, los flujos de mareas y la circulación de aguas en los pantanos adyacentes a los manglares que aseguran minimizar las necesidades de dragado y evitar estos costos requeridos para mantener las operaciones en puertos y la navegación segura.

La productividad ganadera y agrícola de muchos sistemas de inundación temporales requiere mantener las condiciones de topografía e inundación en terrenos inundados periódicamente por las inundaciones causadas tanto por las lluvias como por las áreas de inundación de ríos. Estos terrenos altamente productivos de manera intermitentes son frecuentemente drenados perdiendo su potencial productivo para las clases sociales más marginadas, elevando los costos al desarrollo de infraestructura y reduciendo la capacidad productiva de los sistemas marinos o fluviales que los inundan causando mayores problemas y costos aguas abajo.

Por todas las razones anteriores es importante considerar con un enfoque ecosistémico la importancia, social, económica y ecológica de mantener los humedales y la funcionalidad de sus sistemas asociados, considerando tanto humedales permanentes como sus tierras inundadas estacionales como áreas de gran importancia para poder continuar capturando los bienes y servicios que nos brindan.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN LA POLÍTICA NACIONAL DE HUMEDALES DE PANAMÁ.

Los presentes principios toman en consideración como su base la combinación de la Constitución Política de la República de Panamá, principios establecidos en foros internacionales de los cuales el Gobierno de Panamá es signatario y parte, las opiniones recogidas en numerosas consultas con diferentes sectores de la sociedad panameña y los principios que impulsa el actual gobierno enmarcados

en los previstos en la Ley 41 del 1 de julio de 1998 y en la Ley No. 44 de 23 de noviembre de 2006, en su aplicación específica para el aprovechamiento, administración y conservación de los recursos naturales, así como los principios pertinentes en el ámbito particular de los recursos y ecosistemas de humedales, estos son;

Priorización: se reconoce que los humedales y sus recursos son de una gran importancia social, económica y ambiental y por tanto de interés público en la estrategia del gobierno panameño. En tal sentido el Estado debe velar para que su aprovechamiento cumpla con el interés social y sirvan en la lucha contra la disminución de la pobreza y para la satisfacción de bienes y servicios en particular en el largo plazo.

Valorización; Reconoce que los humedales generan bienes y servicios con un valor económico. Reconoce como tal que tanto los ecosistemas como sus recursos dependientes sean de dominio privado o público deben tener sistemas de reconocimiento de su valor y deben administrarse bajo sistemas de concesión de derechos de uso cuando así corresponda. La política debe por tanto estimular sistemas de valor e incentivos que promuevan el uso racional y la conservación de los humedales y sus recursos asociados.

Equilibrio Ecológico: Que garantice el Derecho Humano Transgeneracional a un Ambiente Sano. Se reconoce la complejidad de los humedales como ecosistemas y del uso racional de sus recursos durante las diferentes fases de su ciclo de vida, por lo tanto será enfática en la política su gestión en el corto y mediano plazo bajo regímenes que garanticen su aprovechamiento sin comprometer su utilidad para las generaciones futuras.

Soberanía Nacional: Ejercicio de la soberanía y el control territorial sobre las zonas de humedales de la República de Panamá.

Uso Sostenible de los bienes y servicios naturales: Uso racional y aprovechamiento integral y sostenible de los recursos naturales en los humedales, promoviendo un desarrollo humano integral.

Prevención: La Política Nacional de Humedales garantizará la gestión multisectorial que incorpore la participación de múltiples agentes responsables del desarrollo, la explotación de recursos, la gestión del agua, la administración ambiental entre muchos otros, evitando impactos negativos de actividades económicas y de subsistencia que puedan comprometer la estabilidad y productividad de los humedales en el mediano y largo plazo.

Precautorio (tomado del CBD): Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992. Principio 15: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deben aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

Respeto a la Diversidad Cultural: La política garantizará mecanismos en el marco de la normativa legal de Panamá, para que se respete la diversidad cultural presente en humedales y las prácticas tradicionales apropiadas de uso y manejo de los recursos naturales. Este principio tendrá particular relevancia en su implementación provincial y local, así como en las comarcas indígenas donde el Gobierno Nacional, Comarcal y local trabajen con las autoridades tradicionales de las comarcas para asegurar su cumplimiento en el marco establecido por la legislación y los compromisos internacionales.

