
**PROYECTO USAID/CBC
CIUDAD DE PANAMA**

**ELEMENTOS PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE
GESTION DE VISITANTES EN LOS PARQUES SOBERANIA Y
CHAGRES, EN LA CUENCA DEL CANAL**

INFORME FINAL

**Preparado Por:
MSc. Juventino Gálvez**

**Contraparte de USAID/CBC:
Ing. Dimas Arcia**

Ciudad de Panamá, Octubre de 2007.

CONTENIDO

SECCION	TEMA	PAG.
1.	INTRODUCCION	3
2.	ANTECEDENTES	4
	2.1 El Proyecto USAID/CBC	4
	2.2 Los Parques Nacionales Soberanía y Chagres: elementos sobresalientes con respecto a la gestión turística	5
3.	OBJETIVOS DE LA CONSULTORIA	10
	3.1 Objetivos del análisis	10
	3.2 Objetivos del Proyecto USAID/CBC derivados del análisis	10
4.	DEFINICIONES DE PARTIDA	11
5.	SINTESIS DE PREMISAS BASICAS DEL ANALISIS	15
6.	EL PROCESO DE DESARROLLO DEL ANALISIS Y LA PROPUESTA	16
7.	EL MODELO CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO DEL ANALISIS Y LA PROPUESTA	17
	7.1 Los elementos del modelo	17
	7.2 Descripción de los elementos del modelo	18
8.	LA APLICACIÓN DEL MODELO	19
	8.1 El modelo y la gestión de visitantes	19
	8.2 Análisis de los niveles de gestión en áreas protegidas	20
	8.3 Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de los Parques	20
	8.4 Niveles de manejo presentes y su relación con el concepto de área protegida modelo	29
9.	INTERVENCIONES DE APOYO A LA GESTION DE LOS PARQUES	31
10.	REFLEXIONES FINALES	38

1. INTRODUCCION

En el marco de la cooperación técnica y financiera que USAID provee al Gobierno de Panamá, a través del Proyecto Conservación de la Biodiversidad en la Cuenca del Canal (USAID-CBC), ejecutado a través de International Resources Group (IRG), se ha desarrollado un análisis rápido¹ de las condiciones de los parques nacionales Soberanía y Chagres, que determinan la capacidad de estos, para optimizar los procesos de recaudación de recursos financieros, fundamentalmente, derivados de las tarifas de ingreso por visitas.

El propósito fundamental del análisis, es generar un conjunto de recomendaciones prácticas susceptibles de aplicación, en el corto y mediano plazo, que redunden en una mejora sustantiva de los parques para la administración de visitantes, con miras a incrementar la generación de ingresos sin perder de vista los objetivos primarios de conservación de los parques en cuestión.

Soberanía y Chagres son dos parques ubicados en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (CHCP) y ambos representan cerca del 40% de la superficie total de la cuenca y 6% de la superficie total del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Panamá. La presencia de elementos naturales representativos de la cuenca del canal, unido a la presencia de comunidades tradicionales asentadas dentro del parque nacional Chagres, así como la cercanía a los grandes centros urbanos panameños, determinan que tales parques sean objeto de una demanda creciente por parte de los turistas nacionales e internacionales. Estos mismos elementos, también determinan, en gran medida, la decisión de las autoridades de la Autoridad Nacional de Medio Ambiente (ANAM) y sus socios por intensificar los esfuerzos en torno a los mismos para convertirlos paulatinamente en Áreas Protegidas Modelo² en asuntos de gestión integral, tanto para la región como para el país. La capacidad de administración para orientar las actividades turísticas y optimizar los mecanismos de captura de recursos derivados de la actividad, es sin duda alguna un elemento fundamental en la meta identificada por la ANAM y sus socios.

El presente documento expone los hallazgos fundamentales del análisis realizado y los ordena en función de cuatro ámbitos fundamentales de atención que se consideran

¹ En el contexto del presente informe, bajo “análisis rápido”, se hace énfasis en un proceso de corta duración que incluye la revisión de documentos clave de las áreas bajo análisis, visitas cortas a las áreas y entrevistas con actores clave entre los que destacan el personal de la ANAM tanto el que administra directamente el área como el personal técnico de las oficinas centrales, de otros socios de ANAM que apoyan las áreas, algunos usuarios y personal técnico del proyecto USAID/CBC. De tal proceso se derivan un conjunto de recomendaciones que son susceptibles de implementación en el corto y mediano plazo.

² Véase una definición de trabajo de “Área Protegida Modelo” en la sección correspondiente.

mutuamente re forzantes para el impulso de acciones de mejoramiento en una unidad de conservación particular. Para cada uno de ellos se identifican las intervenciones que serán promovidas por el Proyecto USAID/CBC en apoyo a la ANAM y la Autoridad de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (ACP).

Bajo el término de intervenciones, el proyecto ha considerado acciones de fortalecimiento de capacidades a través de capacitación, asistencia técnica e inversiones directas³.

2. ANTECEDENTES

2.1 El Proyecto USAID/CBC⁴

El Proyecto “Conservación de la Biodiversidad en la Cuenca del Canal (USAID/CBC)”, apoya a las instituciones nacionales públicas, las instituciones del sector privado y las organizaciones de base comunitaria en la conservación de la integridad ecológica de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (CHCP). El Proyecto forma parte de la estrategia regional de USAID. Esbozada en el Programa “Mejor manejo y conservación de cuencas críticas”.

El objetivo principal del Proyecto USAID/CBC es apoyar la conservación de la biodiversidad y promover el manejo sostenible de los recursos naturales en dos áreas protegidas y cuatro sub-cuencas de la CHCP. EL Proyecto promueve buenas prácticas de manejo de los recursos naturales e identifica y propone la adopción de políticas para que los actores locales puedan desarrollar actividades ambientales y económicamente sostenibles. A la vez, el Proyecto identifica y promueve negocios amigables con el ambiente que generen empleo y mejores ingresos para las comunidades.

El Proyecto trabaja en tres áreas de trabajo, interrelacionadas entre sí. Estas áreas se enfocan en: (i) Mejorar el manejo de áreas protegidas, (ii) Promover el uso sostenible de los recursos naturales y el manejo integrado de cuencas, (iii) Fortalecer la gobernabilidad ambiental y combatir a la pobreza a través de la promoción de actividades económicas ambientalmente sostenibles. La primera área, dentro de la cual se inscribe el presente trabajo, ha priorizado el apoyo a los Parques Nacionales Soberanía y Chagres. En términos generales, el área incluye actividades tendientes a: (i) Promover el manejo sostenible del bosque y actividades de agricultura sostenible, (ii) Apoyar la creación, crecimiento y establecimiento de empresas innovadoras impulsadas

³ Véase las definiciones de cada una de estas modalidades de intervención en la sección correspondiente.

⁴ Tomado de documento informativo sobre el “Proyecto de Conservación de la Biodiversidad en la Cuenca del Canal” (USAID/CBC, 2006)

por el mercado que reduzcan las amenazas a la biodiversidad en las áreas protegidas seleccionadas, (iii) Apoyar a la ANAM y a otras organizaciones socias, en la búsqueda e implementación de mecanismos para la sostenibilidad financiera a largo plazo para las áreas protegidas seleccionadas.

2.2 Los Parques Nacionales Soberanía y Chagres: elementos sobresalientes con respecto a la gestión turística⁵.

(i) Parque Nacional Soberanía (PNS)

En consideración a sus recursos naturales (bosque húmedo tropical y muy húmedo tropical con una particular riqueza en avifauna), recursos culturales (patrimoniales, históricos y cultura viva), valores paisajísticos, excelente accesibilidad desde la ciudad de Panamá y Colón, cercanía al Canal de Panamá, reconocidos servicios y productos turísticos en su área de amortiguamiento, el turismo sostenible relacionado con el disfrute de la naturaleza y el conocimiento del patrimonio histórico cultural es una importante opción como estrategia para el uso sostenible y conservación de la biodiversidad del PNS. Estas mismas características también hacen del PNS un centro para actividades de investigación científica, recreación y educación ambiental.

ANAM así lo tiene reconocido y en los últimos cuatro años con apoyo de la USAID, se realizaron una serie de estudios técnicos por especialistas internacionales y nacionales que plasmaron lineamientos estratégicos y recomendaciones de intervenciones para generar una oferta de productos y servicios de recreación y turismo, dentro del área protegida y su zona de vecindad. Este proceso de construir una visión participativa y un modelo de turismo sostenible en el PNS también fue acompañado por un apoyo financiero de la USAID a varias ONGs panameñas que trabajaron con comunidades aledañas al parque, específicamente en Gamboa, San Antonio y Ella Puru, éstas dos últimas, comunidades indígenas emberás. Asimismo, ANAM/USAID lograron identificar alianzas estratégicas con el sector privado turístico y llevaron a cabo actividades en torno a intereses comunes.

Uno de los estudio base⁶, indica que el Espectro de Oportunidades Recreativas (ROS por su sigla en inglés) para el PNS está basado en la diversidad de los ambientes naturales propios del bosque húmedo tropical que lo componen y la existencia de sitios, como sus senderos y caminos de acceso, propicios para actividades de recreación y turismo de naturaleza (**Cuadro 1**). Destaca el estudio que el parque presenta como ventaja la diversidad del sitio como potencial de brindar mayores opciones a los visitantes y por ende, mejores oportunidades para desarrollar programas o productos de

⁵ Síntesis tomada de Castro, 2007. Evaluación del potencial y capacidad para desarrollo del ecoturismo con participación comunitaria en el Parque Nacional Chagres y en las comunidades aledañas al Parque Nacional Soberanía. Panamá.

⁶ Una estrategia de eco turismo y plan de acción para el Parque Nacional Soberanía (Wylie J. y Schmitt B. 2003, citado por Castro, 2007).

turismo sostenible, financiera y socialmente sostenible; sin embargo, son unos cuantos sitios los que realmente se ofrecen. El estudio señaló que las principales actividades vinculadas con tales sitios son la observación de aves y de vida silvestre (en el Canopy Tower y a lo largo del Camino del Oleoducto) y la comida campestre y natación (en el sendero El Charco), teniendo poco desarrollo actividades vinculadas con las abundantes rutas acuáticas o senderos más primitivos como el Camino de Cruces.

