

**CONSULTORÍA PARA ELABORAR EL PLAN DE MANEJO COSTERO INTEGRAL EN EL
GOLFO DE SAN MIGUEL Y ZONAS ADYACENTES, EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE
DESARROLLO SOTENIBLE DEL DARIEN**

**Producto N° 17
Evaluación Socioeconómica**

Tabla de Contenido

1. Antecedentes.....	2
2. Objetivos de la Consultoría	2
2.1. <i>Generales</i>	2
2.2. <i>Específicos</i>	3
3. Objetivos del Producto	3
4. Introducción	4
5. <i>Resumen de las áreas temáticas en la planificación</i>	10
5.1 Premisas	10
6. <i>Planes de Acción</i>	11
6.1 Pesca.....	11
6.2 Conservación de Hábitats	22
6.3. Saneamiento Ambiental	25
6.4 Ecoturismo	27
6.5 Coordinación Inter-Institucional.....	30

CONSULTORÍA PARA ELABORAR EL PLAN DE MANEJO COSTERO INTEGRAL EN EL GOLFO DE SAN MIGUEL Y ZONAS ADYACENTES, EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL DARIEN

Producto N° 17 Evaluación Socioeconómica

1. Antecedentes

La *Estrategia Nacional del Ambiente, ENA*, aprobada por el Gobierno Nacional mediante *Resolución del Consejo de Gabinete N° 36* del 31 de mayo de 1999, define los términos de *Áreas Críticas* desde el punto de vista ambiental clasificando al Golfo de San Miguel como *Área Crítica (II)*, esto es, área de alta productividad y sujeta a pocas presiones, medianamente impactada y zonas de uso múltiple. La ENA recomienda que sea definida como área especial de manejo (elementos normativos especiales), que incluya un santuario de pesca y restricciones apropiadas en cuanto a factores, tales como contaminación, deforestación y artes de pesca. Señala, además, acciones específicas para el sector pesquero que se orientan hacia el manejo costero integrado.

En el marco de las directrices estratégicas de la ENA, del marco legal actual regido por la *Ley Básica de Pesca Decreto Ley N°17 de 1959*, la *Ley N° 41* de 1 de julio 1998 o *Ley General del Ambiente* y, el *Decreto Ley N°7 de 10 de febrero de 1998*, que crea la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha recibido financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo para sufragar los costos de la “**Consultoría para Elaborar El Plan de Manejo Costero Integral en el Golfo De San Miguel y Zonas Adyacentes**”.

Entendiendo que el Programa de MCI del Golfo de San Miguel y zonas adyacentes está identificado como un subprograma del Programa de Desarrollo Sostenible de Darién, y por tanto debe cumplir con el objetivo general de éste. La consultoría tiene como objetivo general elaborar un Plan de Manejo Costero Integral para el Golfo de San Miguel (Zona 2), componente 4 de la Zona 1 y ZDS 4 de la Zona 3 establecido en el Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial, adoptado por la Autoridad Nacional del Ambiente, a través de la Resolución N°0012 de 1999.

2. Objetivos de la Consultoría

2.1. Generales

- Definir y evaluar inicialmente los requerimientos de un programa de MCI, en el cual se compilará, integrará y priorizará la información que define el contexto ambiental, social e institucional dentro del cual ocurrirá el programa de MCI.
- Desarrollar un Plan de Manejo que constituya "una visión del futuro" y que exprese, en términos reales y tangibles, la calidad ambiental a ser alcanzada y mantenida, la forma en la cual los recursos deberían ser distribuidos, y los cambios necesarios en los patrones de uso de recursos (comportamiento humano).
- Elaborar el Programa de Ejecución para desarrollar la Fase 3

2.2. Específicos

- Caracterizar el actual entorno económico-social
- Caracterizar el actual entorno político-institucional
- Caracterizar los más significativos hábitats, especies y comunidades biológicas, recursos vivos y no vivos, y de las interrelaciones entre los mencionados elementos
- Identificar las tendencias en la condición y uso de los recursos y en los valores y funciones de los ecosistemas.
- Estimar las implicaciones que tales cambios tienen en el ambiente y en la sociedad, a corto y largo plazo
- Identificar las condiciones y sub-áreas particulares que han de considerarse para garantizar las prioridades dentro del programa de MCI
- Caracterizar el entorno político-institucional en que se ha de desarrollar el programa de MCI
- Elaborar los Perfiles del PMCI
- Explicar e interpretar los resultados de la Fase 1 y formular las respectivas proyecciones
- Definir, planificar y diseñar los estudios que han de hacerse para llenar vacíos claves de información
- Proponer estrategias y mecanismos para mitigar o revertir la degradación ambiental mediante un proceso participativo
- Elaborar el Plan Manejo Costero Integral
- Elaborar el Plan de Ejecución

3. Objetivos del Producto

General:

- Presentar un pronóstico de los efectos sociales y económicos que tendrían los planes propuestos por los consultores en cinco áreas críticas para hacer efectivo el Plan de Manejo Marino-Costero: Pesca, Conservación de Hábitats, Saneamiento Ambiental, Ecoturismo, Coordinación Institucional.

Específicos

- Para cada propuesta analizar los efectos que se pueden tener sobre los usuarios y beneficiarios del Plan de Manejo, a partir de las condiciones existentes interpretadas en la Fase Diagnóstica.
- Analizar los factores positivos o negativos del impacto en cada tema analizado

4. Introducción

Los juicios que se emiten en este documento tienen un fuerte componente de proyección cualitativa a partir de la información obtenida durante la fase de diagnóstico realizado en los meses previos. Las propuestas derivan igualmente del análisis de las tres áreas básicas del estudio: los aspectos ambientales, los aspectos sociales y el componente institucional. No se pretenderá repetir los datos de esta fase sino utilizar aquellos que permiten tener una idea de las conclusiones fundamentales para la fase de propuestas y de diseño del plan de manejo.

Si se parte del principio de que el estudio está destinado no a regular el recurso per se sino a analizar sus usos actuales y sus efectos en la salud de los ecosistemas, su disponibilidad futura y la expectativa que pueda cumplir en el desarrollo económico y social sostenible, el plan de manejo fundamentalmente tiene como centro, el desarrollo de la comunidad pasando por el mejoramiento de los sistemas de aprovechamiento por parte de los usuarios de tal manera que permita su uso futuro sin consecuencias negativas en las economías locales y nacionales.

Lo que sigue pretende evaluar esos aspectos bajo la condición de que estamos trabajando sobre factores sociales y económicos muy vulnerables a agentes y procesos externos que no se pueden definir de manera precisa ni controlarlos.

Puntos de Partida:

1. Desde el punto de vista ambiental y biológico se observan los siguientes aspectos:
 - a) El ecosistema del Golfo de San Miguel (GSM) y sus áreas aledañas aún mantiene condiciones óptimas para la producción y reproducción de su fauna y flora marina y costera, con una amplia variedad de especies que la población utiliza de manera discreta, excepto los de valor comercial, cuyo número es relativamente pequeño y, por ende, puede ser sobre-explotado.
 - b) El GSM es alimentado por la red fluvial de la región de Darién. En este sentido, es un delta único que actúa como embudo invertido que recibe la producción de todas las aguas procedente del sistema orográfico de una cuenca con más de 16,000 km².

A pesar de existir un fuerte proceso de deforestación en la zona oeste de la región, se observan pocos indicios de modificación en la calidad de las aguas. Pero es probable que estemos en el momento crítico en el cual se están dando las condiciones que provocarán cambios más rápidos producto de la acción humana. La carretera interamericana, abierta aún sin terminar, promovió la colonización y el aumento de la población desde la década de 1970. Los incrementos fueron significativos en las décadas de 1980 y 1990, especialmente la última década. No obstante, en algunas áreas, se da un proceso de expulsión hacia las ciudades (grupos negros e indígenas emberá y wounán) y hacia otras áreas rurales.

Este no es el caso del área del GSM, cuyas poblaciones acusan incrementos mayores comparativamente con las poblaciones de los ríos. Entre otros, el factor de inestabilidad producido por las incursiones de para- militares y guerrilleros.

- c) En términos económicos, la productividad del Golfo es alta. No obstante, sólo se aprovechan de manera intensiva unas diez especies entre crustáceos, peces y moluscos, cuyo valor comercial es relativamente alto y determinado por valores culturales de consumo.
- d) Aunque la pesca comercial de camarones data básicamente de la década de 1950, los pescadores tradicionales de las comunidades del golfo no participaban de esta práctica. No obstante, desde la década de 1980 se abrió a estos pescadores la oportunidad a través del mecanismo de los intermediarios que intensificaron la pesca artesanal, modificando las técnicas de pesca tradicional. El uso del trasmallo se introdujo e intensificó, substituyendo las artes locales de subsistencia.
- e) Durante la fase de diagnóstico se observó una baja de la productividad de la pesca. No existe consenso sobre las causas, pero el estudio de las dos flotas dedicadas a este rubro, la industrial y la artesanal, combinado con datos ambientales (pluviosidad, aporte de los ríos para un período de dos años), sugiere que hay factores ambientales que pueden ser responsables de esta declinación, asociados a probables cambios climáticos de alcance continental. El argumento parece minimizar el factor esfuerzo de ambas flotas como el responsable de esta declinación.

No obstante, dado su carácter preliminar, se recomienda cautela en las conclusiones que liberen el factor esfuerzo de ser causa de la declinación del recurso, pues éste puede, asociado al primer factor, contribuir a una reducción del mismo, asociado a malas prácticas pesqueras, como el incremento de capturas en zonas de manglares en las fases de crecimiento del camarón.

- f) Las poblaciones costeras han incrementado su participación en la pesca artesanal, especialmente del camarón, debido a su mejor precio por unidad de esfuerzo. Aun así, se observa que los ingresos no son suficientes debido a varios factores sociales, económicos y culturales. Dependencia, clientelismo, consumo y gasto dispendioso, mala administración del dinero. No hay suficiente oferta social complementaria al ingreso. El casi abandono de la agricultura comercial atrajo hacia la pesca otros usuarios sin tradición pesquera.
- g) El individualismo y el bajo perfil de las organizaciones incipientes impiden un proceso de participación efectiva de los miembros de las comunidades. La oferta estatal en servicios públicos es baja, reducida a las precarias infraestructura educativa y de salud. Pocas comunidades exhiben un plus de capacidad organizativa, como las indígenas.

