

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN Y REGULACIONES RELEVANTES EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO Y MODOS DE VIDA Y DE PRODUCCIÓN DE LAS COMUNIDADES DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS DEL TABASARÁ Y EL CHUCUNAUQUE

**Por: Héctor Huertas González
Consultor**

2009

INTRODUCCIÓN

EL Cambio Climático es un fenómeno mundial y una realidad que cada día afecta a millones de personas en el mundo. Los Estados han suscritos diversos instrumentos internacionales con la finalidad de establecer compromisos para reducir la emisiones de CO₂, causantes del efecto invernadero que provoca la modificación del clima. Estos cambios de orden natural ha provocado que las autoridades hayan desarrollado estrategias nacionales que ayuden a reducir los efectos nocivos del cambio climático, a través de medidas de adaptación y mitigación en las áreas más sensibles del planeta, perturbado por sus efectos.

Las cuencas hidrográficas, sistemas naturales, donde interactúa el hombre, las fuentes naturales de aguas y la biodiversidad, y en el caso particular del Tabasará y Chucunaque, su protección y conservación son vitales para el mantenimiento del desarrollo sostenible para las futuras generaciones. Estas cuencas han sido afectadas por las actividades de las comunidades que interactúan con las mismas, y es una de las causas que han desencadenado lluvias e inundaciones, agravadas por los efectos del cambio climático, siendo las comunidades campesinas e indígenas las mas afectadas, en particular los Ngöbes, Kunas, Emberás y Wounaan.

El presente análisis de la legislación internacional y nacional busca establecer el marco jurídico del régimen de cuencas hidrográficas principalmente, y a partir de las mismas determinar las directrices sobre su protección, conservación y la promoción del desarrollo sostenible de las comunidades campesinas e indígenas, en el manejo de las tierras que conforman la cuenca hidrográfica. El estudio presta atención a los pasos institucionales frente al cambio climático, por parte del Estado, así como las responsabilidades o mandatos que tienen las autoridades nacionales, regionales y locales gubernamentales, así como las indígenas en el rol de conservar, proteger y manejo de las cuencas de modo que la

implementación de las medidas de mitigación y adaptación se adecue a la realidad existente en el área.

La República de Panamá es signataria de los principales instrumentos ambientales, como de derechos humanos adoptados por las Naciones Unidas, la cual ha hecho parte de su derecho doméstico, y de ahí que se cuenta con un marco internacional aceptable. Este marco internacional parte por reconocer al Cambio Climático, como un fenómeno global y que le compete principalmente a los Estados la responsabilidad, de salvaguardar a la población de sus países, incluyendo a los Pueblos Indígenas. Por otro lado, los Estados tienen el deber de conservar la biodiversidad y el recurso agua, así como el reconocimiento a los Pueblos Indígenas, como grupo vulnerable en el espectro global poblacional y la adopción de estándares internacionales sobre el respeto a sus tierras y territorios ancestrales, incluyendo las cuencas hidrográficas, así como el manejo y control con el fin de promover su propio desarrollo.

A nivel constitucional observamos, el reconocimiento a derechos relacionados al ambiente, como el derecho a un ambiente sano y libre de contaminación y la propiedad estatal de los recursos naturales y otras normas en materia de las comunidades indígenas, campesinas y el derecho de ser respetadas. Al observar las normas regulatorios o leyes para la implementación de estos derechos, encontramos una gama de competencias que se entrelazan entre las instancias gubernamentales. Por otro lado, desconocen el papel protagónico de los indígenas en el manejo de sus recursos naturales, esta confusión de competencias impide, la implementación de programas dirigidos al manejo de las cuencas hidrográficas.

Finalmente, hacemos unas recomendaciones con el objeto de coordinar las competencias comunitarias con la gubernamental.

I. NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

La república de Panamá, ha adoptado, la mayor cantidad de instrumentos internacionales y regionales en materia de medio ambiente, como de derechos humanos y en particular lo concerniente a cambio climático, biodiversidad y derechos humanos de los Pueblos Indígenas, entre otros. Estos instrumentos internacionales en su mayoría han pasado por el mecanismo de ratificación que tiene el Estado panameño, haciendo del mismo parte de su derecho nacional.

Estos instrumentos internacionales promueven directrices en materia de acciones de los Estados. de derechos humanos de los indígenas y comunidades campesinas, protección y conservación de la diversidad biológica, a través de mecanismos y sistemas de protección como: las comarcas Indígenas, áreas protegidas, entre otras, y finalmente normas tendientes a establecer con los países industrializados acciones conjuntas para mitigar los efectos del cambio climático, vía la reducción de uso de los depósitos fósiles y mecanismos alternos de generación de energías limpias.