Cuadro 1. Espectro de Oportunidades Recreativas PN Soberanía

ACTIVIDADES EXISTENTES	SITIOS RECREACIONALES					
	Hotel	Instalaciones Recreativas	Caminos Pavimentados En sitios Naturales	Caminos Peatonales, semiprimitivos	Caminos Vehiculares Semi-Primitivos	Senderos Primitivos
Observación aves y vida silvestre	(1)		(1)	(5)	(7)	(12)
Comida Campestre		(2)	(11)			
Recorridos Bote y Pesca					(8)	
Natación		(2)				
Ciclismo de Montaña			(4)	(5)	(7)	
Ciclismo de Caminos			(4)			
Caminatas		(2)		(2) (5)		(6)
Observación Escénica	(13)		(3) (4)		(9)	
Alojamiento	(1)					
Visitas Sitios Históricos			(11)	(10)		(6)

Fuente: Wylie & Schmitt. 2003, citado por Castro, 2007. (idem)

- (1) Canopy Tower
- (2) El Charco, área de rancho y barbacoa, y sendero
- (3) Carretera Madden
- (4) Carretera Gaillard
- (5) Sendero Camino de Plantación
- (6) Sendero Camino de Cruces
- (7) Camino del Oleoducto
- (8) Área Central del Río Chagres
- (9) Ferrocarril Transístmico
- (10) Venta de Cruces, poblado histórico
- (11) Área de picnic del Camino de Cruces en la Carretera Madden
- (12) Sendero Natural El Palmar, operado por la Comunidad de Santa Rosa
- (13) Torre de Observación del Gamboa Rainforest Resort

De enero a noviembre del 2006 se llevó a cabo un proceso participativo para la “Actualización del Plan de Manejo del Parque Nacional Soberanía”. El documento resultante presenta la información ambiental, social y económica más actualizada sobre el PNS incluyendo las percepciones, intereses y visiones de los diversos usuarios del PNS, este último producto de los diversos talleres de participación que se realizaron para su elaboración.

El Plan de Negocios que forma parte del Plan de Manejo Actualizado indica que esta área protegida cuenta con un potencial turístico comprobado, presentando una ventaja competitiva en relación con otras áreas protegidas de la región. Según el documento, las personas visitan el PNS principalmente por las siguientes motivaciones: i) observación de aves y otros animales; tomar fotos; ii) turismo de aventura y recreativo; iii) educación, caminatas y proximidad a las ciudades de Panamá y Colón. Las razones para no visitar el PNS son: i) desconocimiento local de sus senderos; ii) falta de seguridad e instalaciones; iii) falta de información e interés. También indica que existe un número importante de visitantes que practican ciclismo de montaña, recibiendo en promedio 100 visitantes en bicicleta por mes, particularmente en el verano. Los principales sitios de visitación son: Sendero Natural El Charco, Camino del Oleoducto, Camino a Plantación, Camino de Cruces, área conocida como ruinas de Venta de Cruces, Camino al Oleoducto entrando por Limón a 1 km del Lago Gatún. El **Cuadro 2** presenta los senderos actuales o potenciales que el Plan de Negocio del PNS propone y su relación con los segmentos de mercados a los cuales pueden ofrecerse.

Cuadro 2. Senderos actuales o potenciales para el PN Soberanía

Nombre	Existe o nuevo	Nicho	Mercado Objetivo
Camino de Cruces	Existente	Cultural-histórico	Caminantes aventureros y conocedores de la historia de Panamá
Ruinas de Ventas de Cruces	Existente	Cultural-histórico	Mercado masivo y pasajeros de cruceros
Espíritu del Bosque	Nuevo	Alternativo	Estudiantes amantes de la naturaleza
El Charco	Existente	Recreativo	Mercado masivo
La Mina de Oro	Nuevo	Cultural-histórico	Aventureros
Camino de Plantación	Existente	Ecológico	Observadores de aves y amantes de la naturaleza
Camino del Oleoducto	Existente	Ecológico científico	Observadores de aves y científicos
Camino del Oleoducto	Nuevo	Ecológico	Pasajeros de cruceros
Sendero de bicicletas	Nuevo C-16, C-25	Alternativo	Ejercicios y aventureros

Fuente: ANAM, 2006, citado por Castro, 2007. (idem)

Aunque dentro de esta área protegida no existen comunidades, en su zona de vecindad hay poblaciones que ejerce presión sobre los recursos. En este sentido, el documento del plan señala que el turismo es de gran importancia como fuente de presiones al PNS dado que se ha desarrollado en forma desorganizada y los actores consideran que genera presiones a través extracción de recursos (plantas), afectación de senderos e infraestructura, contaminación por sólidos y ruidos, conflictos con otras actividades como la investigación y educación ambiental al competir por lo mismos sitios.

En respuesta a la potencialidad y a los riesgos que implica el turismo para el PNS, el mantenimiento del proceso de desarrollo de facilidades e infraestructura para atender el turismo sostenible en los límites este y oeste del PNS es uno de los cuatros objetivos que propone el Plan de Manejo Actualizado del Parque Nacional Soberanía. En el

mismo no se incorporó un Sub-programa específico de turismo sostenible sino que las actividades para su implementación y manejo se prevén dentro del Programa de Uso Público y se concretan en el Plan de Uso, siendo uno de sus tres objetivos específicos: “potenciar y compatibilizar la utilización recreativa, educativa y turística bajo un modelo de desarrollo sostenible y acorde a los objetivos del PNS”.

En este marco, la participación de las comunidades es clave para lograr un modelo de desarrollo sostenible del turismo en el PNS y en su zona de amortiguamiento.

(ii) Parque Nacional Chagres (PNCH)

El PNCH es el área protegida de mayor superficie de la CHCP y la que presenta un valor global de buena salud de la biodiversidad para el área del Alto Chagres. El río Chagres es su principal eje como referencia físico-biológica, sociocultural e histórica y se corresponde con el área de captación de agua del Lago Alajuela, elemento natural de gran potencial desde el punto de vista turístico por la belleza de su zona litoral.

A diferencia del PNS, una significativa afluencia de turistas es una realidad que tiene aproximadamente entre diez a siete años de haber iniciado, principalmente como consecuencia del fortalecimiento y puesta en el mercado nacional e internacional, de la experiencia de etnoturismo que ofrecen las comunidades emberás radicadas a lo largo de la vertiente de los ríos Chagres y Pequení y actividades de turismo de aventura e histórico-cultural a lo largo del río Boquerón. Los programas y “tours” hacia las comunidades indígenas son comercializados por la mayoría de los operadores de turismo de la ciudad de Panamá. Para el Instituto Panameño de Turismo (IPAT) constituyen un atractivo de promoción de Panamá con una presencia obligada en la mayoría de las ferias internacionales en las que participa.

Ello, sumado a las bellezas escénicas producto de una variada topografía, una gran diversidad en flora y fauna presente en una superficie boscosa en condiciones prístinas, esa rica red hídrica que alimenta la Subcuenca del lago Alajuela, el legado histórico (restos de la calzada del Camino Real, Puente del Rey y otros) y arqueológico que alberga, posicionan al PNCH como una de los parques de mayor potencial turístico en el territorio nacional. Igual que el PNS estas condiciones también le permiten al PNCH desarrollar actividades recreativas, educación ambiental e investigación generando una alta visitación.

En ausencia de una planificación participativa, reglas claras para todos los actores de la actividad turística y un efectivo seguimiento y coordinación intersectorial, la actividad turística se plantea como un problemática en el Plan de Manejo/Diagnóstico de Profundización del PNCH (ANAM/TNC, 2004, citado por Castro, 2007), que está afectando la integridad del bosque ribereño por la utilización de importantes poblaciones de flora local para fines de producción de artesanías y construcción de facilidades y viviendas en respuesta al crecimiento sostenido que experimentan el

turismo en las comunidades indígenas. Aunado a lo anterior, la ausencia de una relación directa y efectiva entre la administración del PNCH y los operadores de turismo inhabilita la puesta en marcha de una programación de las visitas a los poblados indígenas que satisfaga los intereses de todas las partes (comunidades-operadores-administración del parque). También se plantea la necesidad de desarrollar otros atractivos turísticos dado la existencia de recursos históricos, arqueológicos, paisajísticos y escénicos que contiene el PNCH como las muestras de bosque seco presentes en Campo Chagres y la cuenca media del río Boquerón. En cuanto a sitios recreativos o productos turísticos dentro del PHCH, el Plan de Manejo presenta información sobre el conjunto de sitios históricos, recreación y turismo, estando éstos dos últimos concentrados en el área de Campo Chagres, a lo largo de la ruta donde están ubicados las comunidades indígenas de Embera Drua, Parara Puru y Tusipono y hacia Cerro Azul.

Actualmente, el parque tiene un sendero interpretativo en Campo Chagres y en su gran extensión existen varios senderos naturales y trochas, muchas de las cuales son usadas por los propios funcionarios del PNCH para sus actividades de control y vigilancia. Otros senderos naturales han sido desarrollados por otros usuarios del parque como el caso de las comunidades indígenas y campesinas, finqueros, propietarios particulares como el caso del Altos de Cerro Azul.

El Plan de Manejo del PNCH consta de cinco objetivos operativos, uno de los cuales es “promover el ordenamiento del turismo ecológico y el desarrollo de actividades de educación ambiental y recreación dirigida, en las áreas prioritarias de Campo Chagres y Emberá Drua, durante un período de 5 años”. Para su implementación, el plan incluye una serie de acciones que están insertas en varios de sus programas de manejo, sin considerar un sub-programa específico para el turismo ecológico o sostenible. Específicamente, dentro del Programa de Comunicación, Promoción y Educación Ambiental se establece un Subprograma de Manejo de Visitantes con nueve acciones tendientes a crear las condiciones físicas y herramientas de control y manejo de visitantes, incluyendo los turistas, en áreas como Campo Chagres y las comunidades de Corotú y Emberá Drua.