Adopción del enfoque ecosistémico: aplicado a la gestión integral de los bienes y servicios generados en los humedales sean estos de aguas dulces, salobres o saladas y sus cuencas. El aprovechamiento de los bienes y servicios frecuentemente genera conflicto y competencia entre diferentes usuarios potenciales, por lo tanto se requiere un cambio en el actuar de los participantes y grupos de interés que asegure el mejor beneficio para la sociedad en su conjunto en el largo plazo. La política deberá proveer las herramientas para promover este cambio, reconociendo que lo que se hace ahora impacta el potencial futuro y lo que se hace en un ecosistema puede impactar otros ecosistemas adyacentes.

Participación Social Efectiva: Que reconoce y promueve el desarrollo de la política en un marco de igualdad de género respecto al manejo y conservación de los humedales y sus recursos. Dando especial énfasis en la integración de la sociedad panameña, incorporando grupos indígenas y equidad de género.

Principio de Gradualidad y Flexibilidad; La política debe ser flexible en su implementación procurando avances en enfoques sectoriales en la búsqueda de enfoques ecosistémicos integrales de acuerdo con los mejores intereses nacionales y reconociendo las particularidades provinciales.

Principio de Información, educación y sensibilización; La política garantizará el acceso a la información sobre los humedales y la importancia de sus recursos, en forma sistemática y oportuna. Deberá contribuir a transformar la visión de que son áreas inútiles e insalubres en un reconocimiento de su aporte al desarrollo social, económico y ambiental del país. Adicionalmente brindará mecanismos que posibiliten modificar las tendencias de conversión y prácticas de uso insostenible de los humedales y sus recursos en cambios de actitud, comportamiento y prácticas a todos los niveles de la sociedad.

Principio de responsabilidad (el que contamina paga); Los humedales y sus aguas son considerados un bien público y como tal de interés social y deben ser protegidos tanto en su cantidad como calidad. Se reconoce que su pérdida o contaminación involucra a toda la población en general y en particular a quienes lo realicen actos de contaminación o deterioro de los humedales por culpa o dolo. Por tanto los agentes deben aplicar medidas de prevención y mitigación de la contaminación o deterioro de los humedales, asumiendo los costos que esto implique, del mismo modo debe recaer en aquel que contamina o deteriora los humedales la responsabilidad directa de reparación del daño ambiental cuando este se produzca.

MARCO LEGAL PARA LA CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LOS HUMEDALES DE PANAMÁ

Marco Legal existente en Panamá relacionado con la conservación de Humedales.

En nuestro país existe una gran cantidad de normativa relacionada de una manera directa e indirecta con la conservación de humedales.

En su Capítulo VII, La Constitución Nacional de la República de Panamá, establece el Régimen Ecológico, el cual en su artículo 120 establece, que el Estado es el responsable del desarrollo de todos aquellos instrumentos jurídicos tendientes a garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del país, dentro de los que juega un papel relevante los humedales. Encontramos en el desarrollo del mandato constitucional una gran cantidad de Leyes, Decreto Ley y Resoluciones Administrativas, que desarrollan el tema de la Conservación y uso sostenible de los humedales en la República de Panamá.

Además en su artículo 258 establece que pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.

Ley No. 41 de 1 de Julio de 1998 “General del Ambiente de la República de Panamá”, establece que la administración del ambiente es una responsabilidad del Estado y desarrolla los principios y normas básicos para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Esta norma crea La Autoridad Nacional de Ambiente y la establece como la institución responsable de la elaboración de la Política Nacional del Ambiente.

En el artículo 94 de la precitada ley, establece que los recursos marino costeros constituyen patrimonio de la nación y que su aprovechamiento, manejo y conservación estarán sujetos a las disposiciones que para tal efecto, emita la Autoridad Marítima de Panamá (función atribuida hoy a la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá), y que en el caso de las áreas protegidas con recursos marino costeros los mismos estarán bajo la jurisdicción de la Autoridad Nacional del Ambiente.