- h) Frente al individualismo de los negros, el de los campesinos interioranos es más efectivo como proyectos individuales con efectos sociales que se pueden interpretar como positivos medidos por el estándar de la cultura del desarrollo. Desde el punto de vista de otros valores en juego, como el desarrollo sostenible, sus efectos a largo plazo pueden ser discutibles. En ambos casos, las organizaciones comunitarias son limitadas, pero cuando existen, son más efectivas las de los campesinos. En comunidades “mixtas” la interacción enfrenta a grupos con distintos valores para acometer acciones, lo que dificulta la consistencia de estas organizaciones, y en realidad resultan funcionales solo en términos del objetivo que motivó la integración. Son raros los casos de mayor continuidad.

En general, se describe a las comunidades del área costera como comunidades pesqueras fuertemente dependientes del recurso marino-costero, en las cuales las prácticas agrícolas juegan actualmente un papel secundario, aunque no menos importante, según el grupo humano al cual se pertenece y el área donde están establecidos. La comercialización de la pesca del camarón y de un número específico de especies de peces, es un fenómeno relativamente reciente.

Los grupos humanos pertenecientes a estas comunidades y descritas en los informes previos, negros hispano parlantes, denominados darienitas o chocoanos o colombianos; indígenas de lengua emberá y de lengua wounan; y los interiáranos o colonos, inmigrantes procedentes del oeste de Panamá, manifiestan diferentes tradiciones culturales y sociales que se traducen en distintas formas de uso y aprovechamiento del ambiente, modificándolo substancialmente o usándolo con efectos mínimos en su reproducción.

Para los efectos de este informe resumiremos algunas características favorables o desfavorables como puntos de partida de esta aproximación a los efectos de los programas de manejo marino-costero-

Negros:

Excepto que se trate de negros, generalmente colombianos, que procedan de zonas fluviales en Colombia o en el interior del Darién, la mayor parte de los darienitas de las comunidades estudiadas son nacidos y criados en estas localidades. Pertenecen así a cierta tradición de comunidad costera pesquera con prácticas agrícolas.

Como muchas otras comunidades negras del Darién, constituyen poblados y representan grupos acostumbrados a ciclos económicos de extracción (los boom) de recursos generalmente vinculados a la exportación o su comercialización nacional.

Este factor, ha generado un tipo de psicología adaptado a cambios rápidos mediante mecanismos de supervivencia oportunistas, según las circunstancias. Participan fuertemente de las estructuras de partidos políticos que abren acceso a oportunidades de trabajo en el marco de un sistema de clientelismo económico- político. Presentan niveles de organización comunitaria deficientes, en donde las mujeres son, por lo

general, los elementos más participativos. Los tipos de organización pueden ser escolares, religiosos, o de salud. Existe una fuerte tendencia a la vida urbana y por ello hay numerosos grupos establecidos en la capital que genera una red de intercambios con lugares de origen y flujos de visitas en periodos de fiestas, religiosas o de otra índole.

Campesinos interi6ranos(colonos):

Generalmente tienen vocaci6n ganadera y orientaci6n al control de tierra. Su actitud positiva hacia el trabajo y competitividad en la b6squeda del 6xito se traduce en la apropiaci6n de la mayor cantidad de tierra posible y disponibilidad de ganado como expresi6n del bienestar obtenido. La misma competitividad lo hace solidario intra grupo pero evasivo a normativas que regulen esos objetivos. En algunas zonas practica la agricultura y la ganadería, en otras ha entrado a participar en las actividades pesqueras, integrado parcialmente a la estructura social del grupo negro original (Garachiné, La Palma).

Indígenas:

En general son comunidades que se han establecido en la zona del litoral del golfo en el lapso de sesenta a cincuenta años, y algunas son relativamente recientes. Constituyen originalmente culturas fuertemente adaptadas a ambientes fluviales. Esto podría explicar su ubicaci6n en los limites del manglar con tierra firme.

La concentraci6n en poblado es otro fenómeno de los últimos 40 años y producto de un proceso de organizaci6n política y comunitaria asociado a procesos de identidad cultural y reclamaci6n de tierras. Son extractores de recursos tales como moluscos en zonas de manglar, pero también incursionan como pescadores que exploran la actividad de la pesca artesanal, a veces como marineros de pescadores de comunidades no indígenas (Río Congo y Punta Alegre), o como pescadores que usan técnicas prohibidas como los atajos en manglares. Esta actividad puede ser tanto de tipo comercial como de subsistencia.

Homogeneidad y heterogeneidad.

Si bien hay elementos comunes a cada comunidad, cada una puede verse como un fenómeno socioeconómico y cultural distinto. La receptividad y los efectos de los programas de manejo pueden diferir de una comunidad a la otra. Depende del tipo de hábitat, el tipo de recurso que se maneje como más importante y las orientaciones socioeconómicas de su poblaci6n, que las propuestas sean recibidas de manera positiva o negativa o sean indiferentes. Mientras que en Punta Alegre la pesca es casi especializada hacia el camar6n, en Garachiné y Río Congo, se diversifica, de acuerdo con las temporadas e incluso, con algunos grupos que tienden a especializarse en la pesca preferentemente de algunas especies de peces (la corvina amarilla o el pargo).

En Puerto Lara, los wounán practican preferentemente la pesca con atajos, en los manglares. En Cémaco, un grupo pesca camar6n para intermediarios tanto de Punta Alegre, Garachiné, como del mismo poblado negro de Taimatí, en la costa. Otros recolectan moluscos, según pedidos, para los mismos intermediarios. En Caña Blanca,

participan como marineros con los pescadores de Río Congo, mientras que en Playa de Muerto, los emberá no pescan comercialmente, por falta de equipo, pero también por las características del hábitat costero donde viven, con acceso difícil en ciertas épocas del año.

Cuando se piensa en un programa de manejo cuya visión es de largo plazo como veinte años, es difícil pronosticar todos los escenarios, pues en el caso de Panamá, uno de los factores que contribuye a modificar los resultados en el mediano plazo es precisamente el grado de dependencia que tiene el país con el mercado exterior y las influencias culturales, económicas y políticas que ejercen procesos que nacen en otras fronteras y latitudes. El ejemplo más claro en la mente de los productores es el abandono de la política de apoyo a los agricultores durante el periodo 1970-1980. Factores nacionales y regionales pueden igualmente alterar la orientación original de un proyecto.

En general, las propuestas de acción tienen un margen de tiempo de cinco años, como medida más razonable para evaluar los efectos del programa y ajuste de los mismos. En Darién, un fenómeno reciente es su apertura o articulación con la economía y la sociopolítica nacional, al abrirse la carretera interamericana. Este solo hecho está determinando cambios en las perspectivas económicas y políticas. Entre estos están los cambios demográficos y socioculturales asociados.

Entre estos están nuevas poblaciones, nuevos grupos humanos y nuevos agentes económicos. Por un lado, está la colonización de nuevas tierras, la conversión de éstas en áreas de pastizales y la apertura del mercado de tierras, uno de cuyos agentes son extranjeros y nacionales residentes en la capital. Ya no se trata de campesinos que desean tierras sino campesinos convertidos en agentes transformadores del paisaje que participan finalmente en la transferencia de la tierra a otras manos. La manipulación en bienes raíces será una consecuencia de políticas mal planeadas que pueden afectar todo el horizonte del programa de desarrollo sostenible.

Como se ha indicado previamente, el crecimiento de la población de la zona del GSM y áreas aledañas, más rápido que en otras áreas, se debe a la pérdida del subsidio económico del estado a la agricultura y a la apertura de la comercialización del camarón, convertido en principal factor de la dinámica económica del área, y parcial sustituto de la economía maderera de la región. La pesca de peces complementa esta economía vinculada al mercado.

Este proceso económico de abandono relativo de la agricultura y la comercialización de la pesca, tiene una generación (20-25 años). ¿Cuánto tiempo más podrá durar? El Plan de Manejo Marino Costero propone un margen de 25 años, otra generación, para regular las tendencias negativas observadas hasta ahora. Depende de cómo funcione el recurso principal, en este caso el camarón. Una de las hipótesis que se maneja es que la reducción de la pesca en los dos últimos años tiene más relación con cambios ambientales y factores ecológicos que con el esfuerzo pesquero. Pero no predice cuál sería su futuro inmediato.

El otro, que no descarta el primero, predice que el esfuerzo pesquero puede contribuir al colapso del recurso si no es regulado desde ahora. Las estadísticas de pesca del camarón

en varias regiones de Panamá (informe sobre el camarón), indican una declinación constante y puede interpretarse como una predicción de los años próximos. En este sentido, esta recomendación está dirigida a todos los productos que actualmente se pescan para comerciar. Ello se hace más bien como una propuesta de cautela, sujeto a mejorar la información científica de los ciclos biológicos de cada especie y la disponibilidad potencial de sus poblaciones.

La tendencia de los pescadores o usuarios es a extraer todo recurso que se pueda comerciar en el corto plazo estimulados por mercados fluctuantes, con efectos de predación del mismo recurso hasta hacer poco sostenible o insostenible la actividad en cualquiera de sus formas. En otras palabras, los biólogos han identificado entre veinte a treinta especies de peces, crustáceos y moluscos que tienen o pueden tener valor comercial. De estos solo se usan de manera constante alrededor de diez, quedando las otras especies utilizadas como parte de la pesca incidental y comercializada a bajos precios. De elevarse los precios de estas especies para favorecer al pescador también puede incrementar su demanda por el efecto demostrativo generado por su nueva valoración en el mercado sobre la base de precios selectivos. De no regularse desde ahora, el proceso puede conducir a agotar cada especie con efecto dominó en un proceso parecido al de la predación de los recursos madereros.