Asimismo, como parte del Programa de Manejo y Conservación de Recursos Naturales, el plan de manejo establece un Subprograma de Recursos Culturales y Paisajísticos, cuyo objetivo es “poner en valor las evidencias históricas culturales del Puente de El Rey y los tramos de la Calzada del Camino Real, localizados en Peluca, La Venta, Peña Blanca y La Puente, dentro del entorno paisajístico de los ecosistemas presentes en el PNCH, en un período de 5 años”. Cinco acciones se plantean para su logro, consistentes en estudios de base y de documentación histórica, producir herramientas de interpretación ambiental y cultural y realizar labores de control y vigilancia.

3. OBJETIVOS

3.1 OBJETIVOS DEL ANALISIS

- (i) Fomentar una mayor articulación de los aspectos estratégicos y operativos que determinan el alcance de resultados exitosos en las áreas protegidas de la Cuenca del Canal
- (ii) Fomentar el mejoramiento de los sistemas de administración de los parques como plataforma básica para la gestión de bienes y servicios de las áreas protegidas de la Cuenca del Canal.
- (iii) Fortalecer los esquemas de gestión de visitantes en las áreas protegidas de la cuenca del Canal.

3.2 OBJETIVOS DEL PROYECTO USAID/CBC DERIVADOS DEL ANALISIS

- (i) Fortalecer las capacidades del personal de los parques a través de capacitaciones que permitan el mejoramiento de los niveles de **conocimientos y destrezas** relativos a la gestión de la oferta y la demanda de visitas en las áreas protegidas.
- (ii) Proveer **asistencia técnica** para atender necesidades de las áreas protegidas con respecto al diseño y aplicación de instrumentos específicos de gestión de carácter normativo, económico o de sensibilización, tanto en las esferas técnicas como administrativas.
- (iii) Apoyar **inversiones financieras estratégicas** para fortalecer la infraestructura básica y especializada relativa a la gestión de las visitas y otros bienes y servicios disponibles en las áreas protegidas.

4. DEFINICIONES DE PARTIDA

Las definiciones básicas de trabajo, en las que se apoyan algunos de los planteamientos consignados en el presente documento, son las siguientes.

Área Protegida Modelo⁷: Tanto en la ANAM como a nivel de sus socios prevalece la idea de desarrollar acciones en torno a las áreas, legalmente establecidas, que paulatinamente las conviertan en “Áreas Protegidas Modelo” bajo la connotación que aquellas exhiban elementos ejemplares en los principales ámbitos de gestión que sean dignos de imitar.

Bajo estas consideraciones, un área protegida modelo debería ser un sitio que exhiba, al menos, los siguientes elementos:

- (i) Posee una clara orientación estratégica con miras a lograr el desarrollo pleno de sus objetivos en concordancia con su categoría de manejo.
- (ii) La orientación estratégica es explícita en el Plan de Manejo y su operativización está claramente establecida en planes operativos anuales (de preferencia también trianuales).
- (iii) La dirección del área protegida conduce todas las acciones y decisiones que concierne a la misma.
- (iv) Cuenta con una estructura de gestión básica, que responde y retroalimenta continuamente la orientación estratégica.
- (v) La estructura de gestión básica permite una distribución de las capacidades (físico-financieras y humanas) acorde a la dimensión y dinámica territorial.
- (vi) Cuenta con infraestructura de gestión especializada en sintonía con el desarrollo de programas de esta naturaleza.
- (vii) Cuenta con los instrumentos normativos, económicos y de sensibilización que posibilitan la gestión proactiva del área.
- (viii) Posee la información técnica necesaria para la toma de decisiones básicas propias de su categoría de manejo.
- (ix) No posee conflictos entre el uso actual y el uso determinado por su categoría de manejo.
- (x) Cuenta con un sistema que mide su efectividad de manejo y evalúa su progreso, ubicándose en el nivel más alto dentro del sistema de áreas protegidas de la nación.

⁷ Elaboración propia basada en la experiencia del autor y en la revisión del desempeño de diferentes áreas protegidas de la región centroamericana.

Niveles de manejo de áreas protegidas⁸: se refiere a condiciones (principalmente capacidades instaladas físico-financieras y humanas) que determinan la capacidad para alcanzar resultados. En el contexto del presente trabajo se reconocen dos niveles de manejo, a saber: (i) el nivel de manejo básico y (ii) el nivel de manejo especializado.

El “manejo básico”, hace referencia a un conjunto de capacidades instaladas básicas que un área protegida debería tener para cumplir propósitos esenciales de conservación de biodiversidad.

El “manejo básico completo” se alcanza cuando existen al menos las siguientes condiciones:

- (i) Plan de manejo vigente (1 a 5 años)
- (ii) Plan operativo anual
- (iii) Director del área
- (iv) Personal operativo
- (v) Centro de visitantes, incluyendo registro básico de visitas
- (vi) Centros de control y vigilancia
- (vii) Presupuesto para plan operativo y caja menuda (chica)
- (viii) Comunicaciones dentro y hacia afuera del área protegida
- (ix) Delimitación del área, de zonas de manejo y señalización básica
- (x) Material informativo general

El “manejo básico completo” es el punto de partido para viabilizar la consolidación de un “área protegida modelo”, sobre todo cuando las condiciones existen con la *suficiencia* apropiada.

Cuando existen solamente las condiciones (iii), (iv) y (v) y cualesquiera de las otras, el nivel de manejo alcanzado es “manejo básico activo”. Se denomina “manejo básico mínimo” cuando se alcanzan solamente las condiciones (iv) y (vi). Cuando al menos estas últimas dos condiciones no existen, se considera que el área no tiene manejo.

El segundo se refiere al “manejo especializado” que hace referencia a un conjunto de capacidades instaladas específicas que posibilitan el cumplimiento de programas no convencionales. En el contexto del presente informe, el turismo se considera una actividad especializada y requiere capacidades instaladas propias de la actividad (capacidades *ad hoc*). Algunos descriptores del manejo especializado, con énfasis en la gestión turística, véanse en el Cuadro 3.

⁸ Elaboración propia y criterios parcialmente tomados de CONAMA, CONAP, MAGA (1999). Estrategia Nacional para la Conservación y Usos Sostenible de la Biodiversidad. Conociendo el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas. Guatemala.

Actividades turísticas: es ampliamente conocido que el turismo es la industria más grande del mundo y que el turismo basado en la naturaleza es un segmento significativo y creciente. Las actividades turísticas dentro de las áreas protegidas, son sin duda alguna, una actividad que requiere un manejo especializado. Es decir, rebasa el ámbito de las actividades meramente convencionales de un área protegidas. Las actividades convencionales están vinculadas a la administración del personal para el control y vigilancia, la educación ambiental general y el seguimiento básico a los principales elementos de conservación del área. La infraestructura e instrumental para el desarrollo de estas acciones también es convencional. El manejo deliberado del turismo o la investigación científica (bajo programas bien establecidos) requieren de infraestructura más especializada y en el primer caso, masiva. La actividad turística controlada requiere de un claro conocimiento de los límites permisibles de la actividad a fin de mantenerla en niveles que no comprometen los objetivos de conservación del área. En un contexto de “Área protegida modelo” la actividad turística deberá estar claramente definida, administrativamente conducida, los límites de la actividad deberán estar claramente establecidos, la infraestructura física deberá estar adecuadamente dimensionada y desarrollada y los ingresos por la actividad deberán ser eficientemente recaudados. Preferiblemente los ingresos deberán ser parte de una estrategia de financiamiento integral del área protegida en cuestión.

Tarifas de uso turístico: bajo esta denominación se incluyen un conjunto de mecanismos basados en el mercado que se traducen en ingresos que son susceptibles de utilizarse en actividades de conservación. Normalmente las tarifas reflejan un parte del costo de los servicios recreativos que ofrece el área. Un adecuado vínculo entre estos ingresos y la configuración de esquemas eficientes de administración del sitio son un incentivo económico a favor de la conservación. Los mecanismos más sencillos y susceptibles de aplicación general en las áreas protegidas son:

- (i) Tarifas de entrada
- (ii) Tarifas de concesión
- (iii) Licencias y permisos especiales
- (iv) Impuestos de uso.

El presente análisis hace énfasis en las tarifas de entrada, sobre todo en lo concerniente a la recaudación y administración de la actividad en el sitio. Al respecto TNC (2004)⁹, indican que los objetivos de las tarifas de ingreso pueden ser al menos:

- (i) La recuperación de costos, para cubrir parte o todos los costos de administración de la actividad
- (ii) La generación de utilidades, cuando existen excedentes luego de cubrir los costos de administración de la actividad y de conservación tradicional
- (iii) La generación de oportunidades para los negocios locales, cuando se destinan los

⁹ TNC, USAID. 2004. Tarifas de entrada turística, en la Reserva Eduardo Avaroa, Bolivia. Bolivia.

- ingresos para mejorar el sitio o la calidad de la experiencia
- (iv) La provisión de mayores oportunidades de aprendizaje y apreciación de la naturaleza, lo cual puede incluir tarifas diferenciadas para visitantes nacionales
 - (v) El Manejo de visitantes, cuando, conociendo los límites permisibles, se desea reducir congestión e impactos ambientales adversos.

Intervenciones de apoyo a la gestión: Bajo esta denominación, el proyecto USAID/CBC considera tres modalidades, a saber:

- (i) Fortalecimiento de capacidades a través de capacitación: se refiere a actividades adecuadamente programadas y dirigidas a elevar el nivel de capacidades y destrezas del personal de las áreas protegidas y sus socios para responder a las necesidades de gestión de las mismas, en sintonía con su orientación estratégica y los aspectos operativos.
- (ii) Asistencia técnica: se refiere a la provisión de apoyo técnico para la generación de instrumentos de respaldo a la gestión del área protegida. Los instrumentos pueden ser de carácter normativo (incluyendo los de planificación), económico o sensibilización y pueden ser aplicables tanto a las esferas técnicas como administrativas.
- (iii) Inversiones estratégicas: se refiere a inversiones financieras, de carácter estratégico, para mejorar la infraestructura física e instrumental para el manejo básico y/o especializado del área protegida según su categoría. Las inversiones de carácter estratégico son aquellas que provocan grandes resultados, se hacen oportunamente, tienen un efecto multiplicador o atacan cuellos de botella en procesos clave.