La Autoridad Nacional del Ambiente y la Autoridad Marítima de Panamá (hoy Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá) deberán dar prioridad en sus políticas, a la conservación de ecosistemas marinos, con niveles altos de diversidad biológica, tales como los arrecifes de coral, estuarios, humedales y otras zonas de reproducción y cría, esto según el artículos 95 de la ley 41 de 1998, que además mandata que las medidas de conservación de los humedales establecerán la protección de las aves acuáticas migratorias que dependan de estos ecosistemas.

Es importante resaltar que en la actualidad, todas aquellas funciones relacionadas con los recursos marinos costeros que debía coordinar la ANAM con la Autoridad Marítima, con la creación en el 2006 de la Autoridad de los Recursos Acuáticos (ARAP), es ahora con esta entidad con quien deben ser coordinadas, ya que la misma adoptó todas las medidas de conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos marino costeros que en su momento tuvo la Autoridad Marítima Nacional por medio de la Dirección Nacional de Recursos Marino Costeros.

Ley No. 44 de 23 de noviembre de 2006 “Que crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, unifica las competencias sobre los recursos marino costeros, la acuicultura, la pesca y las actividades conexas de la administración pública y dicta otras disposiciones”, Crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos (ARAP), como entidad rectora del Estado para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes y reglamentos en materia de recursos acuáticos y de las políticas nacionales de pesca y acuicultura.

Ley 33 de 7 de julio de 2004 “Por la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Panamá y la Oficina de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de Aves Acuáticas para la creación y funcionamiento en Panamá del Centro Regional Ramsar para la capacitación e investigación sobre Humedales en el Hemisferio Occidental, firmado en Gland, Suiza, el día 28 de febrero de 2003”.

Ley 2 de 7 de enero de 2006 “Que regula las concesiones para la inversión turística y la enajenación de territorio insular para fines de su aprovechamiento turístico y dicta otras disposiciones”, esta normativa fue creada con la intención de incentivar la inversión turística en la República de Panamá, sobre todo aquella relativa al territorio insular y las costas, regulando en la misma las concesiones para este tipo de inversiones dentro del territorio Nacional. La misma en su artículo 33 establece que: “Quedan prohibidos 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.”¹

Dentro de los Decreto Ejecutivos y Decretos Ley encontramos que algunos de ellos crean áreas protegidas, que poseen extensiones de manglares.

Existe gran cantidad de Resoluciones Administrativas y Resoluciones de Junta Directiva las cuales regulan el uso del Manglar, por la Autoridad Nacional del Ambiente, cuando el mismo era considerado un recurso forestal. Se crea a través de este tipo de instrumento legal, áreas protegidas que poseen extensiones considerables de humedales y que dictan disposiciones para la protección de estos ecosistemas.

Es importante evaluar que no es, sino hasta el Resuelto ARAP No. 01 de 29 de enero de 2008 "Por medio del cual se establecen todas las áreas de humedales marino-costeros, particularmente los manglares de la República de Panamá como zonas especiales de manejo marino-costero y se dictan otras medidas", cuando la Autoridad de los Recursos Acuáticos, emite normativa con relación a la conservación de este tipo de ecosistemas o humedales en la República de Panamá.

Este Resuelto establece como zonas especiales de manejo marino-costero a todas las áreas de humedales marino-costeros, particularmente los manglares, de la República de Panamá, exceptuando aquellas que previamente han sido otorgadas en concesiones administrativas y/o sujetas a regímenes especiales por otras instituciones públicas.

¹ Ley 2 de 7 de enero de 2006

En la misma se establece que queda prohibida la tala, el uso, la comercialización y el desmejoramiento de cualquier humedal marino-costero, de sus productos, partes y derivados, la modificación del perfil del suelo o la construcción de obras de ingeniería o de cualquier otro tipo, que modifiquen o interrumpen el flujo o aporte hídrico que deben recibir los humedales marino-costeros, salvo las excepciones que establezca esta Autoridad de acuerdo con los reglamentos respectivos, fundamentados en principios de sostenibilidad. Es importante mencionar que la Resolución JD-01-98 de 22 de enero de 1998. “Por medio de la cual se establecen Tasas por los Servicios que presta el INRENARE para el Manejo, Uso y Aprovechamiento de los Recursos Forestales”, en la parte relativa a los manglares, fue aplicada por la ANAM, hasta antes de la creación de la Autoridad de los Recursos Acuáticos, por lo que desde esa fecha hasta la promulgación de la Resolución analizada en este punto, no se aplicaba normativa alguna con relación a las tarifas por la tala de mangle.