La educación acerca de la biología en las escuelas como en la comunidad de tales especies, debe ser parte de una estrategia. El supuesto de que los primeros conocedores del recurso son los pescadores, tiene validez parcial. Muchos pescadores son recién llegados con culturas adaptadas a otros ambientes (campesinos inmigrantes, colombianos e indígenas de zonas fluviales). Y, si como creemos, la educación formal tiende a distanciar a las nuevas generaciones de su base de recursos, la pérdida de experiencia y conocimientos tradicionales será un factor más en las malas prácticas de pesca.

De los cinco programas, sólo la pesca y el eco-turismo tienen efectos económicos directos. Los otros tres inciden en la calidad del hábitat para mantener los recursos disponibles, la calidad de vida de la población y la coordinación institucional. Esta es una inversión que reditúa a largo plazo e indirectamente. Ambos constituyen la plataforma para los primeros. Es claro que dependen de la confluencia de otros programas en otras instituciones con las que será necesario que la AMP trabaje de manera sistemática.

Un objetivo prioritario del programa de educación programa de educación será el reducir el analfabetismo de un 20 por ciento a un 10 por ciento, como objetivo mínimo. Esto será crucial para garantizar las destrezas cognitivas básicas para otros programas. De igual manera, el desarrollo de infraestructura social (camino, escuelas, clínicas y servicios de salud, y programas agropecuarios) serán fundamentales y complementarios al desarrollo económico basado en la pesca. El carácter no articulado de los procesos económicos en la región, en el marco de una política de desarrollo no sostenible, tiene el efecto de arrastre de una parte de la población hacia actividades substitutas de otras que no tienen la misma capacidad de garantizar ingresos mínimos o suficientes para una población creciente y a la vez dependiente. Hasta ahora, la apertura de nuevas tierras

para la ganadería, la extracción maderera, ha amortiguado los efectos negativos de una economía rural decreciente.

En el lapso de los próximos veinte años, no habrá tierras disponibles, la población probablemente se habrá triplicado, y la presión sobre los recursos marinos habrá aumentado, si las mismas poblaciones no participan de un proceso de auto-regulación. El riesgo es que en economías fluctuantes, las poblaciones cambian con mucha frecuencia, y las experiencias de una generación no se transmiten a la siguiente. Aquí el papel de las instituciones nacionales, regionales y locales puede ser clave en generar suficiente información y experiencia como para garantizar su continuidad.

Los sistemas educativos consolidados, incluyendo los de educación superior y los de investigación, pueden asumir el papel que hasta ahora cumplen en algunas poblaciones la tradición local.

5. Resumen de las áreas temáticas en la planificación

5.1 Premisas

1. Todo programa de regulación a las actividades de la gente, que hasta ese momento se interpretaba como libres o restringidas de manera parcial, tiene efectos de resistencia en la población, pues limita algunas actividades y beneficios hasta ese momento obtenidos, y regula otros, reduciendo el margen de libertad existente.
2. Los procesos de organización para el trabajo o para la comunidad inducidos desde afuera tienen pocos efectos a largo plazo. Pueden ser aceptados por las comunidades como normativas temporales, bajo el supuesto de que
 - a) provienen de una autoridad y se deben respetar (formalmente)
 - b) las reglas se pueden modificar con el tiempo dependiendo de quien esta al mando.
3. Aunque parezca obvio, debe recordarse que los procesos de cambio en las comunidades generalmente ocurren a partir de necesidades sentidas que inducen a sus miembros a buscar soluciones. Las soluciones no siempre son las más adecuadas, pues dependen del grado de experiencia de sus miembros y el grado de cohesión interna que les permite hacer balances apropiados sobre las propuestas. En nuestra opinión, hay experiencias individuales, pero poca capacidad interna para hacer los balances de manera crítica. En el desarrollo de las nuevas actitudes hay expectativas que se cumplen a cambio de pérdida de otros satisfactores sociales, o económicos, los cuales deben ser descubiertos por el analista social. La competencia entre un bien esperado y otro existente puede ser el factor limitante hacia el cambio total de la conducta de la mayoría.

6. Planes de Acción

En esta discusión se hará una evaluación cualitativa de los aspectos que consideramos pertinentes desde el punto de vista de los efectos socioeconómicos y culturales en los siguientes temas (Planes de Acción):

- Pesca
- Conservación de Hábits
- Saneamiento Ambiental
- Eco-turismo
- Coordinación Institucional

6.1 Pesca

Problema 1 Falta de presencia de la DGRMC en el Darién.

El tema es actual. No existe personal en el área que efectúe las múltiples tareas de esta dirección. Su presencia es esporádica, lo cual crea críticas constantes, aunque también favorece las malas prácticas pesqueras y la violación a la norma. Se propone lo obvio (lo cual depende de la asignación presupuestaria permanente, como asignación de recursos humanos y logísticos (oficinas y su equipamiento adecuado, lanchas y motores), creación de puestos de control (Bayano, Agua Fría y Puerto Quimba, creación de un centro de datos pesqueros en La Palma, capacitación de personal, etc.

Este programa es perentorio e inevitable si el Estado desea garantizar que un recurso clave en la economía regional y nacional se mantenga sin altibajos producto de un mal manejo. Un beneficio formal que se percibirá de inmediato es la oportunidad de trabajo para gente de las comunidades, dependiendo del nivel de calificación exigido. El segundo, y más importante, es establecer una presencia institucional que regule el sistema de la pesquería en la región. El tercero, y dependiendo de cómo se desarrolle el programa, es garantizar un uso apropiado del recurso y un monitoreo de sus poblaciones y salud ecosistémica.

Grupos socioeconómicos que la acción podría afectar negativamente: Toda presencia institucional crea expectativas y temores. Antes que un ente orientador, su presencia mínima de hace poco era percibida como restrictiva y coactiva. Pero para muchos de los sin trabajo puede implicar simplemente empleo, en el marco de las prácticas tradicionales de clientelismo político. Su incorporación a la región pudiera planearse en fases que generen tanto confianza como convencimiento de un estilo nuevo de administración de recursos, con oportunidades de trabajo pero sobre la base de capacidades y ejecutorias.

Problema 2 Falta de Cumplimiento de Normas Pesqueras Existentes

La ausencia institucional condiciona la debilidad en el cumplimiento de las normas establecidas. El GSM es un área pesquera que en alguna forma funciona como tierra de nadie, donde las reglas son las del uso consuetudinario, especialmente aquellas que evitan el conflicto entre pescadores, pero no lo impide. Se propone, conjuntamente con establecimiento de personal calificado, las siguientes medidas:

programas de divulgación de las normas pesqueras existentes, con la participación de los mismos usuarios en los diferentes sectores pesqueros, señalización apropiadas para cada zona o recurso, ejecución y/o aumento las acciones de control y vigilancia por parte de las autoridades, fortalecimiento de las UCVs (Unidades de Control y Vigilancia) y estimulación de esfuerzos de la auto-regulación. Esto es, participación directa de las comunidades, creación de una Unidad de Control Inter-institucional (UCI) que podría coordinar los esfuerzos de varias instituciones para aumentar la vigilancia pesquera.

Los conflictos generados por las violaciones producen por lo general pérdidas, tanto económicas como políticas, para las comunidades, pescadores y autoridades. La presencia institucional debe actuar como árbitro en este sentido, con efectos sobre el manejo del recurso.

Problema 3 Falta de Regulación de Recursos de gran importancia comercial (Piangua y Corvina).

Estas dos especies (molusco una, pez la otra) han adquirido mayor demanda en los últimos años, con precios fluctuantes. Su pesca o recolección, depende de ciertos ciclos pero también de la demanda ocasional. Podrían considerarse ejemplos de procesos que aumentarían en los próximos años, a medida que se incremente el turismo internacional y regional. No existe información científica de sus ciclos biológicos, poblaciones, etc. Se propone, entre otras, las siguientes acciones inmediatas.

- estudios de los ciclos biológicos de estas especies
- evaluación de los inventarios (poblaciones) de los recursos
- determinación del esfuerzo pesquero y áreas de pesca o recolección de las especies
- diseño de una normativa basada en información científica y la participación social
- capacitación de los pescadores y las autoridades locales sobre las normativas
- programas de monitoreo y control de estas pesquerías

En las condiciones actuales se prevé que los intermediarios y los empresarios empacadores pueden poner limitaciones o verse afectados, hasta incrementar su precio. No obstante, también pueden evaluar las ventajas de un proceso que les garantice el acceso del recurso en óptimas condiciones de pesca, extracción y manipulación para el mercado. Las comunidades se beneficiarían tanto en mejorar su propio conocimiento de la especie como su aprovechamiento adecuado, con normas que regulen el tamaño, todo lo cual les puede garantizar mayores ingresos. En el caso de los moluscos, es una fuente de ingreso en cuya recolección participan muchos miembros de las familias, mujeres y niños, especialmente indígenas y no indígenas, como Garachiné, Táimatí, Cémaco y Punta Alegre.

Problema 4 Falta de Monitoreo y Estadística Pesquera

Conjuntamente con los dos problemas mencionados anteriormente, la falta de monitoreo y estadística es una de las razones que justifican el estudio y el establecimiento de normativas. El desconocimiento de tal información favorece la toma de decisiones basado en datos parciales o razones políticas con efectos de incertidumbre o aprovechamiento oportunístico y pérdida de credibilidad sobre la institución. Se propone el establecimiento de una red de monitoreo ambiental en diversas áreas del Golfo de San Miguel y la zona oceánica de la Provincia del Darién, recopilación de la estadística pesquera en los sitios de acopio de la Provincia, recopilación de información socioeconómica sobre los pescadores (viajes de pesca, zonas de pesca, capturas, precios), creación de una base de datos de uso rápido y actualizado. Los efectos socioeconómicos son múltiples para la toma de decisión en torno a las temporadas de pesca, especies, tamaños, comercialización, precios, etc. En la medida que las poblaciones y pescadores estén involucrados en este procedimiento, y reciban retroalimentación constante, tendrán mayor confianza tanto en el sistema como en sus propias decisiones de pescar y comercializar con ventaja.