5. SINTESIS DE PREMISAS BASICAS DEL ANALISIS

Los enunciados que se consignan a continuación son un conjunto de premisas básicas que orientan el desarrollo del presente análisis. Las premisas también justifican el modelo conceptual que se presenta en las siguientes secciones. Las premisas básicas son:

- (i) Para lograr los cambios en la dirección deseada es indispensable la orientación estratégica (políticas públicas), las habilidades y destrezas humanas (personal capacitado), los incentivos para la mejora continua (respaldo, información, condiciones laborales), los recursos para operar (recursos disponibles para ejercer) y los planes de acción que orientan las operaciones cotidianas (planes operativos).
- (ii) Es bien conocido que la carencia de la orientación estratégica genera confusión, la falta de habilidades genera ansiedad, la falta de incentivos frena los cambios, la falta de recursos financieros genera frustración y la falta de planes de acción conduce en direcciones erróneas.
- (iii) Los elementos anteriores generan una plataforma o estructura de trabajo fundamental. La estructura misma no garantiza resultados, pero la carencia de esta, definitivamente provocara desgaste y desperdicio de recursos escasos.
- (iv) La capacidad de asimilación de propuestas de mejora (estudios técnicos por ejemplo), la viabilidad de los aportes de socios cooperantes y la consolidación de cambios impercederos (en los esquemas de gestión o el patrimonio natural del área protegida) depende directamente de la funcionalidad de esa estructura básica de gestión.
- (v) Con respecto a la administración de áreas protegidas, una premisa fundamental es que se trata de territorios de “uso no común” por lo que poseen un régimen legal especial. El alcance de sus propósitos está fuertemente determinado por la capacidad de control territorial. Control no en el sentido “represivo” sino control bajo la connotación de “conducción”. En la medida que las capacidades instaladas sean insuficientes o no estén adecuadamente dispuestas en el territorio, así se verá comprometida la meta de hacer una gestión eficiente de cada uno de las actividades que tienen lugar en este.
- (vi) Finalmente y como punto de partida de los procesos de descentralización y de manifestación de respaldo político a las acciones técnicas, es preciso reconocer que el “Director del área protegida” es la autoridad máxima de ésta, por delegación de la autoridad central. En este sentido todo tipo de acciones y decisiones aplicables al área deben de ser conducidas por este.

6. EL PROCESO DE DESARROLLO DEL ANALISIS Y LA PROPUESTA

El presente documento recoge el análisis rápido realizado en los Parques Soberanía y Chagres y se constituye en un instrumento de gestión del proyecto USAID/CBC. Se ha formulado siguiendo un proceso interactivo cuyas fases se resumen en la **Figura 1**.

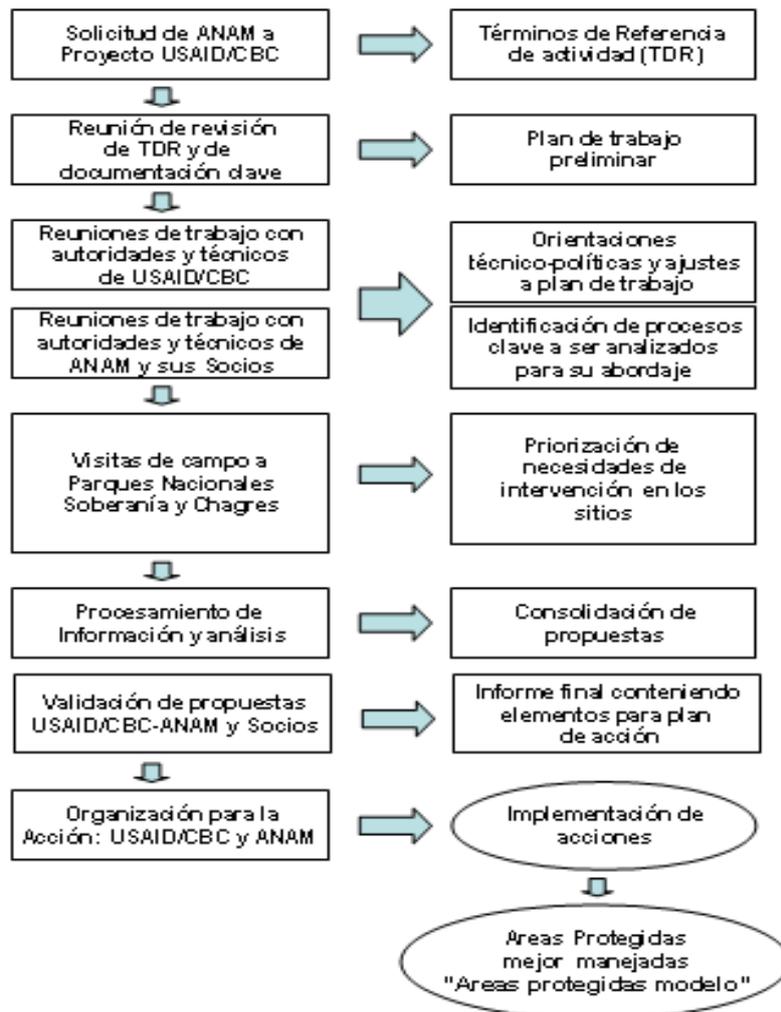


Figura 1. Proceso seguido en la formulación del análisis y acciones futuras.

7. EL MODELO CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO DEL ANALISIS Y LA PROPUESTA

7.1 Los elementos del modelo

El modelo conceptual que se ha utilizado para el desarrollo del análisis de la situación vigente en torno a los sistemas de gestión turística con énfasis en la captura de ingresos, y la identificación de mejoras a tales sistemas, está basado en cuatro elementos fundamentales que son consistentes con las premisas consignadas anteriormente (sección 5). Se parte de la consideración que ninguna actividad de relevancia para el área será realmente viable si, al menos, estos cuatro elementos no están desarrollados. En lo concerniente a la gestión de áreas protegidas, estos elementos facilitarían la consolidación de “Áreas Protegidas Modelo”.

Los elementos del modelo, que se ilustra en la **Figura 2**, son los siguientes:

- (i) Políticas públicas explícitas
- (ii) Estructura funcional, capacidades instaladas y liderazgo institucional
- (iii) Bases técnicas para la gestión
- (iv) Respaldo social (organización, alianzas)

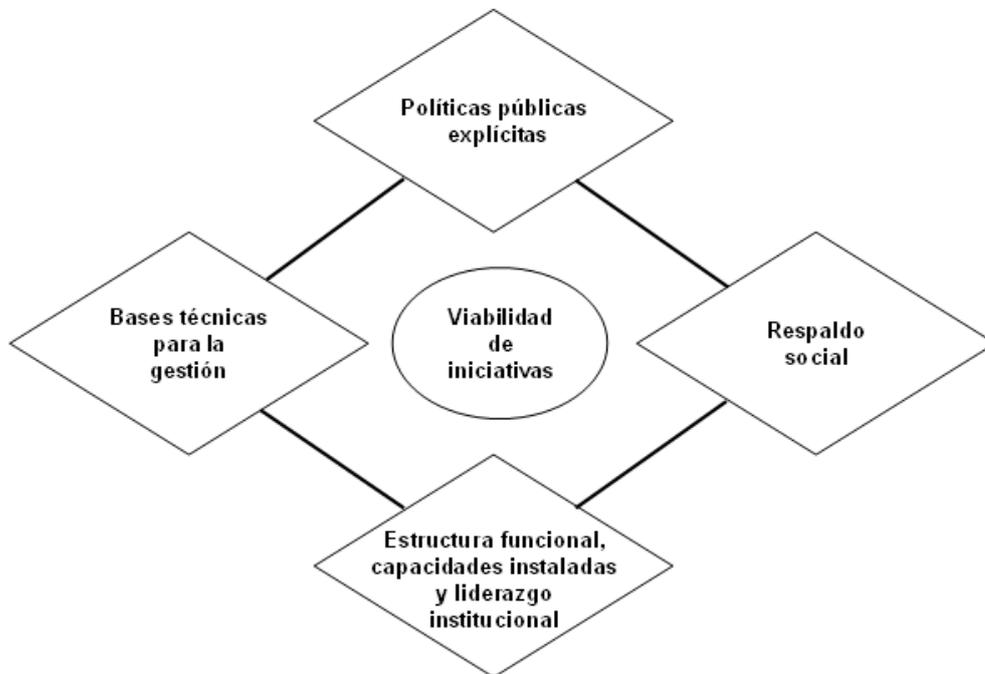


Figura 2. Elementos del modelo conceptual

7.2 Descripción de los elementos del modelo

Políticas públicas explícitas

Se refiere a la emisión formal de las políticas públicas que orientaran el accionar de los actores vinculados a actividades de interés nacional. Es conveniente que las políticas públicas incluyan consideraciones específicas en relación a los instrumentos que permitirán su operativización. Estos instrumentos pueden ser de carácter normativo¹⁰, económico¹¹ o de sensibilización¹². La aplicación de instrumentos de manera desarticulada de una política pública normalmente produce confusión.

Estructura funcional, capacidades instaladas y liderazgo institucional

Se refiere a la existencia de una plataforma de trabajo claramente establecida y organizada que optimice la utilización, adecuadamente dimensionada y financiada, de las capacidades físico-financieras y el talento humano, y que permita la toma de decisiones estratégicas y operativas de manera firme y transparente. La carencia de recursos financieros para asegurar la funcionalidad de la estructura produce frustración.

Bases técnicas para la gestión

Se refiere a la existencia de la información técnica necesaria para dar soporte riguroso a las decisiones que tiene lugar en al áreas protegida en respuesta a la ejecución de los diferentes programas establecidos en los respectivos instrumentos de planificación

Respaldo Social

Se refiere a un estado de relacionamiento con actores sociales favorable para el desarrollo del área protegida. Este relacionamiento favorables normalmente debe ser promovido por las autoridades del área e implica, frecuentemente, el establecimiento de acuerdos formales de trabajo colaborativo.