INSTRUMENTO INTERNACIONAL	CONTENIDO	AÑO DE RATIFICACION
CONVENIO DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA	SOBRE LA CONSERVACION, PROTECCION Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS DE LA BIODIVERSIDAD	Ley No. 2 de 12 de enero de 1995. Gaceta Oficial No. 22,704 de 1995.
CONVENIO MARCO SOBRE CAMBIO CLIMATICO	SOBRE LAS ACCIONES DE MITIGACION Y ADAPTACION SOBRE EL CLIMA	Ley No. 10 de 12 de abril de 1995. Gaceta Oficial No. 22,763 de 17 de abril de 1995.
PROTOCOLO DE KYOTO	SOBRE METAS DE REDUCCIONES DE LOS PAISES INDUSTRIALES Y ACCIONES CONJUNTAS	Ley No. 88 de 1998 de 30 de noviembre de 1998. Gaceta Oficial No. 23,703 de 1998.
CONVENIO 107 DE LA OIT	SOBRE DERECHOS DE LAS POBLACIONES INDIGENAS	Decreto de Gabinete 53 de 1971, Gaceta oficial 16812, publicada el 17 de marzo de 1971
DECLARACION DE ONU SOBRE DERECHOS INDIGENAS	SOBRE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS	Adoptada por la Asamblea General de la ONU, el 13 de septiembre de 2007.

Estos instrumentos internacionales establecen directrices que deben ser considerados al momento de implementar las acciones conjuntas para hacerle frente al cambio climático.

Directrices que consideran los distintos contextos socio económico y el desarrollo sostenible en los Estados, al decidir las acciones. El artículo 3 del CMNUCC establece, entre sus principios 3 y 4, lo siguiente:

3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos.

Las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberían promoverlo. Las políticas y medidas para proteger el sistema climático contra el cambio inducido por el ser humano deberían ser apropiadas para las condiciones específicas de cada una de las Partes y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo, tomando en cuenta que el crecimiento económico es esencial para la adopción de medidas encaminadas a hacer frente al cambio climático.

Directrices en materia de planes y adaptación que incluyen las cuencas hidrográficas, artículo 4, el convenio prevé:

e) Cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados para la ordenación de las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura, y para la protección y rehabilitación de las zonas, particularmente de África, afectadas por la sequía y la desertificación, así como por las inundaciones;

Directrices a nivel del Convenio regional sobre cambio climático, sobre protección a las generaciones futuras y seguridad alimentaria:

Artículo 1: Objetivo. Los Estados deben proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades y sus capacidades, para asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico de los Estados continúe.

Directrices en materia de conservación, protección y uso sostenible, y participación de los beneficios y comunidades campesinas e indígenas. Convenio de Diversidad Biológica, Artículo 1:

La conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

Directrices en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas. Convenio 107 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT)

Artículo 4: Al aplicar las disposiciones del presente convenio relativo a la integración de las poblaciones en cuestión se deberá:

- a) *Tomar en consideración los valores culturales y religiosos y las formas de control propias de dichas poblaciones, así como la naturaleza de los problemas que se les plantean, tanto colectiva, como individualmente, cuando se hallen expuestos a cambios de orden social y económico*

La declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, establece directrices adicionales:

Artículo 11: Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas.

Artículo 29: 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna.

El marco internacional adoptado por la República de Panamá en materia ambiental y de derechos humanos es bastante amplio, y establece claramente directrices en distintos aspectos.

1. En materia de cambio climático, constituyen actividades conjuntas para mitigar sus efectos y consideraciones en torno al desarrollo sostenible, derechos de las comunidades y conservación y protección de los recursos naturales y el desarrollo de capacidad institucional por parte de los Estados.
2. En materia de conservación de la biodiversidad biológica, mecanismos de acciones conjunta respetando los derechos de las comunidades locales e indígenas y la conservación, preservación y protección de los recursos naturales y la promoción del desarrollo sostenible.
3. La elaboración del plan nacional así como la implementación de los programas que afectan a los Pueblos Indígenas, las cuales se deben dar a través de consulta y participación de las autoridades indígenas, y el respeto de sus derechos.

II. Normativa Constitucional.

La república de Panamá es uno de los primeros países en el mundo de ostentar normativa ambiental a nivel constitucional desde los años 70. La normativa constitucional, así como la normativa internacional desarrolla el marco local que deben inspirar a las legislaciones reglamentarias o regulatorias, en materia de derechos humanos, incluyendo el ambiente.

Las normas que caracterizan el carácter Erga Omnes o aplicación general de las normas constitucionales, tanto a nacionales como extranjeros, y la obligación del servidor público o autoridad pública, de cumplir y hacer efectivo los derechos individuales y sociales.