Problemas 5 y 6 Sobre-Dimensionamiento de las Flotas Industrial y artesanal

Sobre-dimensionamiento implica un incremento de los usuarios inmediatos del recurso, los pescadores, en un tiempo relativamente corto, sin que el mismo tenga oportunidad de reponerse en el mismo lapso de tiempo. Es una hipótesis de trabajo necesaria.

5.1. Acciones:

a) Concienciar sobre el manejo del recurso: Concienciar implica despertar en los receptores de la acción actitudes nuevas determinadas por el tipo de información que reciben. Los factores negativos a este objetivo son dos.

- El primero se relaciona con la actitud de actuar de manera independiente, sin restricción, de los pescadores. La segunda, emerge de la actitud de desconfianza hacia las autoridades derivada de la impresión de que el trabajo que se realiza esta dirigido a afectarlos negativamente. Combinados, produce un efecto de dilución del mensaje que intenta provocar el cambio de actitudes.

La mejor propuesta se relaciona con el grado de cumplimiento y la consistencia de las decisiones y acciones de la institución. Existe en las comunidades una histórica actitud de criticar a las instituciones por su incumplimiento. Eso sirve muchas veces de excusa para encubrir la inercia negativa de los miembros de las comunidades, que justifica a su vez malas prácticas pesqueras y la corrupción.

Es probable que la mayor parte comprenda la lógica implícita en la normativa y las regulaciones que se establecen. Pero ello dista de modificar la conducta. En el fondo privan condiciones tanto económicas como culturales. Mientras exista una oportunidad de obtener ingresos, los usuarios tomarán decisiones individuales, que sumados, afectan la posibilidad de establecer regulaciones. El síndrome de la tragedia del bien de los comunes pareciera jugar su papel aquí.

El mar y sus recursos son de todos y de nadie, y por tanto todos pueden acceder a los mismos, sin restricciones.

- Existen factores favorables a un deseo de escuchar. Entre ellos está la crisis provocada por la baja de la pesca del camarón en toda la región. Si como pronostica el estudio del camarón, la disponibilidad continuará decreciendo, la crisis puede tener varios efectos negativos, entre otros como el desplazamiento de población o su diversificación en otros rubros pesqueros u otras actividades económicas, como el turismo. A corto plazo, los efectos pueden provocar atención a las propuestas de la institución rectora del recurso.
- A mediano plazo, los efectos pueden ser de reducir la confianza y provocar acciones de corto plazo con resultados de depredación sobre recursos específicos. Cualquier acción de ordenamiento en esa fase puede reducirse o tener resultados limitados.
- Una limitación es que la población sólo ve los efectos directos de la citada campaña al nivel de su localidad, o del área, pero desconoce lo que ocurre en otras partes. Su actitud de desconfianza lo induce a pensar que se le engaña y que en otra parte hay quienes están actuando permisivamente tomando ventaja del recurso.
- El mensaje en consecuencia debe estar dirigido tanto al individuo como al grupo. En el primer caso, debe apelar a los valores del individualismo, en el segundo debe apelar a las experiencias compartidas como colectivo, aunque no funcionen como colectivo. La estrategia, métodos y técnicas deben ser variados como sea posible. Los mensajes deben ser elaborados y comunicados usando todos los medios posibles, incluyendo el sistema escolar.

b) Regular la expedición de permisos:

Dada las condiciones económicas negativas, y el aumento de población, es probable que la demanda de permisos continúe creciendo. Esto se convertirá en un factor de presión política que es posible utilicen los líderes comunitarios y regionales para afianzar el grado de confianza hacia ellos.

La regulación en este caso debe estar dirigida primero a los productores, incluyendo asistentes o marineros. En el mejor de los casos, si la economía se mantiene con precios aceptables, los asistentes serán los pescadores de la siguiente generación. En el supuesto de una reducción de los beneficios generalizada, muchos productores intentarán retornar a actividades tanto como productores agrícolas, de servicio o combinando varias actividades de acuerdo con las alternativas disponibles.

En una economía con tendencia a la globalización, la producción agrícola puede tener altibajos a menos que encuentre rubros cuyos mercados sean oportunos, como los que se exploran a través de los llamados productos no tradicionales. Esta es una

tarea del planificador y del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. De no cumplirse esta alternativa, y mantenerse la demanda del producto pesca, el incremento de la fuerza de trabajo hacia esta actividad, será mayor y la capacidad institucional podría ser rebasada si no mantiene sistemas de controles adecuados. Los costos de vigilancia y control se incrementarán, así como los conflictos con los productores, mediados por las transacciones políticas que ocurran en coyunturas particulares.

En este sentido, los sistemas de permisos de pesca deben identificar, de manera adecuada, por región y especialidad, a los usuarios. Sistemas de colores y números por región pueden ser útiles para mantener los registros.

c) Reducir el número de embarcaciones de la flota: Aunque al nivel industrial el efecto puede interpretarse como positivo para los pescadores artesanales, también puede tener efectos colaterales, como la pérdida de trabajo para marineros y capitanes, quienes pueden verse orientados a incorporarse como parte de la pesca artesanal.

Estos pescadores reconvertidos, constituirán un grupo de presión más visible aún que los pescadores artesanales por tratarse del sector más dependiente en el ciclo económico de la producción, procesamiento y distribución. La alternativa a este hecho es la reconversión de la flota hacia otros rubros de pesca.

En el ámbito artesanal, la reducción de la flota depende del número de permisos que se deje de dar para la pesca, cuando su beneficiario pierde el bote o deja de practicar la pesca, por deceso o por abandono. La suspensión del otorgamiento de estos permisos mismos no garantiza por sí sola que los pescadores artesanales dejen de hacer lo que hacen. La única forma es poder inducirlos a pensar en la conveniencia de un método de pesca alterna, es decir, de rotación, tanto por comunidad como por unidad de pescadores.

Este es un método que depende mucho de la aquiescencia de los pescadores y menos regulación. Los efectos inmediatos a una decisión como esta será la de provocar protestas reiteradas con sus repercusiones políticas. En este sentido, las autoridades al más alto nivel deben estar apercibidas de la política antes que sean sorprendidas y tomen decisiones obviamente políticas sin pasar por un proceso de negociación. La decisión de reducir la flota puede ser temporal. Puede darse el caso de abundancia de pesca por temporadas. De esta manera, la pesca puede ser regulada con permisos por temporada. (incluyendo el costo de la emisión y adquisición de tales permisos).

d) Reconversión de la flota industrial:

El problema principal es si los empresarios y los pescadores artesanales encuentran viable la propuesta, de acuerdo con las alternativas y la relación costo beneficio. No hay estudios de factibilidad económica que lo indiquen, pues mucho de ello depende del mercado exterior. La experiencia de ingresos altos con la pesca del camarón puede no repetirse con otras especies, debido a que estas otras especies pueden

requerir más tiempo de pesca y esfuerzo, comparado con los precios, generalmente bajos.

Para los industriales, la pesca del atún es probablemente lo más cercano a los precios que se obtienen con el camarón. Es difícil pensar que los pescadores artesanales acepten, con su equipo limitado para pesca costera, a aventurarse en áreas más profundas. La pesca de varias especies, según temporadas y de acuerdo con los ciclos de vida de cada una, es posiblemente lo más apropiado, que depende de la manera de procesar y mercadear el producto, así como también de una base de información científica continua.

e) Monitorear la actividad pesquera (sus técnicas y áreas de pesca).

El monitoreo debe realizarse conjuntamente con los pescadores. Su función es básicamente cognitiva y educativa. El análisis de las técnicas de pesca o de recolectar permite orientar mejor al usuario para ser más eficiente sin afectar los ciclos de vida de las especies a las que se dedica. Al interpretarse como una función de control sin las debidas advertencias reglamentarias los efectos de resistencia serán mayores.

Será necesario investigar los ciclos de vida, la dinámica del inventario (stocks) y las áreas importantes para la reproducción, crianza de la población, etc. Fuera de la importancia científica de realizar monitoreos continuos, su efecto más significativo es el de crear condiciones para incrementar el flujo de información validada científicamente hacia las poblaciones, con su participación.

El proceso de monitoreo no tendría sentido y efectos si no se incluye un mecanismo de ejecución y participación por parte de los miembros de las comunidades y los mismos pescadores.

Grupos socioeconómicos que la acción podría afectar negativamente:

La reconversión de la flota industrial, puede afectar a los marineros, cuyo número en promedio sería de 5 por barco, afectando a unas 2500 familias, si la reconversión no garantiza la reincorporación de esa fuerza de trabajo en el tiempo corto. Estos tendrían entonces que incorporarse a otras actividades, incluyendo el participar en la pesca artesanal. También a los intermediarios pues estos dejarían de actuar como tales para las empresas a menos que algunas de ellas mantengan actividades de acopio de una parte del producto, si el valor del mercado internacional y nacional permite que la actividad sea rentable. Como los intermediarios pertenecen a las comunidades pesqueras, parece claro que sería un impacto directo sobre los mismos pescadores, en el supuesto que estos no hayan superado la dependencia de los primeros. Los procesadores de plantas serían otro segmento que requeriría reconversión, pero podrían ser en parte desplazados si las empresas asumen prácticas comunes ahora de despedir a sus empleados para luego recontratarlos con salarios más bajos, etc. Un estudio socioeconómico en este segmento de la industria sería conveniente.

Beneficiarios:

El mismo personal de la flota, pues en principio pareciera que las exigencias de calificación profesional para tal proceso serían mínimas. También dejaría algo libre de presión a los pescadores artesanales, siempre que la pesca comercial se mantenga, aunque con perfil más bajo en el mercadeo.

Un segundo grupo serían los distribuidores del recurso (restaurantes, supermercados, etc.).