Políticas existentes en Panamá y su relación con las necesidades en el tema de conservación de Humedales.

Panamá cuenta con 9 políticas ambientales vigentes de escala Nacional, estas son: La referida al Cambio Climático, Biodiversidad, Forestal, Recursos Hídricos, Supervisión Control y Fiscalización, Gestión Integral de Residuos no peligrosos y peligrosos, Información Ambiental, Producción Más Limpia, Descentralización de la Gestión Ambiental, e impulsa el desarrollo de la Política Nacional de Conservación de Humedales de acuerdo con las recomendaciones impulsadas a raíz de los compromisos de la Convención Ramsar, que establecen en su Plan Estratégico que los Estados Parte deben preparar e implementar instrumentos de planificación o políticas nacionales de conservación y uso racional de los humedales.

Es importante recalcar que a la fecha Panamá no cuenta con una Política Nacional de Manejo Costero Integrado, a finales de los años 90, con la creación de la Autoridad Marítima de Panamá, se establecieron los elementos iniciales que apuntaban hacia un manejo costero integrado.

Si bien es cierto las políticas existentes complementarían de una forma u otra a la Política y Estrategia Nacional de Humedales, la misma es de una importancia invaluable, ya que no existe en nuestro país Política de Manejo Costero Integrado, y esta política de humedales sería un importante paso para nuestro país en el fortalecimiento de la gestión de los recursos marino costeros, además con la elaboración e implementación de la misma nuestro país estaría cumpliendo con compromisos adquiridos como Estado, luego de la firma y ratificación de la Convención de Diversidad Biológica y de la Convención Ramsar.

Las políticas existentes poseen elementos que fortalecen los ecosistemas en general, en el caso de la política de Recurso Hídrico, al trabajar en la cuenca hidrográfica y buscar su conservación y aprovechamiento sostenible, se protegen los humedales que forman parte de esta. El mismo caso encontramos en la Política de Biodiversidad, en donde se protegen los ecosistemas en general.

En todas las políticas, encontramos objetivos de fortalecimiento institucional y creación de marcos legales para la conservación y aprovechamiento sostenible de diferentes recursos naturales, dentro de los cuales, en algunos casos los humedales se encuentran incluidos.

Relación de los Acuerdos Internacionales firmados por Panamá y la implementación de la Política y Estrategia Nacional de Humedales en Panamá

La República de Panamá, ha ratificado una gran cantidad de Acuerdos Internacionales relacionadas de directa e indirectamente con la Conservación de Humedales, entre los más importante podemos mencionar los siguientes:

La Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, llamada la Convención de Ramsar, sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos. Define los humedales formalmente y el gobierno de Panamá ha adoptado esta definición (ver en pág. 5).

En el artículo 5 se especifica que las partes **“se esforzarán por coordinar y apoyar activamente las políticas y regulaciones actuales y futuras relativas a la conservación de los humedales y de su flora y fauna.”**² de lo que podemos deducir que con la elaboración de la Política y Estrategia de Humedales en la República de Panamá, estaremos dando cumplimiento directo a este artículo de la Convención.

La Convención sobre Diversidad Biológica establece que sus objetivos deben *“llevarse a cabo de conformidad con sus disposiciones pertinentes, con la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos, incluyendo las oportunas al acceso a los recursos genéticos y la transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, y mediante una financiación apropiada.”*³ La misma al estar orientada en la conservación de la diversidad biológica, de la cual forman parte los humedales, ha desarrollado en sus reuniones temas importantes relacionados a la conservación de los recursos marino costeros y las áreas protegidas y en su artículo 6 establece que cada parte contratante desarrollará estrategias, planes, programas, para la conservación de la diversidad biológica e integrará los objetivos de la misma en sus planes sectoriales, programas y políticas, por lo que la Política Nacional de Humedales, vendría a complementar las políticas de Estado existentes con relación a la conservación de la diversidad biológica.