¹⁰ Los instrumentos normativos son los más extendidos en la práctica. Se consideran eficaces si las sanciones impuestas y el control que se realiza son lo suficientemente buenos. Suponen un margen oficialmente habilitado para actuar por debajo de los estándares establecidos por la regulación (Puig y Freire, 2007. Estado de las políticas ambientales sobre la competitividad. Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica. Vol. 6: 52-61.).

¹¹ Se trata de un conjunto de instrumentos (impuestos, tarifas, subvenciones, bonificaciones, fianzas, entre otros) basados en el flujo de recursos financieros que buscan inducir comportamiento a favor de un propósito de gestiona ambiental predeterminado (Puig y Freire, 2007. Estado de las políticas ambientales sobre la competitividad. Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica. Vol. 6: 52-61.)

¹² Se trata de un conjunto de elementos que pretenden informar a la población sobre ciertos propósitos en beneficio de la gestión ambiental, orientando actitudes y demandas sociales armónicas con la naturaleza. Estado de las políticas ambientales sobre la competitividad. Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica. Vol. 6: 52-61.)

8. LA APLICACIÓN DEL MODELO

8.1 El modelo y la gestión de visitantes

Los elementos del modelo consignado anteriormente se han utilizado como referentes para el análisis de los elementos presentes en los Parques Nacionales Soberanía y Chagres.

Dentro de cada uno de los elementos del modelo se analizan fundamentalmente aquellos aspectos que frenan o impulsan los “sistemas de gestión de visitantes”, según se muestra en la **Figura 3**.

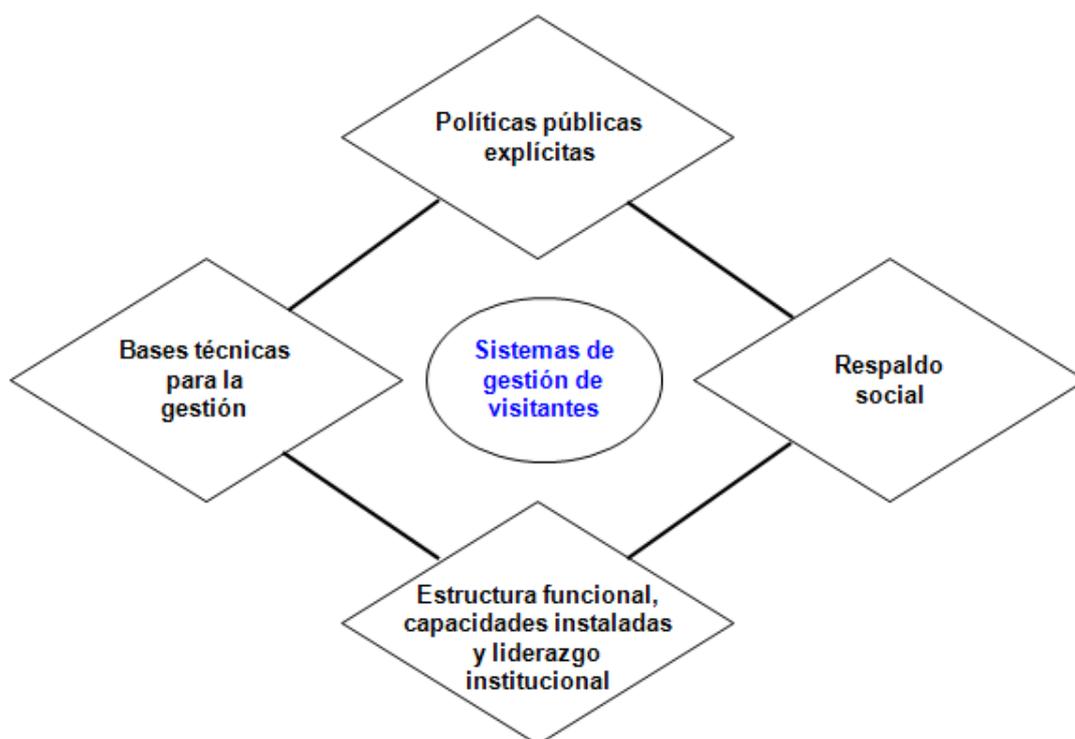


Figura 3. Aplicación del modelo al análisis de los sistemas de gestión de visitantes

8.2 Análisis de los niveles de manejo de áreas protegidas

De manera consistente con los conceptos de partida se realizó un análisis comparativo de las condiciones de manejo presente en los Parques Soberanía y Chagres y los elementos que definen los niveles de “manejo básico” y “manejo especializado”. Los niveles de presencia de las condiciones bajo análisis fueron: (i) sobredimensionado (S), cuando los elementos esta por arriba de lo que el área requiere. En el caso de la planificación, cuando vas mas allá de las capacidades de ejecución; (ii) Adecuado (A), cuando los elementos existen de manera acorde a los que el área requiere, (iii) Insuficiente (I), cuando los elementos están por debajo de lo que el área requiere, e (iv) Inexistente (N), cuando los elementos no están presentes en el área.

Los resultados del análisis se presentan en el **Cuadro 3**¹³. Ambos Parques se ubican en el nivel de “manejo básico completo”, con mejores condiciones en el caso del Parque Nacional Chagres. No obstante, en ambos casos algunas condiciones presentan insuficiencia y es por ello que, como se mostrará más adelante, aun no reúnen todos los elementos de un “área protegidas modelo”. Los casos de Insuficiencia (I) o inexistencia (N) son mayores cuando se analizan las condiciones más relevantes para el “manejo especializado”

8.3 Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de los Parques

Esta segunda parte del análisis, ofrece algunas explicaciones acerca de los niveles de gestión que prevalecen en las áreas protegidas. El análisis se realiza utilizando los componentes del FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), siempre, en relación a los “sistemas de gestión de visitantes”, en cada uno de los elementos del modelo.

Los resultados del análisis de elementos FODA prioritarios, se presentan en los **Cuadros 4 y 5**¹⁴. La priorización se basa, de manera arbitraria, en no más de diez elementos significativos.

¹³ Basado en el taller de trabajo realizado en el Parque Nacional Chagres, el 11 de octubre de 2007, con la participación de directores de ambas áreas protegidas, personal técnico y operativo de las mismas, personal técnico y directivo de ANAM y personal del proyecto USAID/CBC.

¹⁴ Ídem.

Cuadro 3. Categorías de capacidades instaladas vinculadas a la gestión de visitantes, correspondientes a los niveles de manejo básico y especializado.

Capacidades instaladas por niveles de manejo	Vinculación con la gestión de visitantes	Niveles de presencia (S=sobredimensionado, A=adecuado, I=insuficiente,) N= Inexistente	
		PN Soberanía	PN Chagres
Nivel de manejo básico			
Plan de Manejo	Define y orienta la gestión integral del área, incluyendo la gestión turística	A	A
Plan operativo anual	Define actividades específicas para el cumplimiento del plan de manejo, incluyendo la gestión turística	A	A
Director del área	Conduce el área y organiza capacidades instaladas para la gestión turística.	A	A
Personal operativo (guarda parques)	Regulan la actividad turística	I	I
Presupuesto del área disponible para la implementación plena del plan operativo, incluyendo recursos financieros para actividades recurrentes (caja menuda)	Gastos recurrentes vinculados a la actividad	N	A
Centro de visitantes (ingreso principal) y servicios básicos, incluyendo sistema de registro de visitantes	Atención y orientación a visitantes	I	I
Centros de control y vigilancia (ingresos secundarios y sitios clave dentro del área) y servicios básicos	Atención, orientación y regulación de visitantes	N	I
Comunicaciones dentro y hacia afuera del área protegida	Regulación de la actividad turística	I	I
Delimitación del área y zonas de manejo y señalización general	Control del territorio y regulación turística	I	I
Material informativo general	Orientación y regulación turística	I	I

Capacidades instaladas por niveles de manejo	Vinculación con la gestión de visitantes	Niveles de presencia (S=sobredimensionado, A=adecuado, I=insuficiente,) N= Inexistente	
		PN Soberanía	PN Chagres
Nivel de manejo especializado			
Programa turístico desarrollado dentro del Plan de manejo	Orienta claramente la actividad	N	I
Actividades de fomento turístico claramente identificadas en planes operativos	Operativiza claramente la actividad	I	N
Base de información técnica específica para la regulación y/o fomento de la actividad (capacidad de carga turística, estudios ligados a tarifas diferenciadas)	Dan soporte para la toma de decisiones acerca de la actividad	N	N
Coordinador específico para programa turístico con personal operativo específico	Conducen y atienden la actividad	N	N
Centro de visitantes con infraestructura específica para atención turística	Plataforma para el desarrollo específico de la actividad	I	N
Centro de control y vigilancia en todos los accesos, y estaciones de orientación dentro del área, con servicios básicos	Integrante de la plataforma para el desarrollo de la actividad y el control pleno del territorio en función de la actividad.	N	I
Sistemas de cobro claramente establecidos y registros informatizados	Optimización de recursos y estadísticas confiables	I	I
Material informativo específico sobre atractivos y regulaciones turísticas	Orienta y regula la actividad de manera específica	I	I
Señalización específica	Apoya la orientación y regulación de la actividad	I	I
Áreas específicas para la atención turísticas, habilitadas y señalizadas (parqueos, embarcaderos, áreas de acampar, senderos interpretativos, otros)	Apoya la orientación y regulación de la actividad	I	I
Instrumentos económicos específicos	Apoyan el desarrollo de la actividad, más allá del presupuesto básico y las inversiones recurrentes	N	I

Cuadro 4. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas prioritarias de acuerdo a los elementos del modelo, Parque Nacional Soberanía.