Reconversión de la flota artesanal

Aunque la flota artesanal que opera desde las comunidades refleja un porcentaje de aprovechamiento relativamente limitado, hay otras flotas que proceden desde áreas como la ciudad de Panamá, Chepo, Chiman, que inciden en la explotación del recurso camarón. Esta parte de la flota pesquera no fue estudiada y probablemente tiene efectos no cuantificados sobre el recurso. Debe estudiarse su grado de participación en la pesca dentro del golfo y sus orientaciones económicas. En particular, las estrategias de pesca deben ser diferente debido a la distancia y al costo por unidad de tiempo y esfuerzo que se realiza. Tales embarcaciones suelen tener espacios mayores para almacenar la pesca y requerir más tiempo por viaje realizado.

Las propuestas sugeridas para regular la cantidad de embarcaciones van desde congelar la flota artesanal y restringir la entrada al Golfo de pescadores procedentes de Panamá y Chepo, dimensionar el tamaño de los botes y establecer una eslora máxima para las embarcaciones pesqueras en el Golfo de San Miguel, limitar el número de trasmallos por botes y regular otras artes de pesca, etc.

Estos mecanismos tendrán efectos sobre la fuerza de trabajo y las familias. Se estima que aproximadamente entre un cuarenta a cincuenta por ciento de la población depende directamente de estas actividades. Gran parte del circulante en las comunidades deriva de las mismas. El congelamiento significa no apoyar nuevos permisos y mantener su número constante. Su reposición sólo sería posible con el abandono de la actividad o el deceso de un pescador con licencia. Es probable que la tasa de mortalidad de este grupo sea baja pues el promedio de edad esta alrededor de los 28 años.

La demanda de los nuevos pescadores, representando probablemente a nuevas familias, sería limitada al reemplazo de los que abandonan por cualquier causa la práctica. Aunque los pescadores del golfo aceptarían la restricción a otros botes, si no se cuenta con un sistema de monitoreo y control puede provocar violaciones a la norma y confrontaciones entre pescadores. La norma podría ser discutida como inconstitucional pues restringe el derecho a la circulación y al trabajo. Si se desea exportar el plan hacia otras áreas como Bocas del Toro o Chiriquí, los problemas serían los mismos, excepto que filtrados por las variables culturales y socio-políticas de cada región.

Problema 7 Falta de organización de los pescadores artesanales:

Se propone un conjunto de medidas tendientes a facilitar la organización de los pescadores artesanales, tales como brindar asistencia técnica en la administración y gestión de proyectos de cooperación técnica, acciones que se han adelantado ya por la DRMC. Hasta el presente estas orientaciones han tenido efectos limitados.

Propuestas como administración de la organización, procesamiento del producto, técnicas pesqueras, mercadeo y comercialización del producto, y capacitación, deben depender de posibilidades reales de que estas destrezas pueden ser efectivas en un programa consistente de participación creciente en el control y manejo de todo el ciclo de producción, distribución y mercadeo del producto y deben estar basados en el conocimiento de los factores sociales y culturales de cada grupo de pescadores por comunidad, sus diferencias culturales y étnicas, así como grado de escolaridad. Parece obvio, pero no de fácil solución, que los bajos niveles de escolaridad representan un reto para la formulación de planes de capacitación que contemplen superar los problemas de motivación, lenguaje apropiado y técnicas de comunicación.

En la fase primaria se propone crear las condiciones culturales para mejorar la confianza con el trabajo en equipo e incentivar la organización vía concesiones de áreas de pesca comunitarias condicionadas en la organización y un plan de manejo aprobado por las autoridades de la DGRMC.

Se prevé los siguientes obstáculos:

Individualismo,
control de los intermediarios,
incapacidad técnica o de recursos humanos de las instituciones responsables, y
desequilibrios en los recursos humanos.

Análisis socioeconómico de los programas de organización: Aproximadamente mil pescadores y marineros son los objetivos de este programa. La organización se plantea como un problema a resolver, porque supuestamente facilita los mecanismos de regulación del recurso. Se piensa que la organización puede tener otros efectos positivos en la misma comunidad, como la de fomentar el proceso de toma de decisiones de manera planificada, no solamente en torno al tema pesca, sino también en aquellos aspectos colaterales que deben mejorar la calidad de vida, la educación, la salud, la productividad y la vivienda.

No obstante, la inexistencia, o un bajo nivel de organización, debe tener una explicación que la mera falta de incidencia de los organismos del Estado. Se atribuye a los valores culturales existentes la ausencia de una organización eficiente. En otras palabras, la existencia de valores culturales que se constituyen en barreras para la adopción de un modelo organizativo o su aceptación mínima. El individualismo y la evitación al compromiso que limite la libertad personal, son dos de estas barreras. Afirmar esto contrasta con el hecho de la existencia de condiciones de dependencia que se han desarrollado históricamente y que toman diversas formas de manifestación:

Económicas (los intermediarios), políticas (los grupos de poder locales y regionales), sociales (reglas sociales de reciprocidad e intercambio entre miembros del grupo de parentesco y amigos-compadres), todas las cuales no se interpretan como limitaciones sino como mecanismos que facilitan las oportunidades. Si algunos de estos aspectos se interpreta como afectados negativamente, sin alternativas que los reemplacen, pueden dilatar la recepción y realización de las propuestas. Si las comunidades o los productores perciben la organización como un sistema agente que restringe libertades o actividades hasta ese momento asumidas como de práctica libre, la resistencia al modelo puede ser mayor. Solo en términos de que la comunidad perciba que la relación entre organización y productividad puede contribuir a un mejoramiento de la calidad de vida.

En la práctica, muchos de los productores así lo reconocen, pero no se sienten motivados a actuar, pues entra allí el factor de compromiso que puede estar asumiendo cada productor y el costo social de ello: posible pérdida de las relaciones sociales existentes entre el productor y el intermediario, sus relaciones personales basada en compromisos subjetivos (deuda moral y relaciones sociales de amistad o dependencia) y objetivos (préstamos, etc.).

Problema 8 Conflictos entre la flota artesanal y la industrial. Conflicto por el espacio y las especies capturadas

Acciones: En términos técnicos no existe problema para justificar el establecimiento de zonas de pesca para cada una de las dos flotas. Los problemas de violación parecen estar relacionados con las fases de pesca y presiones a los capitanes de barco para obtener la cuota de pesca en el menor tiempo posible, lo cual conduce a la pesca en zonas prohibidas, cerca de los manglares. Se propone la creación de una zona de pesca artesanal al sur de una línea recta entre Punta Patiño y Punta Garachiné con las mismas restricciones de la zona artesanal en el norte del Golfo de San Miguel, aumento del control local sobre el recurso, con participación en monitoreo, establecer mecanismos de negociación para reducir el conflicto entre los dos sectores.

Efectos socioeconómicos:

Uno de los factores de éxito en una propuesta como ésta, es que entre dos poderes, el más fuerte debe ceder para demostrar su disposición a colaborar y continuar en la negociación. Al final, la captura tanto de camarón como de otras especies es procesada por los industriales. El beneficio real es para ambos. El mantenimiento de las plantas procesadoras garantiza empleomanía. Los grupos de pescadores artesanales ganarían en confianza y asumirían el liderazgo como guía para la negociación en cualquier fase siguiente.

No se perciben grandes pérdidas económicas para la flota industrial, excepto probablemente un aumento en los días viaje de cada barco industrial dedicado a la búsqueda. Las ventajas consisten en garantizar que las áreas donde se desarrollan parte del ciclo de crecimiento sean respetadas y en consecuencia, el posible aumento del tamaño y peso del espécimen incrementaría las ganancias. Además, la zonificación garantizaría la reducción de los conflictos y regularía el uso de los espacios, incluso

para los grupos que proceden a establecer redes en áreas restringidas, con los riesgos a la navegación.

Se elaboraron listas de indicadores para medir la efectividad de esta propuesta, lo cual requiere el mantenimiento de un sistema de información de doble vía abierto y continuo. El control por parte de las autoridades debe implicar el incremento de recursos humanos, equipo y capacidades y destrezas no solamente técnicas sino políticas. Un efecto colateral a esto es el mejoramiento en las capturas de peces de escama debido a la disminución de la captura incidental por los camareros

Problema 9 Conflicto entre la Pesca Deportiva y los Pescadores Artesanales e Industriales

Dos tipos de conflictos existen entre pescadores artesanales y habitantes de las comunidades de Piña y Jaqué. Ambos se relacionan con prohibiciones de pescar dentro de un radio de 25 millas desde el centro de la empresa turística, lo cual garantiza la pesca deportiva de los clientes turistas. El otro se refiere a la prohibición de cazar o talar o hacer agricultura en una zona no precisada del bosque inmediato a la comunidad de Piña. La mayor parte de los habitantes de Piña son empleados permanentes o temporales de la empresa. Sus niveles de ingresos son más altos que el promedio de ingreso local por agricultura o pesca.

Acciones. Se propone revisar la norma jurídica para verificar su pertinencia económica, social y ecológica. Es decir, analizar sus impactos positivos y adversos de la norma, crear las condiciones para negociar entre las comunidades de pescadores artesanales, agricultores y la empresa, generar información clara para las comunidades y la empresa sobre el decreto y los usos del área.

- Mejorar el control y vigilancia de la zona deportiva ante las incursiones de embarcaciones industriales.

El conflicto es latente, pues los habitantes de ambas comunidades son conscientes de que sus ingresos dependen de la empresa. Pero sus orientaciones agrícolas se explican debido a la necesidad de suplir productos que de otra manera deben comprar con costos más altos, lo que conduce a una reducción del ingreso real. En el caso de la pesca artesanal, la prohibición implica viajar más lejos con mayor costo por unidad de tiempo. En consecuencia se buscaría crear consenso para el aprovechamiento de los recursos pesqueros, y definir zonas de pesca artesanal, así como mejorar las relaciones entre empresa y comunidad, fomentar el ecoturismo con la participación de la comunidad y el apoyo de la empresa. Es probable que la empresa se resista a perder control de lo que ya ha obtenido como bien para atraer sus clientes.

Acuerdos de esta naturaleza son difíciles, especialmente cuando la empresa sostiene que mantiene el ingreso de un alto porcentaje de la comunidad (en salarios y propinas). En este sentido la empresa puede plantear oposición legal y/o uso del poder económico y político. Por su parte, frente a la realidad de perder trabajo los pescadores pueden dividirse y no llegar a consenso.