La Convención Marpol, establece mecanismos internacionales para la defensa de sus países signatarios ante la contaminación del medio marino, ocasionados por buques de cualquier nacionalidad. Panamá es signataria de esta Convención, pudiendo utilizar estos mecanismos en defensa de sus ecosistemas marinos dentro de los cuales encontramos a los humedales.

El Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Mar Caribe del cual Panamá es signatario, tiene como objetivo la protección del medio marino del cual forman parte los humedales, mediante la aplicación de medidas encaminadas a prevenir, reducir y controlar la contaminación marina causada por buques, fuentes terrestres, vertimiento, actividades de fondos marinos, entre otras. El Protocolo Relativo a las Áreas y a la Flora y Fauna Silvestre Especialmente Protegidas, la cual establece que cada parte signataria deberá establecer las medidas para conservar áreas que requieren protección para salvaguardar su valor especial y las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro de extinción.

² IDEM

³ Ley No. 2 del 12 de enero de 1995

MARCO INSTITUCIONAL PARA EL USO SOSTENIBLE Y CONSERVACIÓN DE LOS HUMEDALES EN PANAMÁ

Tal y como lo hemos mencionado con anterioridad, en Panamá, son dos las instituciones del Gobierno con responsabilidad primaria encargadas de velar por la conservación de los humedales, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), sin embargo hay muchas otras instituciones del Estado con responsabilidad parcial sobre recursos o elementos de los humedales y su potencial de conservación o uso sostenible.

La Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM), por ser la Autoridad rectora del ambiente, tiene entre sus funciones la de elaborar e implementar la Política Nacional del Ambiente y desarrollar las políticas necesarias para lograr la conservación y usos sostenible de los recursos naturales.

En el tema de los recursos marino costeros tiene una responsabilidad compartida con la Autoridad de los Recursos Acuáticos (ARAP), ya que en la normativa que crea a ambas instituciones, queda claro que la Autoridad Nacional del Ambiente manejará los humedales que se encuentren dentro de las áreas protegidas que formen parte del SINAP. Así mismo la ARAP velara por la sostenibilidad del uso de los recursos de los humedales para la pesca y la acuicultura en todo el territorio nacional, sea área protegida o no.

Es importante mencionar que antes de la constitución de la Autoridad de los Recursos Acuáticos, el tema de los recursos marino costeros era regulado por la Autoridad Marítima de Panamá, por conducto de la Dirección General de Recursos Marino Costeros.

El tema de los manglares y humedales ha sido un tema polémico, debido a que los mismos desde los inicios de la normativa ambiental de nuestro país han sido considerados recursos forestales, los cuales han sido administrados y conservados por la Autoridad Nacional del Ambiente, contando con normativa relativa a los mismos, pero por otro lado los mismos desde la promulgación de la Ley No. 41 de 1998, fueron clasificados como recursos marino costeros, entrando en competencia en este sentido la Autoridad de los Recursos Acuáticos.

En la actualidad el punto focal en Panamá de la Convención Ramsar es la Autoridad Nacional del Ambiente, y los Humedales de Importancia Internacional y los actuales Sitios Ramsar son áreas protegidas que se encuentran bajo la administración de la ANAM.

Adicional a estas instituciones quienes en la actualidad trabajan de la mano para la elaboración de la Política Nacional de Humedales, ya que será responsabilidad de ambas su implementación en las áreas de su jurisdicción, debemos mencionar que dentro de áreas de operación del Canal de Panamá, es la Autoridad del Canal de Panamá, en conjunto con las autoridades competentes, la encargada de velar por la conservación de los humedales, relacionados con el funcionamiento del Canal quizás los más importantes del país en cuanto a generación de servicios que actualmente captura nuestra economía en efectivo.