Parque Nacional Soberanía			
No.	Fortalezas	No.	Oportunidades
Políticas públicas explícitas			
1.	Suficiente nivel de autonomía de ANAM para la emisión y aplicación de políticas públicas	1.	El parque puede ser objeto de aplicaciones piloto de política públicas, por ejemplo la política de concesiones, a través de la formulación y aplicación del Plan de Concesiones.
2.	Las situaciones presentes en el área permiten constituirse en elementos concretos para retroalimentar procesos de formulación de políticas públicas	2.	Incremento de visitas derivado de una mayor diversidad de opciones (ecoturismo, turistas culturales, observadores de aves, turistas de aventura, educación ambiental, otros).
3.	Integración de propósitos de conservación en soberanía con otros propósitos mayores derivados de la administración del Canal de Panamá	3.	Integrar el Parque a un circuito turístico interoceánico, en el marco del Canal de Panamá.
Estructura funcional, capacidades instaladas y liderazgo institucional			
1.	Dirección de alto nivel académico, experiencia y trayectoria en la institución	1.	Factibilidad para promover mayores niveles de descentralización de la gestión del área.
2.	Personal operativo presente	2.	Diseño e implementación de una estrategia de cobertura territorial para incrementar el nivel de control del mismo.
3.	Infraestructura física que permite parcialmente una cobertura territorial	3.	Optimización de infraestructura existente actualmente subutilizada
4.	Cercanía al centro de la Ciudad de Panamá	4.	Promoción y captación de visitantes
Bases técnicas para la gestión			
1.	Existencia de estudios técnicos útiles en temas y espacios específicos	1.	Varios estudios existentes pueden ser la base para la toma de decisiones inmediatas de manejo
		2.	Desarrollo de la serie técnica sintética sobre atributos del parque: aves, elementos culturales, senderos, árboles, otros.

Parque Nacional Soberanía			
Respaldo social			
1.	Relaciones cordiales con las comunidades vecinas	1.	Intensificación de la participación comunitaria en el marco de un programa de visitas claro y estable
2.	Disponibilidad actual de guías rurales e interés de la población para recibir capacitación en el tema	2.	Disminución de presiones debidas a actividades incompatibles
		3.	Integración de base de datos sobre guías turísticos conocidos, confiables y capacitados
No.	Debilidades	No.	Amenazas
Políticas públicas explícitas			
1.	No existe una política pública explícita (sobre ecoturismo en áreas protegidas)	1.	Confusión generalizada en el personal del parque acerca del actividad turística
2.	Falta de instrumentos (a nivel del parque) para operativizar las políticas que existen: reglamentos, instrumentos económicos, programas de sensibilización	2.	Sub-aprovechamiento del potencial del parque para atraer visitantes.
3.	Políticas de administración de ingresos a las áreas desincentivan la eficiencia, pues no hay reinversión en estas	3.	Acentúa desinterés en la recaudación eficiente
4.	Falta de respaldo de institucional en el mejoramiento de la seguridad en el parque	4.	Insatisfacción y disminución de visitantes
Estructura funcional, capacidades instaladas y liderazgo institucional			
1.	Alto nivel de centralización (en ANAM) en toma de decisiones aplicables al área	1.	Cambios lentos
2.	Impulso de acciones dentro del área desde nivel central sin comunicar a dirección del área (desvalorización de la autoridad del parque)	2.	Debilitamiento de la autoridad del área
3.	La infraestructura existente es insuficiente y la que existe se subutiliza	3.	Pérdida de control de la actividad y deterioro del parque
4.	Insuficiencia de personal destinado a la administración del parque	4.	Bajo nivel de gestión proactiva del Parque
5.	El personal existente no opera uniformemente en todo el territorio para asegurar su control	5.	Impactos nocivos al parque
6.	Carencia de incentivos y motivación para el desarrollo institucional del parque	6.	Cambios lentos
7.	Bajo nivel de ejercicio de la autoridad frente a terceros (operadores turísticos)	7.	Frustración de autoridades, desorden de la actividad y deterioro del parque
8.	Inseguridad para el visitante en el parque	8.	Pérdida de confianza para visitar el parque

Parque Nacional Soberanía			
9.	Insuficientes capacidades de personal del parque para la atención a los visitantes	9.	Insatisfacción de visitantes y debilitamiento de la imagen del parque
10.	Inexistencia de señales físicas precautorias dentro de las vías de acceso del parque.	10.	Atropello de animales silvestres
Bases técnicas para la gestión			
1.	Carencia de un programa claro de gestión de información para el manejo de visitas	1.	Crecimiento de la actividad fuera del control de las autoridades
2.	Bajo nivel de aplicación de estudios en algunas áreas temáticas y bajo nivel de aplicación	2.	Perdida de interés de autoridades del parque y de los socios cooperantes.
3.	Persistencia de vacíos de información	3.	Manejo empírico y deterioro del área
4.	Falta de un programa de acompañamiento en la implementación de propuestas técnicas existentes	4.	Bajos niveles de implementación de propuestas y desarrollo del parque.
5.	Falta de internalización e institucionalización de propuestas técnicas existentes en esferas oficiales de la ANAM	5.	Incremento de las brechas entre las autoridades centrales y regionales y las autoridades de los parques
6.	Carencia de manuales operativos para orientar al personal del parque: tarifas, manual del guarda-parques, manual de funciones y atribuciones, otros	6.	Visitación aumenta desorden en el parque
7.	Carencia de programas de base informática para el manejo de registros acerca de visitantes		
Respaldo social			
1.	Baja inserción de los miembros de las comunidades con los programas de gestión de las AP	1.	Desconocimiento del valor del parque e incremento de presiones para usos incompatibles
2.	Baja conciencia de la importancia del parque en algunos sectores de las comunidades vecinas	2.	Deterioro del parque.

Cuadro 5. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas prioritarias de acuerdo a los elementos del modelo, Parque Nacional Chagres.

Parque Nacional Chagres			
No.	Fortalezas	No.	Oportunidades
Políticas públicas explícitas			
1.	Suficiente nivel de autonomía de ANAM para la emisión y aplicación de políticas	1.	El parque puede ser objeto de aplicaciones piloto de política públicas, por ejemplo la política de concesiones, a través de la formulación y aplicación del Plan de Concesiones.
2.	Las situaciones presentes en el área permiten constituirse en elementos concretos para retroalimentar procesos de formulación de políticas públicas	2.	Incremento de visitas derivado de una mayor diversidad de opciones (ecoturismo, turistas culturales, observadores de aves, turistas de aventura, educación ambiental, otros).
3.	Instrumentos económicos vigentes	3.	Aplicar recursos financieros de acuerdo a una estrategia de desarrollo turístico
4.	Existe un Plan de Manejo aprobado vigente	4.	Desarrollo de tarifas diferenciadas de ingreso de visitas.
Estructura funcional, capacidades instaladas y liderazgo institucional			
1.	Dirección de experiencia y trayectoria en la institución	1.	Factibilidad para mejorar capacidades gerenciales y promover mayores niveles de descentralización de la gestión del área.
2.	Personal operativo presente	2.	Diseño e implementación de una estrategia de cobertura territorial para incrementar el nivel de control del mismo.
3.	Infraestructura física que permite parcialmente una cobertura territorial	3.	Optimización de infraestructura existente actualmente subutilizada
4.	Gestión con cierto nivel de descentralización (en relación al Fondo Chagres)	4.	Evaluación del modelo para replicación en otras áreas del sistema
5.	Parte de los recursos financieros generados en el área, retornan a la misma.	5.	Incentivo para la mejora en la captación de recursos.
Bases técnicas para la gestión			
1.	Existencia de algunos estudios técnicos útiles en temas y espacios específicos	1.	Varios estudios existentes pueden ser la base para la toma de decisiones inmediatas de manejo.

Parque Nacional Chagres			
2.	Existencia de algunos coordinadores específicos de programas de manejo especializado	2.	Consolidación de un equipo técnico altamente capacitado.
		3.	Desarrollo de estudios para establecer tarifas diferenciadas de ingreso
		4.	Desarrollo de la serie técnica sintética sobre atributos del parque: aves, elementos culturales, senderos, arboles, comunidades indígenas, servicios ambientales, otros
Respaldo social			
1.	Relaciones cordiales con las comunidades ubicadas dentro y alrededor del Parque	1.	Intensificación de la participación comunitaria en el marco de un programa turístico claro y estable
		2.	Promoción de empresas comunitarias basadas en el turismo.
No.	Debilidades	No.	Amenazas
Políticas públicas explícitas			
1.	No existe una política pública explícita (sobre ecoturismo en áreas protegidas)	1.	Al carecer de políticas explícitas, es posible que se conduzca a confusión en el personal del parque acerca de la orientación de la actividad turística
2.	Falta de algunos instrumentos para operativizar las políticas que existen: reglamentos, instrumentos económicos, programas de sensibilización	2.	Sub-aprovechamiento del potencial del parque para atraer visitantes.
3.	Falta de coordinación interinstitucional, a nivel de ANAM, con otros sectores claves que pueden potenciar al parque.	3.	Perdida de oportunidades para consolidar cluster competitivos.
4.	Falta de reglamentación específica acerca de la actividad turística.	4.	Desorden en el desarrollo de la actividad
5.	Bajo nivel de consulta al personal de los parques acerca de la propuesta de nuevas tarifas de ingreso turístico a las áreas protegidas.	5.	Desmotivación del personal y falta de efectividad en la aplicación de las disposiciones centrales.
6.	Carencia de directrices para el desarrollo de planes financieros y planes de negocios del área.	6.	Perdida de oportunidades para la búsqueda de la sostenibilidad financiera del área.
7.	Alto nivel de centralización de las decisiones aplicables al parque.	7.	Lentitud en el desarrollo de las acciones requeridas para la mejor gestión del parque.