Problema 10 Pesca Incidental de los Camaroneras.

Un alto número de especímenes de distintas especies son capturadas en las redes de las camaronerías. Esta pesca incidental se considera tanto una pérdida biológica como económica, pues generalmente es desechada y ocasionalmente regalada a los pescadores u habitantes de comunidades que se les acerca. La misma tripulación ocasionalmente guarda especies que hasta podrían vender, como el calamar.

Hay especies que su valor en el mercado puede ser alto. No existen estudios consistentes de este aspecto.

Se propone acciones tales como:

- Aumentar la luz de malla de las redes pesqueras (redes de arrastre).
- Formular medidas para lograr que los camaroneros “donen” el producto incidental a grupos organizados de pescadores artesanales.
- Desarrollar programas para aprovechar industrialmente la pesca incidental a nivel regional, etc.

Sus resultados podrían incrementar las oportunidades de trabajo, mejorar la alimentación de la comunidad, mejorar el aprovechamiento del recurso y disminuir la pesca incidental y hacer uso positivo de la captura incidental que no es posible evitar. Para garantizar su factibilidad económica debe realizarse estudios económicos de estas propuestas. Ello incluye estadísticas de pesca incidental y “donaciones”

- estadísticas de productos pesqueros procesados en microempresas o usados en otras formas, monitoreo de la captura incidental de los camaroneros para estimar su cantidad, composición e impacto ambiental y social

Problema 11 Cadena de comercialización deficiente y falta de mercados

La falta de organización de los pescadores, la ausencia de un sistema de gestión, dificultades del transporte y la falta de mercados, la comercialización de los productos es deficiente y fácilmente controlado por un número reducido de compradores. Se propone analizar la factibilidad financiera y social de nuevos esquemas de comercialización de los productos, desarrollar un plan de negocios para cualquier innovación productiva, dar asistencia en la forma de préstamos o donaciones para la construcción de infraestructura apropiada que facilite la comercialización de productos, i.e. cuartos fríos, transporte eficaz y económico.

identificación de nuevas fuentes financieras o nuevas inversiones que podrían ofrecer alternativas a la situación actual.

Como se ha señalado previamente, la organización de las comunidades pesqueras para la comercialización es condición básica para mejorar el mercadeo. Esto requiere superar los niveles de conocimientos actuales donde un número alto de productores son analfabetas (entre 15 y 20 por ciento) y dependen de los intermediarios para informarse de las condiciones existentes. Este proceso puede tomar varios años, trabajando con los grupos existentes pero mejorando las capacidades de los jóvenes en esas mismas

técnicas administrativas. La educación en la escuela puede innovar sistemas apropiados para incorporar estas destrezas. Este aspecto incorporaría a la escuela de manera práctica en las actividades de la comunidad y los educandos encontrarían que su aprendizaje tiene sentido frente a su propia realidad.

Será necesario hacer estudios cruzados de factibilidad económica y social conjuntamente con análisis costo-beneficio de un control en el mercadeo de productos pesqueros no tradicionales, identificación de nuevos compradores de los productos pesqueros en el mercado nacional, construcción de nueva infraestructura en las comunidades para procesar o conservar los productos pesqueros.

Problema 12 Sub-explotación de la mayoría de las especies

De las 200 especies pesqueras o más que probablemente se encuentran en el Golfo de San Miguel, sólo se consumen unas 20. Sólo 2 ó 3 son realmente importante al nivel comercial. Los pueblos pesqueros de la Provincia no aumentan el valor agregado de sus productos. Estas prácticas están condicionadas tanto por valores culturales entre los consumidores finales (selección de especies por características asumidas o reales), y de los mismos pescadores y sus familiares. Se propone organizar seminarios y talleres de capacitación para los pescadores en nuevos usos de las especies; asistencia técnica, promover y crear mercados para especies no utilizadas actualmente, explorar la posibilidad de adoptar procesos industriales para crear productos alternativos.

Un resultado esperado sería el de crear empleomanía al nivel local o regional y aumentar el valor agregado a los productos pesqueros.

6.2 Conservación de Hábitats

Problema 1 Conservación de Áreas del Manglar y Humedales

Aunque los manglares han sido aprovechados en el pasado de manera intensiva, en los últimos años, y probablemente por su grado de aislamiento, el uso alternativo de otros medios para cocinar (gas), el bajo precio del carbón, etc., ha permitido su continuidad como ecosistema con poca alteración y buen estado de salud general, como lo indica el estudio sobre manglares realizado por el especialista. No obstante, las perspectivas de tales condiciones se ven amenazadas por un aumento de la deforestación tierra adentro que ha alcanzado los límites de los manglares en la zona occidental del golfo (y parcialmente en las zonas inmediatas a Garachiné, el área al este de La Palma y Punta Alegre), en la ribera Este del Golfo. El establecimiento de potreros en estas zonas es una de las mayores amenazas al sistema de manglares, así como también el aumento de población en el área costera amenaza con su estado, al utilizarse los manglares como basureros, áreas disponibles para usos públicos (puertos, aeropuertos, depósitos, etc.), pues no tienen en principio valor de cambio para el Estado u otros usuarios. Cambios en la economía o demandas nuevas de la madera, o su corteza, o el establecimiento de piscinas de cultivos de camarones u otras especies, pueden provocar una reducción de la superficie. El efecto más importante es que afecta los ciclos de crianza de camarones y otras especies con valor comercial.

En consecuencia se propone: Ampliar la zonificación propuesta en el estudio del manglar: Zona de recuperación, Zona de uso múltiple, Zona de preservación. En estas tres zonas se plantea la formulación de un Plan de Manejo del recurso.

Las Zonas de Preservación incluyen: Punta Patiño, Río Congo-Cucunatí, Puerto Piña, Viejo Chadó (Jaqué).

Zonas de Recuperación: La zona de recuperación es aquella que ha sido alterada pero que es susceptible de protección y manejo para favorecer su recuperación. Este proceso puede ser monitoreado científicamente, para medir su velocidad de recuperación y los factores que contribuyen a ello.

En la zona de uso múltiple, se incluyen usos como el ecoturismo.

Uno de los resultados de estas medidas es modificar la valoración ambigua que tiene el manglar en la opinión pública. Rescatando sus funciones ecológicas también se rescata su función económica y social. Esto contribuiría a su mantenimiento y a mejorar el respeto que los funcionarios pueden tener de este ecosistema. Incorporándolo como parte de la oferta paisajística del turismo, su valor agregado aumentaría sin destruirlo. Las mismas comunidades aprenderían a observar en él características desconocidas e incorporarlas como parte de su acervo cultural.

Aunque los usuarios más importantes actualmente son los barcos de pesca industrial, éstos reconocen su valor en la producción. En general, no existen usuarios que se sentirían amenazados por el establecimiento de normativas en su uso, excepto aquellos que extraen su madera para usarla como leña para cocinar. Estos son pocos e inciden poco en alterar el recurso. En todo caso, contribuyen al proceso regenerativo.

Problema 2 Insuficiente Control Institucional para la Protección de los Hábitats y Recursos Costeros.

Este problema es paralelo a los problemas A2 y A4. Su solución depende de la asignación de recursos humanos por parte de ambas instituciones (DGRMC y ANAM). En este punto debe mencionarse como introducción el hecho de que legalmente, ambas instituciones comparte responsabilidades de control, monitoreo y manejo de las áreas costeras. Se busca crear condiciones para la coordinación en la ejecución de campañas de concienciación, dotación de equipo adecuado para la protección de hábitat y recursos a ambas instituciones, directrices directas del Ejecutivo a ambas instituciones que faciliten la coordinación, entendiéndose que mucho de la falta de coordinación obedece a factores de orden político. Para ellos se necesitará capacitación al recurso humano, formulación de programas de vigilancia conjunta, monitoreo conjunto, etc. Paralelamente, es necesario la reglamentación de las normas existentes.

Los beneficiarios son los miembros de las comunidades. Es posible que se mantengan malas prácticas como pesca con redes en los manglares, etc., pero ello dependerá de la consistencia institucional en el tiempo. Si las comunidades observan los beneficios, se adaptarán a las normas. Periódicamente, así como con las licencias, los usuarios de licencias de pesca deben renovar sus documentos, pasando por programas que los

informa de las normas y los cambios o medidas nuevas establecidas, o información adicional sobre condiciones biológicas para especies particulares o zonas especiales de pesca, o recolección, como es el caso de los moluscos o especies como las corvinas amarillas.

Problema 3 Traslape y Sobre-posición Institucional entre la ANAM y la AMP con referencia especial al manglar.

Al igual que en 6.2, algunas normas pueden conducir a interpretar la ley de manera exclusiva como favoreciendo a cada institución. El análisis legal sugiere que existen normas que favorecen más la colaboración que la confusión de roles y responsabilidades. Dependerá de la DGRMC y al Ejecutivo proponer directrices a ambas instituciones para que aprovechen la ley en beneficio mutuo como de las comunidades. Los conflictos institucionales generan incertidumbre en los usuarios y casi siempre son estimulados y aprovechados por los grupos mejor posicionados en el sistema.

Problema 4 Comercialización de Huevos de Tortugas Marinas en los Pueblos y la Caza de Tortugas.

Aunque en el estudio no se obtuvo información directa del aprovechamiento sistemático, y en general los entrevistados indicaban no consumir tortuga o sus huevos, es posible que la prohibición estimule a los miembros de las comunidades a negar el hecho, que en la práctica debe ser circunstancial, como cuando una tortuga cae en las redes de los barcos de pesca o artesanales. De hecho existen, al igual que en otras áreas, pero probablemente con menos intensidad, valores culturales que otorgan a la tortuga o a sus huevos, propiedades excepcionales, afrodisíacas o generativas de fortalezas. El aumento de la demanda puede darse por turismo o aumento de la población. En un escenario de incremento del turismo, la pesca de tortuga puede aumentar. Lo mismo puede ocurrir si el escenario es el aumento de población que procede de otras áreas del país, particularmente cuando se desconocen las normas.