De una manera indirecta, pero sin restarle importancia podemos mencionar como instituciones relacionadas, al Ministerio de Vivienda, en el tema del ordenamiento territorial. En este sentido mediante la Ley No. 61 de 23 de octubre de 2009, se establece el Vice - ministerio de Ordenamiento Territorial, el cual tendrá la función de coordinar con el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, todo lo relacionado con este tema. Entre las funciones del Vice Ministro se encuentra la de coordinar

con las autoridades competentes, para que los planes de ordenamiento contengan la variante ambiental.

Otras instituciones relacionadas con el tema son el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección Nacional de Catastro y Bienes Patrimoniales, en la cual se encuentran inscritos todos los terrenos del país, los dueños y el valor de los mismos. El Ministerio de Salud, El Ministerio de Desarrollo Agropecuario, El Ministerio de Comercio e Industrias y la Autoridad de Turismo, ya que los mismos en el marco de sus funciones regulan temas, que de una forma directa o indirecta influyen en la conservación de los humedales en nuestro país.

El artículo 7 de La Ley General de Ambiente, entre las funciones de la ANAM, establece promover la transferencia a las autoridades locales de las funciones relativas a los recursos naturales y el ambiente dentro de su territorio, y apoyar técnicamente a las municipalidades en la gestión ambiental local, dando de esta manera cabida a la descentralización de las funciones de la ANAM, dando una participación importante a los gobiernos locales que son en realidad quienes poseen mayor cercanía a todo lo relativo a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Con relación a las Comarcas Indígenas, se establece en la Ley 41 de 1998, que las actividades relacionadas con recursos naturales deben ser tratadas entre la Autoridad Nacional del Ambiente y las comarcas indígenas y en todo momento serán respetadas las tradiciones y creencias de estos pueblos. Algunos de los artículos relacionados con la relación con las Comarcas Indígenas fueron derogados por la Ley No. 18 de 24 de enero de 2003. En la actualidad la ANAM, aunque algunos de estos artículos hayan sido derogados, mantiene una coordinación con las Comarcas Indígenas, ya que se mantienen al menos dos Administraciones Regionales Comarcales de la ANAM y actualmente se realizan actividades de coordinación en áreas de traslape de Comarcas Indígenas y áreas protegidas dentro del SINAP.

Adicional a esto se crean dentro de la Ley No. 41 de 1998, las autoridades locales comarcales, las cuales se encargan de la administración de los recursos naturales dentro de las Comarcas.

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE HUMEDALES DE PANAMÁ

Objetivo general

Promover la protección, conservación y uso racional de los humedales para garantizar que sus bienes y servicios puedan ser aprovechados sosteniblemente a través de su gestión integral.

Objetivos específicos

1. Los humedales marinos y terrestres y su biodiversidad asociada, son manejados de manera integral con acciones de restauración, recuperación, conservación y preservación, así como una efectiva gestión de los ecosistemas garantizando los bienes y servicios que genera.
2. Los humedales y sus recursos asociados están resguardados para beneficio de los panameños, manteniendo sus características ecológicas y propiedades, lo que permite mantenerlos en forma saludable dentro del territorio nacional.

3. El sector productivo, las comunidades locales e indígenas utilizan recursos, bienes y servicios de los humedales, desarrollando y ejecutando mejores prácticas que permitan garantizar la permanencia y viabilidad de estos ecosistemas.
4. Promover la generación del conocimiento e investigación científica de los humedales para fundamentar las estrategias de conservación y su uso racional.
5. Implementar medidas de gestión de riesgos para prevenir, reducir o mitigar la vulnerabilidad a desastres naturales en las comunidades y en los humedales.
6. Promover la aplicación e implementación de la Política Nacional de Humedales en la gestión ambiental del país.
7. Establecer e implementar proyectos de restauración de humedales.
8. Promover la valoración económica, ecológica y social de los humedales en el marco del desarrollo nacional.
9. Promover un desarrollo sostenible integral con la finalidad de disminuir los impactos negativos a los humedales.
10. Establecer una gestión multisectorial integrada fortaleciendo la participación en el proceso de toma de decisión y asegurando la resolución de conflictos de manera eficaz para la conservación y uso racional de los humedales.