Parque Nacional Chagres			
Estructura funcional, capacidades instaladas y liderazgo institucional			
1.	Estructura organizativa actual es insuficiente para atender eficientemente tanto las labores de atención de demandas turísticas como las labores de control de vigilancia.	1.	Es probable que los objetivos de conservación sean progresivamente relegados. El énfasis turístico puede atraer más población indígena con expectativas de ingresos.
2.	El personal existente no es suficiente para operar uniformemente en todo el territorio para asegurar su control	2.	Impactos nocivos al parque
3.	Número considerable del personal de control y vigilancia ejerce la función de atención a visitantes	3.	Falta de atención a programas básicos de conservación
4.	Falta de infraestructura específica para la atención turística	4.	Sobrecarga y deterioro de infraestructura básica existente
5.	Deficiencias generalizada en la delimitación, señalización y acondicionamiento de espacios específicos para la gestión de visitantes	5.	Impactos nocivos al parque, debilitamiento de la identidad del parque.
6.	Baja nivel de ejercicio de la autoridad frente a terceros (operadores turísticos)	6.	Frustración de autoridades, desorden de la actividad y deterioro del parque
Bases técnicas para la gestión			
1.	Carencia de un programa claro de gestión de información para el manejo de visitantes.	1.	Crecimiento de la actividad fuera del control de las autoridades
2.	Sobreproducción de estudios en algunas áreas temáticas y bajo nivel de aplicación	2.	Perdida de interés de autoridades del parque y de los socios cooperantes.
3.	Persistencia de vacíos de información (por ejemplo capacidad de carga)	3.	Manejo empírico y deterioro del área
4.	Falta de un programa de acompañamiento en la implementación de propuestas técnicas existentes	4.	Bajos niveles de implementación de propuestas.
5.	Falta de internalización e institucionalización de propuestas técnicas existentes en esferas de la ANAM	5.	Incremento de las brechas entre las autoridades centrales y las autoridades de los parques
6.	Carencia de manuales operativos para orientar al personal del parque: tarifas, manual del guarda-parques, manual de funciones y atribuciones, otros	6.	Visitación aumenta desorden en el parque
Respaldo social			
1.	Baja inserción de los miembros de las comunidades con los programas de gestión de las AP	1.	Desconocimiento del valor del parque e incremento de presiones para usos incompatibles

8.4 Niveles de manejo presentes y su relación con el concepto de área Protegida modelo

En el **Cuadro 6**, se presenta un análisis que relaciona los niveles de manejo analizados para los parques nacionales Soberanía y Chagres con los elementos que caracterizan un “área protegida modelo”. Los resultados indican que:

- (i) La mayoría de los elementos de un “área Protegida modelo” pueden alcanzarse con un “manejo básico completo” pero con suficiencia
- (ii) La atención de varios de sus elementos requiere del desarrollo de programas especializados, por ejemplo, en el área de investigación científica
- (iii) Los dos últimos elementos de un “área Protegida modelo” no son condiciones sino resultados (indicados con R), por lo que requieren de evaluaciones específicas, dentro de programas de manejo especializado.

En este contexto, y considerando que varios de las condiciones dentro de los niveles de manejo de los parques nacionales Soberanía y Chagres, no existen o existen pero de manera insuficiente, es posible concluir que aun no se encuentran en la condición de “área protegida modelo”. Algunas decisiones de política e inversiones estratégicas, podrían conducir las a este estado en el mediano plazo.

Cuadro 6. Relación entre los elementos de un “área protegida modelo” y los niveles de manejo analizados.

No.	Elementos del “área protegida modelo”	Elementos del “área protegida modelo” presentes en:	
		Manejo básico completo	Manejo especializado
1.	Posee una clara orientación estratégica con miras a lograr el desarrollo pleno de sus objetivos en concordancia con su categoría de manejo.	+	
2.	La orientación estratégica es explícita en el Plan de Manejo y su operativización está claramente establecida en planes operativos anuales (de preferencia también trianuales).	+	
3.	La dirección del área protegida conduce todas las acciones y decisiones que concierne a la misma.	+	
4.	Cuenta con una estructura de gestión básica, que responde y retroalimenta continuamente la orientación estratégica.	+	
5.	La estructura de gestión básica permite una distribución de las capacidades (físico-financieras y humanas) acorde a la dimensión y dinámica territorial.	+	
6.	Cuenta con infraestructura de gestión especializada en sintonía con el desarrollo de programas de esta naturaleza.		+
7.	Cuenta con los instrumentos normativos, económicos y de sensibilización que posibilitan la gestión proactiva del área.	+	+
8.	Posee la información técnica necesaria para la toma de decisiones básicas propias de su categoría de manejo.	+	+
9.	No posee conflictos entre el uso actual y el uso determinado por su categoría de manejo.		R
10.	Cuenta con un sistema que mide su efectividad de manejo y evalúa su progreso, ubicándose en el nivel más alto dentro del sistema de áreas protegidas de la nación.		+R

9. INTERVENCIONES DE APOYO A LA GESTION DE LOS PARQUES

De acuerdo con los propósitos del presente trabajo y sobre la base de los hallazgos de la aplicación del modelo, se han elaborado los **Cuadros 7 y 8**¹⁵ que sintetizan las intervenciones propuestas por el Proyecto USAID/CBC para los parques soberanía y Chagres respectivamente. Del conjunto de intervenciones, el Proyecto, previo acuerdo con ANAM, procederá a priorizar algunas de ellas para incluirlas en los respectivos planes operativos para los próximos meses.

Las tres categorías de intervenciones del proyecto están adecuadamente relacionadas con los cuatro elementos del modelo conceptual. Varias de ellas, están en el ámbito de la autoridad central de ANAM y varias en el ámbito estrictamente de los parques.

¹⁵ Basado en el taller de trabajo realizado en el Parque Nacional Chagres, el 11 de octubre de 2007, con la participación de directores de ambas áreas protegidas, personal técnico y operativo de las mismas, personal técnico y directivo de ANAM y personal del proyecto USAID/CBC.

Cuadro 7. Intervenciones de apoyo a la gestión, propuestas para el Parque Nacional Soberanía (PNS)

ÁMBITOS DE GESTIÓN (Elementos del modelo conceptual)	INTERVENCIONES DE APOYO A LA GESTION		
	Fortalecimiento de capacidades por medio de capacitación	Asistencia técnica para el desarrollo de instrumentos de gestión	Inversiones financieras estratégicas
Políticas públicas explícitas (incluyendo instrumentos de aplicación):	Curso intensivo (40 horas, en módulos de 8 horas) sobre formulación, aplicación y evaluación de políticas publicas	Formulación de la Política Nacional de Ecoturismo en Áreas Protegidas y acompañamiento para aplicación piloto de instrumentos en el Parque.	
		Sobre la base del Reglamento de concesiones vigente, formular el Plan de Concesiones del área y acompañar el proceso de otorgamiento de una concesión con fines piloto.	
	Taller específico para el conocimiento y aplicación del nuevo sistema de cobro de nuevas tarifas (a diseñar)	Diseño y acompañamiento en la aplicación piloto de nuevo sistema de cobro de nuevas tarifas para ingreso al parque (mecanismo basado en brazalete)	Reproducción de guía básica del nuevo sistema de cobros (dentro del manual de tarifas de ANAM), elaboración del material (brazaletes, entre otros).
Estructura funcional, capacidades instaladas y liderazgo institucional	Diseño y puesta en marcha de curso modular (30 horas, en módulos de 10 horas) sobre habilidades gerenciales para directores y coordinadores de programa.		
	Diseño y puesta en marcha de curso modular (30 horas, en módulos de 10 horas) sobre ecoturismo, dirigido a guarda-parques (incluye modulo sobre primeros auxilios)	Formulación del Manual del guarda-parques	Reproducción del Manual del guarda-parques
	Curso para operadores turísticos y guías de turismo dirigido a informar sobre nuevas disposiciones de ingreso y uso del parque (a diseñar)	Diseño de sistema informatizado de registro de visitantes, incluyendo módulos de consulta y generación de reportes (Evaluar el sistema ECOSAF propuesto por TNC)	Unidad básica para manejo del sistema: computadora, software, impresora, disco duro externo.

ÁMBITOS DE GESTIÓN (Elementos del modelo conceptual)	INTERVENCIONES DE APOYO A LA GESTIÓN		
	Fortalecimiento de capacidades por medio de capacitación	Asistencia técnica para el desarrollo de instrumentos de gestión	Inversiones financieras estratégicas
	Curso básico para guarda-parques acerca de la aplicación de la normativa del parque (24 horas, en módulos de 6 horas)	Diseño y reproducción de material informativo adaptado a los atractivos turísticos y las reglas de ingreso y permanencia en el parque: dos posibles publicaciones: (i) Manual operativo del parque y (ii) guía del visitante	
		Diseño y puesta en marcha de un plan de cobertura territorial para el control integral del área (incluye los manuales de funciones y atribuciones del personal)	Habilitación y ocupación de la infraestructura disponible en los puntos alternos de ingreso al parque. Reproducción de manuales
		Diseño de un conjunto de rótulos con indicaciones acerca del ingreso y uso del parque	Elaboración e instalación de rótulos
		Diseño de formatos a ser entregados a operadores turísticos para registro previo de visitantes	
	Curso básico sobre contabilidad (20 horas, en módulos de 5 horas)	Diseño, estimación, gestión y habilitación de caja menuda para el PNS.	
		Gestión de comunicaciones telefónicas con cobertura en todo el parque, o fortalecimiento de las comunicaciones radiales.	Mejoramiento del equipo de radio
		Diseño de red de servicios básicos para el visitante (agua potable y servicios sanitarios)	Financiamiento de los módulos de servicios básicos (puede ser modular y progresivo, buscando auspicios de varios socios-empresas patrocinadoras)

ÁMBITOS DE GESTIÓN (Elementos del modelo conceptual)	INTERVENCIONES DE APOYO A LA GESTION		
	Fortalecimiento de capacidades por medio de capacitación	Asistencia técnica para el desarrollo de instrumentos de gestión	Inversiones financieras estratégicas
Bases técnicas para la gestión	Capacitación específica para la aplicación de los resultados del estudio de capacidad de carga turística (a diseñar)	Estudio de capacidad de carga turística del parque (global y por senderos) y acompañamiento en la aplicación de los resultados	Mejoramiento y señalización de senderos habilitados
		Estudio de valoración contingente y comportamiento contingente para la definición de tarifas diferenciadas en el Parque.	
		Desarrollo de la serie técnica sintética sobre atributos del parque: aves, elementos culturales, senderos, arboles, otros	Reproducción de los documentos de la serie técnica
Respaldo social	Curso básico sobre gestión turística a hoteleros y guías turísticos de las comunidades aledañas (a diseñar)	Diseño de afiche popular con información sobre los bienes y servicios del Parque.	Reproducción de material informativo popular sobre el Parque.