Se propone intensificar las campañas de educación y concienciación sobre la importancia ecológica de la tortuga marina y las normas que protegen a esta especie en peligro de extinción, vigilancia en la Playa Tortuguera y otros sitios importantes para la anidación de las tortugas, con controles e inspección por parte de la DGRMC para asegurar que los barcos camaroneros utilicen los Dispositivos para la Exclusión de Tortugas (TEDs) en sus redes de arrastre, desarrollo de un acuerdo entre AMP y ANAM sobre la protección de este recurso marino-costero.

Efectos: no se ha percibido que la venta de tortuga o sus huevos sea significativa en la región. Como valor cultural puede estimular ocasionalmente su recolección o su consumo. Actualmente se podría pensar que esta situación es favorable a crear conciencia para la protección de las tortugas en general.

Problema 5 Degradación y posible pérdida del Bosque Tropical Seco en el área de Punta Santa Bárbara y Punta Patiño.

Estos bosques están entre los últimos remanentes del bosque tropical seco en el Pacífico panameño. Crecen al lado de la costa. Actualmente están sometidos a una fuerte presión debido a la deforestación y formación de potreros. Su conservación, aparte de su valor ecológico, puede tener importancia para la investigación científica y el desarrollo del turismo ecológico. Se proponen las siguientes acciones:

- Inclusión de la Península donde se ubican Punta Santa Bárbara y Punta Garachiné como parte de la Reserva Forestal Chepigana.
- Acuerdo entre ANAM y AMP para monitorear y controlar las actividades que destruyen estos bosques costeros
- Campañas de educación sobre el valor ecológico de estos bosques
- Construcción de un sendero costero a Punta Santa Bárbara que podría aumentar el valor eco-turístico del área.

Efectos socioeconómicos:

Aunque hay poca población, hay avance de la frontera agrícola ganadera. De hecho esta zona es parte de la frontera agrícola más inmediata al Parque Nacional Darién y el número de los colonos probablemente aumentará en los próximos decenios. Los ganaderos y dueños de terrenos en Punta Santa Bárbara, leñadores, podrían sentirse amenazados por las medidas, pero también pueden encontrar oportunidades económicas distintas a las prácticas ganaderas. Para los colonos, la ganadería es asunto de prestigio y status social y ello puede representar un obstáculo para persuadirlos a participar en un programa de conservación de estos bosques. El estudio requerirá también el conocer los intereses de estos usuarios del área, así como la participación del ministerio de Desarrollo Agropecuario, pues esta institución es la que contribuye a fomentar actividades de producción ajenas a la conservación de estos habitat.

6.3. Saneamiento Ambiental

Problema 1 Manejo de Basura y Residuos Sólidos en las Comunidades Costeras

Como se ha indicado en el tema sobre el manglar, el crecimiento de las comunidades está creando un problema en apariencia de difícil solución, que es la disposición de los desechos sólidos y orgánicos. En zonas como La Palma, Jaqué, Garachiné, Río Congo, las costas y sus manglares, son los depositarios de estos desechos. La contaminación por químicos, entre los cuales están el diesel y la gasolina, materiales plásticos, especialmente cartuchos y envoltentes transparentes, son elementos cada vez más frecuentes en estos sitios. Para los municipios, la solución fácil ha sido su deposición en manglares pues no afecta la tenencia ni la necesidad de comprar tierras. Los efectos sobre los ecosistemas costeros son cada vez más visibles, incluyendo el deterioro del paisaje escénico, base de la oferta turística. La práctica de tirar la basura en cualquier parte antecede a una época en que los desechos eran orgánicos y pocos, pero se ha mantenido al no percibir las comunidades sus efectos en la salud y en el desarrollo de la misma comunidad.

Grupos socioeconómicos que la acción podría afectar negativamente -
Pobres en la comunidad que no pueden pagar por el servicio.

Se propone desarrollar programas de orientación a los funcionarios municipales, corregidores, y a los mismos usuarios, para llegar acuerdos en cada comunidad. En algunos lugares, como Punta Alegre, la dificultad estriba en la falta de espacio, pues la comunidad carece de área para crecer por conflictos de tierra, lo que explica la práctica de tirar casi toda la basura en la zona de playa del frente del pueblo, aparte de su cercanía y el no tener que pagar el servicio.

Esta decisión implica costos nuevos por el servicio y manipulación de tales desechos. Muchos miembros de la comunidad cuyos ingresos son bajos se resistirán a asumir tales costos. Será probablemente uno de los programas más difíciles se cuanto a cambios de hábitos, pues no se perciben necesariamente como asociados a la pesca y la salud de los recursos y tampoco a la salud comunitaria. En este sentido, aunque no es responsabilidad directa de recursos marinos, si lo es en cuanto ello contribuye a evitar la contaminación de ecosistemas claves. Deberá tener por supuesto la participación del Ministerio de Salud, de las escuelas, de los grupos o comités de salud, cuya agenda debe asociarse a la de la pesquería, y particularmente los municipios, que otorgan los permisos. El levantamiento de información de salud y de análisis de ecosistemas cercanos a los depósitos de basura, deberá estar cruzados y servir como información para las comunidades.

Problema 2 Desechos Humanos. Falta de Manejo de las Aguas Residuales.

Este también es de vital importancia porque son los vehículos de otros contaminantes arrojados al ambiente y que terminan en el golfo a corto plazo, especialmente durante la estación lluviosa. En algunas partes no existen letrinas, o sitios para disponer de estas aguas, cargadas con detergentes o de deposiciones humanas. Donde existen se evacuan directamente al río (La Palma). Al igual que el problema anterior, el cambio de actitudes y prácticas será lento y con mecanismos de evasión o acciones violatorias. La imposición de la norma probablemente será un requerimiento, a menos que las poblaciones más pobres participen directamente en el análisis y búsqueda de solución. Las comunidades indígenas, como se ha indicado, no tienen como parte de sus practicas culturales usar letrinas, sino el río. Cambios en este sentido requerirán de un análisis de los valores culturales implícitos en estos hábitos. Finalmente, los costos de estas infraestructuras pueden ser considerados como factores limitantes. Entre los estudios a realizar esta el determinar los programas de letrinización previos que se desarrollaron durante la crisis del cólera, que condicionó su imposición en algunas comunidades (se sabe que muchas comunidades después abandonaron el uso de las letrinas). Una revisión de su estado actual y razones que los mantiene en uso o no será un indicio de los posibles factores a tomar en cuenta.

Las aguas residuales también aumentaran con el aumento de la población y la modernización de los estilos de vida de la misma. La modificación de las viviendas y la incorporación de cocinas con grifos implicará un programa de mejoramiento de las infraestructuras para las aguas servidas y su tratamiento antes de conducirlas a los sistemas fluviales. El darién será un caso especial en general para el desarrollo de este tipo de programa.

Problema 3 Falta de Información sobre la Calidad de las Aguas Costeras adyacentes a las comunidades.

Particularmente, poblaciones en crecimiento, cuyo asentamiento original han sido ubicados cerca de cuerpos de agua fluviales o marino costeros. El problema implica generar información sobre la calidad de estas aguas, las fuentes de contaminación y sus procesos físicoquímicos, el costo de monitorear y administrar las aguas residuales, procesándolas. Se trata de anticipar los procesos que ahora tiene la Bahía de Panamá y cuyo costo de limpieza es multimillonario.

En principio ninguna población podría verse amenazada, pero al igual que los items anteriores, los sectores más pobres de la población, podrían verse afectados y protestar si reciben aumento en sus tarifas o deben asumir costos nunca antes realizados por vivir en zonas pobladas. En el caso de las comunidades indígenas costeras, cuyas prácticas de evacuación tradicional se efectúan en los ríos, la aceptación de la letrización no es constante ni consistente. Existen actitudes culturales que señalan como negativo la concentración de tales evacuaciones en un punto. Debe realizarse estudios más profundos acerca del posible rechazo de estas prácticas. Tal mecanismo de información deberá favorecer el establecimiento de medidas de salud en las que toda la población puede salir beneficiada, medida por el número de enfermedades gastrointestinales registradas cada año y la posible reiteración del cólera. Las condiciones de salud mejorarán paulatinamente.

6.4 Ecoturismo

La estrategia socioeconómica de Panamá se ha centrado en apostar al turismo como principal motor de la economía a corto y mediano plazo. El turismo ecológico es una de las opciones, aunque en contradicción con otras orientaciones que se fundamentan en infraestructuras y usos del espacio sólo como escenario para una oferta dirigido hacia las élites. En Darién las infraestructuras son limitadas o inexistentes, y mucho menos la experiencia para la administración de programas de este tipo. Los operadores ecoturísticos son empresas formadas en Panamá o asociadas a empresas internacionales con escasa o ninguna participación de las poblaciones locales, cuyo único papel ha consistido en actuar como parte del escenario cultural y paisajístico. Los beneficios locales son ocasionales y diluidos en pagos por servicios mínimos. Los únicos grupos organizados actualmente en este sentido son las comunidades indígenas emberá y wounán que han incorporado la estrategia como parte de sus procesos de construcción y consolidación de identidad cultural y territorial. Estas comunidades están vinculadas a los operadores a través de intermediarios. A simple vista, parece un modelo que funciona, aunque con limitaciones económicas para las comunidades.

Problema 1 Identificación de Áreas de Interés Turístico.

Desde la perspectiva de las prácticas turísticas tradicionales, las comunidades del golfo tienen pocos atractivos turísticos. En algunos casos, sus estados de insalubridad, la conducta de la gente puede interpretarse como factores que desfavorecen un programa continuo.

En términos físicos, hay pocas playas, o sitios donde ir. No obstante, la oferta puede multiplicarse en el marco del turismo ecológico y cultural. La diversidad biológica en el golfo es buena atractivo, así como en las costas. De igual manera, la diversidad cultural es una oportunidad que las comunidades han explotado poco, con la excepción de los indígenas emberá y wounán, como se ha mencionado.

Un elemento común, en el área del GSM, es su paisaje, los manglares y los recursos pesqueros, con elementos adicionales de playas muy localizadas. Visitas a las islas y observación de sitios de anidación de aves, fases en los ciclos de reproducción de determinadas especies y participación en las prácticas pesqueras. El turismo agrícola rural puede ser otro elemento en la variedad de ofertas. Este debe ser mejor estudiado.

Se propone evaluar el valor ambiental, cultural y escénico de sitios potenciales en la zona costera de la Provincia, identificar a personal capacitado que podrían jugar un papel en el desarrollo del eco-turismo, preparar estudios de factibilidad turísticos para los sitios potenciales. Seleccionar dos ó tres sitios potenciales donde sería posible desarrollar proyectos turísticos. Un sitio debería incluir una comunidad emberá-wounan, mientras que el otro debería ser una comunidad mayormente afro-darientita. La preparación de estas comunidades mediante seminarios y orientaciones prácticas es una condición previa. El proceso de capacitación y orientación debe ser sistemático y adaptado a cada caso comunitario.

Efectos Socioeconómicos: En las comunidades no indígenas, el proceso que puede darse frente a la posible demanda, es que las comunidades tardan en organizarse, y se constituya en un proceso donde los individuos con mayor habilidad y capacidad económica, vinculados o no a los operadores externos, desarrollen infraestructuras y ofertas, cuya capacidad dependerá del cumplimiento en la eficiencia y eficacia de los elementos que se incluyen: alojamiento, alimentación, rutas negociadas con otras comunidades e individuos. Es posible que en algunos casos, este proceso de organización mínimo se realice a través de grupos de parentesco, con efectos limitados en la eficiencia. En términos de un turismo ecológico y cultural, el proceso limitado puede ser igualmente un atractivo en sí mismo.

Este panorama probablemente no sería negativo si ello ayuda a motivar a personas locales a organizarse, generando empleo, aunque temporal. Se puede considerar que este aspecto es el proceso que puede seguir en realidad como ha ocurrido en otras partes, pero cuyo riesgo mayor sea el de que tales iniciativas sean rebasadas y suprimidas por agentes externos con mayor capacidad económica y política, convirtiendo a los locales en meros subsidiarios de la red nacional e internacional de turismo, como parece estar ocurriendo en Bocas del Toro.

Problema 2 Falta de recursos humanos en la actividad turística en todos los niveles.

Quizás este es uno de los problemas más sensibles en una planificación para promover la región del GSM como destino eco-turístico. Será necesario desarrollar programas de capacitación en hospedaje, preparación y presentación de alimentos, atención al publica en contextos de restaurantes, diversión, guías a sitios naturales, transporte, atención a

grupos de edad, etc. Los programas de educación pueden incluir temas relacionados que anticipen programas de capacitación directa a la población.

El turismo abre muchas oportunidades a la oferta de trabajo y a diversificar las actividades económicas en general. De no prever estas oportunidades puede ocurrir que los operadores turísticos prefieran anticipar un mínimo de capacitación in situ y desarrollar ofertas de trabajos para niveles de formación más altos fuera de la región.

Efectos Socioeconómicos

El turismo, en cualquiera de sus manifestaciones, puede tener riesgos no ponderados, como es el de los cambios en los gustos de los viajeros. También puede tener efectos perniciosos y positivos. El más pernicioso podría ser el de distraer a gran parte de la población hacia actividades de servicio, incluyendo aquellos que se dedican a labores de producción. En conjunto se puede prever que el nivel de ingresos, aunque irregularmente distribuido, genera un fenómeno de centrifugación de las actividades productivas hacia el turismo. Esto podría tener un efecto positivo hacia una reducción de la presión de los recursos, especialmente si la actividad tiene como lema el tema de los recursos como atractivo. Pero también puede provocar mayor demanda de algunos recursos, flujo de carga en zonas de visita, con efectos colaterales, como el aumento de basura, derrame de contaminantes (gasolina), etc.

Las regulaciones previstas deben ser estrictas, pero dependientes de una comunidad bien informada y predispuesta a seguir reglas orientadoras. Este no es el caso todavía de las poblaciones no indígenas. El carácter volátil de la actividad puede afectar en el corto plazo las actividades de las comunidades que tienden a especializarse en esa oferta de manera exclusiva. Es posible que en un cambio de situación, incluyendo los geopolíticos, se den cambios en los destinos turísticos, provocando caídas rápidas de las economías locales cuya capacidad para readaptarse puede ser limitada, especialmente con una generación que ya fue diferida hacia actividades de servicios.

En otros aspectos, la actividad requiere de la vinculación a redes de operadores turísticos, informáticas, que permitan el flujo de información, acuerdos, visitas, precios, entre los turistas y las poblaciones. En sus fases iniciales, la necesidad de formar personal, será demandante para las instituciones responsables, así como para las mismas comunidades. Es posible que al delegar en las comunidades responsabilidades y beneficios, las empresas turísticas presenten obstáculos y resistencias.

Problema 3 No existe Infraestructura para el Turismo; Falta de Infraestructura Local para los Visitantes.

Sólo en comunidades de cierto tamaño, La Palma, Garachiné, Punta Alegre, Jaqué, existen infraestructuras creadas por pequeños empresarios de la comunidad. Sus ofertas son limitadas con deficiencias en servicios públicos según la infraestructura de la comunidad, como agua, luz, servicios mínimos de salud o médicos, y alimentación. En el contexto de un turismo no sofisticado, tales ofertas son parte del escenario imaginado por los eco turistas, lo cual puede ser positivo, pero cuidando los servicios mínimos ya indicados.

Se propone promover la inversión en turismo, con pequeños préstamos a empresarios locales, realizar proyectos en sitios identificados en estudios de factibilidad, crear Comités de Turismo en las comunidades, capacitar a personas locales en el mantenimiento de la infraestructura turística.

Problema 4 Ausencia de Controles y Límites a las Actividades del Eco-turismo.

Aunque la ley de incentivos turísticos favorece a los empresarios, no hay programas de financiamiento para los empresarios pequeños. Tampoco hay definición de los límites para la actividad eco-turística y turística en general, como propuestas que preparen a las comunidades y a los nuevos operadores locales a realizar la actividad de manera satisfactoria para todos. Se propone la creación de instructivos bajo el rubro “Mejores Prácticas para el Turismo en el Darién” que recomienda acciones que deberán seguir tanto los operadores locales como los visitantes que les sirva para que la actividad sea sostenible en el ámbito social, ecológico y financiero. También se necesitará establecer límites para el turismo (número de visitas, recomendaciones para el comportamiento de los visitantes) en los sitios y las comunidades, divulgación por medio de campañas, talleres e materiales educativos. Participación de los miembros de las comunidades en estas funciones de divulgación. De realizarse efectivamente, las alternativas y oportunidades aumentarán y los ingresos comunitarios. Habrá algunas conductas sociales de las personas en las comunidades que obligará a desarrollar propuestas que les permita a los agentes locales a darse cuenta de los efectos de sus conductas y a modificarlas o a modificar los del resto.

6.5 Coordinación Inter-Institucional

Problema 1 Falta un mecanismo de coordinación de las Autoridades.

Este es quizá uno de los problemas más importantes desde el punto de vista de la planificación y ejecución de programas y planes. Un factor importante a tomar en consideración es que, al igual que ANAM, las responsabilidades de la DGRMC son interpretadas como poco significativas en el contexto político y económico. Un segundo aspecto es que, como la mayor parte de las instituciones públicas, son altamente vulnerables a los cambios políticos y a las determinaciones políticas. Cuestiones de principios pueden verse comprometidas por decisiones de otras esferas que pueden afectar las decisiones de las instituciones.

No obstante, en el mejor de los escenarios posible, se propone la conformación de la Unidad de Coordinación Inter.-institucional (UCI) para la región costera de la Provincia. Esta entidad es una instancia para mejorar la eficacia y la coordinación entre las instituciones. Un Manual Operativo para el funcionamiento de la UCI debe ser desarrollado y se deben capacitar a las autoridades. En la medida que las comunidades perciban esta presencia con sus actividades en red, el respeto y la recuperación de la confianza será un resultado.

Problema 2 Ausencia de mecanismo para la toma de decisiones en la Zona Costera que integre a las Autoridades y a los Usuarios.

El concepto de manejo participativo es desconocido, aunque se habla del comanejo. La tendencia institucional es a evitar perder control del poder discrecional que posee por ley. Falta un foro de coordinación y comunicación entre las autoridades y representantes de los usuarios organizados. Este es un problema de voluntad política asociado a desconfianza en la capacidad de las comunidades para asumir el control de responsabilidades en la administración de recursos. También deriva del concepto en el manejo de la institución como instrumento de poder que facilita o establece mecanismos de subordinación y clientelismo. Son valores políticos tradicionales cuyos efectos son reales y compartidos por las mismas poblaciones. El proceso de educación en esto es de doble vía. Se propone la creación del Comité Zonal (en donde participen las autoridades y comunidades a través de sus representantes). La capacitación de usuarios y autoridades debe facilitar su mejor participación y efectividad en el Comité Zonal. Una limitación, derivada de las condiciones anteriores, es que la falta de experiencia en una institución nueva, promueva prácticas que repliquen las tradicionales en la toma de decisiones para acelerar resultados. El sistema es parsimonioso y requiere de un proceso de toma de decisiones consistente y compartido, al mismo tiempo que consumidor de tiempo bajo presión, con resultado a veces limitados al principio.

Entre sus resultados se puede esperar que el Comité Zonal se reúna con regularidad y publique sus memorias. Esta será una fuente de información tanto para las autoridades nacionales como para las comunidades. En consecuencia los usuarios de los recursos marino-costeros conocen la actuación y los resultados del Comité Zonal. También el Comité Zonal ayuda a desarrollar consensos para el buen manejo de los recursos marino-costeros del Darién y reduce los conflictos entre los usuarios. Finalmente se puede esperar que los miembros de los CZ, que son parte de la comunidad, son respetados tanto por su nivel de información como por las acciones que realizan.