Cuadro 8. Intervenciones de apoyo a la gestión, propuestas para el Parque Nacional Chagres (PNCH)

ÁMBITOS DE GESTIÓN (Elementos del modelo conceptual)	INTERVENCIONES DE APOYO A LA GESTIÓN		
	Fortalecimiento de capacidades por medio de capacitación	Asistencia técnica para el desarrollo de instrumentos de gestión	Inversiones financieras estratégicas
Políticas públicas explícitas (incluyendo instrumentos de aplicación):	Curso intensivo (40 horas, en módulos de 8 horas) sobre formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas	Formulación de la Política Nacional de Ecoturismo en Áreas Protegidas y acompañamiento para aplicación piloto de instrumentos en el Parque.	
		Sobre la base del Reglamento de concesiones vigente, formular el Plan de Concesiones del área y acompañar el proceso de otorgamiento de una concesión con fines piloto.	
	Taller específico para el conocimiento y aplicación del nuevo sistema de cobro de nuevas tarifas (a diseñar)	Diseño y acompañamiento en la aplicación piloto de nuevo sistema de cobro de nuevas tarifas para ingreso al parque (mecanismo basado en brazalete)	Reproducción de guía básica del nuevo sistema de cobros (dentro del manual de tarifas de ANAM), elaboración del material (brazaletes, entre otros).
Estructura funcional, capacidades instaladas y liderazgo institucional	Diseño y puesta en marcha de curso modular (30 horas, en módulos de 10 horas) sobre habilidades gerenciales para directores y coordinadores de programa.		
	Diseño y puesta en marcha de curso modular (30 horas, en módulos de 10 horas) sobre ecoturismo, dirigido a guarda-parques (incluye módulo sobre primeros auxilios)		
	Curso para operadores turísticos y guías de turismo dirigido a informar sobre nuevas disposiciones de ingreso y uso del parque (a diseñar)	Diseño de sistema informatizado de registro de visitantes, incluyendo módulos de consulta y generación de reportes (Evaluar el sistema ECOSAF propuesto por TNC)	Unidad básica para manejo del sistema: computadora, software, impresora, disco duro externo.

ÁMBITOS DE GESTIÓN (Elementos del modelo conceptual)	INTERVENCIONES DE APOYO A LA GESTION		
	Fortalecimiento de capacidades por medio de capacitación	Asistencia técnica para el desarrollo de instrumentos de gestión	Inversiones financieras estratégicas
		Estudio de capacidad de carga turística del parque (global y por senderos) y acompañamiento en la aplicación de los resultados	Mejoramiento y señalización de senderos habilitados
		Diseño y puesta en marcha de un plan de cobertura territorial para el control integral del área (incluye los manuales de funciones y atribuciones del personal)	Mejoramiento de infraestructura disponible. Reproducción de manuales
		Diseño demostrativo de la infraestructura básica a desarrollar en uno de los sitios de acceso al parque (por ejemplo en Corotu, ruta del Chagres): parqueos, embarcaderos, servicios básicos, tiendas, comedores	Diseño de planos, presupuesto y ejecución (por fases o completo). Incluye remozamiento y mejoramiento completo de las oficinas próximas a Corotu.
		Diseño de red de servicios básicos para el visitante (mínimo agua potable y servicios sanitarios)	Financiamiento de los módulos de servicios básicos (puede ser modular y progresivo, buscando auspicios de varios socios-empresas patrocinadoras)
		Diseño e instalación de un conjunto de rótulos con indicaciones acerca del ingreso y uso del parque	Producción de rótulos
		Diseño de formatos a ser entregados a operadores turísticos para registro previo de visitantes	
Bases técnicas para la gestión	Capacitación específica para la aplicación de los resultados del estudio de capacidad de carga turística (a diseñar)	Estudio de capacidad de carga turística del parque (global y por senderos) y acompañamiento en la aplicación de los resultados	Mejoramiento y señalización de senderos habilitados

ÁMBITOS DE GESTIÓN (Elementos del modelo conceptual)	INTERVENCIONES DE APOYO A LA GESTIÓN		
	Fortalecimiento de capacidades por medio de capacitación	Asistencia técnica para el desarrollo de instrumentos de gestión	Inversiones financieras estratégicas
		Estudio de valoración contingente y comportamiento contingente para la definición de tarifas diferenciadas en el Parque	
		Desarrollo de la serie técnica sintética sobre atributos del parque: aves, elementos culturales, senderos, arboles, servicios ambientales, comunidades indígenas, recursos hídricos, otros	Reproducción de los documentos de la serie técnica
Respaldo social	Curso básico sobre gestión turística a hoteleros y guías turísticos de las comunidades aledañas (a diseñar)	Diseño de afiche popular con información sobre los bienes y servicios del Parque	Reproducción de material informativo popular sobre el Parque
		Conceptualización, diseño y puesta en marcha, al menos, de una empresa comunitaria de servicios turísticos.	

10. REFLEXIONES FINALES

- (i) El documento reúne evidencias que permiten afirmar que con esfuerzos focalizados y continuos en cada uno de los elementos que caracterizan el nivel de manejo básico, es posible que en el mediano plazo (no más de 3 años), lleguen a la suficiencia requerida para alcanzar la condición de “Área protegida modelo”. Este estado no supone, sin embargo, el fin de la historia. Esas nuevas condiciones demandarán un esfuerzo sostenido para mantenerlas vigentes y suponen nuevas dinámicas que demandarán nuevas estrategias para asumirlas. En síntesis, la gestión de las áreas protegidas siempre será dinámica y requiere de una constante actitud favorable a los nuevos retos que imponen los contextos locales, nacionales e internacionales a estos territorios.
- (ii) Es preciso mejorar la cultura institucional relacionada con los procesos de formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas. En la medida que este ámbito sea adecuadamente dimensionado y asumido así será la coherencia con la que actúen los actores internos y externos respecto a las áreas protegidas. Las políticas son el punto de partida de una gestión más ordenada, descentralizada y participativa que dará lugar a generar y conducir dinámicas específicas de cada área protegida o bloques de ellas, de acuerdo a los territorios (entendido como la expresión de las interacciones naturales, culturales y motivaciones sociales diferenciadas) donde se han establecido.
- (iii) Los niveles actuales de centralización en ANAM se convierten en un obstáculo real para desencadenar procesos específicos de cada área protegida, respetando obviamente los límites impuestos por las políticas públicas. Es preciso ensayar nuevos esquemas de gestión, basados en una mayor autonomía plenamente respaldada, monitoreada y evaluada por las autoridades centrales de ANAM. Soberanía y Chagres son dos parques susceptibles de la aplicación piloto de nuevos esquemas de gestión que luego podrían retroalimentar decisiones aplicables a todo el sistema.
- (iv) Es preciso reconocer que la principal carta de presentación de la ANAM son sus áreas protegidas. Son el reflejo del desempeño institucional global. En este sentido, los principales agentes de consecución de resultados son los directores de las áreas protegidas específicas y como tales, necesitan del máximo respaldo institucional, traducidos, en mejores condiciones laborales, mejores espacios de coordinación y de atención de las demandas cotidianas, mejor despliegue de respaldo del aparato administrativo de la institución en función de las necesidades de gestión de estos territorios, entre otros aspectos.

- (v) La gestión de visitantes tanto en Soberanía como en Chagres podría calificarse de pasiva. Es decir, se trata de una actividad que genera una dinámica definida por la demanda. El personal de los parques se adecua a esa demanda, que en ocasiones (épocas o territorios) rebasa claramente las capacidades físico-financieras y humanas de los parques. Es preciso revertir esta situación. Las visitas deben ser conducidas por el personal de sus parques. Todas las actividades que se realizan dentro de los parques deben de ser conducidas por su personal. Esto significa que deben estar adecuadamente identificadas, dimensionadas, implementadas y evaluadas. Es preciso entonces hacer las pausas respectivas para ir progresivamente reencauzando las actividades dentro de los márgenes establecidos por las autoridades del parque en cada uno de los ámbitos del modelo conceptual utilizado para la preparación del presente informe. Es decir, el ámbito de las políticas, de las capacidades institucionales, de los elementos técnicos disponibles, del respaldo social y, adicionalmente, de los atributos de cada parque.
- (vi) Una manera de garantizar una conducción más efectiva de las actividades que tienen lugar en las áreas protegidas es lograr el máximo control del territorio. Esto requiere de identificar y concretar el mejor despliegue las capacidades físico-financieras y humanas disponibles e identificar los vacíos que será necesario resolver en el futuro.
- (vii) Es preciso realizar una cuidadosa implementación de cada una de las disposiciones aplicables a las áreas protegidas, sobre todo en materia de gestión de visitantes. Esto es particularmente válido para los operadores de turismo que son usuarios de las áreas protegidas, pues en la forma en que se definan sus marcos de acción, así podrán constituirse en aliados o detractores de las áreas mismas.
- (viii) Tanto Soberanía como Chagres, deben aspirar a programar sus visitas. Esto es transitar hacia una conducción real de la actividad turística. Mejores valores de suficiencia en los elementos de los niveles de manejo básico y especializado, permitirán manejar esquemas basados en límites físicos y logísticos claramente establecidos (manejo de cupos y reservas), para lo cual un mejoramiento inmediato de las comunicaciones dentro y hacia los parques es sumamente relevante.
- (ix) Finalmente es importante recalcar, en sintonía con el modelo de análisis utilizado acá, que ninguna actividad que se impulse de manera aislada tendrá el impacto deseado. Subir de nivel en los parques analizados requiere de bloques de actividades coherentes, sistemáticas y adecuadamente conducidas. De lo contrario seguiremos siendo testigos de la elaboración de más estudios y propuestas técnicas que no se traducen en resultados.