Artículo 17: *Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.*

Los derechos y garantías que consagra la constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

En materia ambiental a nivel constitucional se establecen los principios fundamentales de toda acción ambiental:

1. La propiedad del Estado sobre los recursos naturales y las concesiones como mecanismo de darlos a terceros:

Artículo 58: *Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:*

1. *El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riveras de las mismas y de los ríos navegables, los puertos y esteros....*

2. *Las tierras y las aguas destinadas a los servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.*

3. *Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y acueductos.*

5. *Los demás que la ley defina como se uso público.*

Artículo 259: *Las concesiones para la explotación del suelo, del subsuelo, de los bosques y para la utilización de agua, de medios de comunicación o transporte o de otras empresas de servicio público, se inspiraran en el bienestar social y el interés público.*

2. El deber del Estado, como ente responsable del ambiente sobre toda la población.

ARTÍCULO 118. *Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.*

2. La participación ciudadana en todos los aspectos ambientales

ARTÍCULO 119. *El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.*

3. El desarrollo de la institucionalidad necesaria para el cumplimiento de los principios constitucionales ambientales

ARTÍCULO 120. *El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente,*

de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

4. La participación en los beneficios que se deriven del aprovechamiento de los recursos naturales

ARTÍCULO 121. La Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales.

Por otro lado, se encuentran normas constitucionales que establecen garantías constitucionales a miembros de la sociedad panameña que debido a su estado de vulnerabilidad se requiere acciones especiales de parte de los entes estatales.

Artículo 124: El Estado dará atención especial a las comunidades campesinas e indígenas con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional.

En el caso de comunidades indígenas es mucho mas especifica al señalar que las políticas estatales deben respetar las identidades étnicas de dichas comunidades.

ARTICULO 90. El Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales, realizará programas tendientes a desarrollar los valores materiales, sociales y espirituales propios de cada una de sus culturas y creará una institución para el estudio, conservación, divulgación de las mismas y de sus lenguas, así como la promoción del desarrollo integral de dichos grupos humanos.

Al analizar la constitución panameña, se establece muy claramente los principios constitucionales que rigen en la materia ambiental y de derechos humanos, que son congruentes con las políticas internacionales y que deben ser la base de la legislación que reglamentan estas acciones. Por otro lado, a nivel constitucional se van determinando el interés colectivo del Estado de tutelar derechos que deben ser tomados en cuenta al momento de ceder derechos a terceros, como por ejemplo los derechos ambientales, los derechos humanos, los derechos de los Pueblos Indígenas y de las comunidades campesinas, entre otros. En resumen tenemos que Las autoridades panameñas están obligadas por mandato constitucional a:

- a) Administrar los bienes que se reputan patrimonio del Estado y que pueden ser objeto de concesiones, siempre que respondan al interés social.
- b) Proteger a todas las personas que están bajo la jurisdicción del Estado, en su vida, honra y bienes, (17, 19)
- c) Cumplir y hacer cumplir los derechos reconocidos a través de la ley doméstica panameña, en el presente análisis, el derecho a un ambiente sano y la participación comunitaria en dicho objetivo (118, 119, 120)
- d) El deber de dar atención especial a las comunidades campesinas e indígenas en los planes de desarrollo. (124)
- e) El deber de respetar la identidad étnica y derechos reconocidos a los Pueblos Indígenas. (90)

f) El respeto a la propiedad colectiva y régimen de comarca indígena. (5, 127)

III. Legislación ambiental y de derechos humanos.

Al examinar la legislación desarrollada por las autoridades del Estado Panameño. Se identifican un grupo de normas que establecen muy claramente la dotación de la institucionalidad necesaria para el cumplimiento de las normas ambientales y el manejo adecuado de los recursos naturales, principalmente en el régimen de cuencas hidrográficas:

1. Normas de Carácter General Ambiental
2. Normas de Carácter Interinstitucional
3. Normas de regulación administrativas, civiles, penales
4. Normas de manejo local de los recursos naturales

Normas de Carácter General. La normatividad analizada establece claramente los bienes jurídicos que el Estado quiere tutelar en materia de medio ambiente

Ley General de Ambiente	Establece la protección, uso y aprovechamiento de los recursos naturales	Ley 41 de 1998.
Ley sobre Vida Silvestre	Declara dominio público la protección de la vida silvestre.	Ley 24 de 1998.
Legislación Forestal	Declara Patrimonio Forestal del Estado todo los bosques y de interés nacional su manejo racional y aprovechamiento.	Ley 1 de 1994.
Legislación de EIA	Establece la necesidad de EIA a todas las actividades que potencialmente hagan daño al ambiente	Decreto Ejecutivo 59 de 16 de marzo de 2009
Legislación sobre Aguas	Declara como bienestar público el uso, conservación y administración de las aguas	Decreto Ley 35 de 1966.
Legislación Agraria	Declara de orden público e interés social la distribución de la tierra y la conservación de los recursos naturales.	Ley 37 de 1962
Legislación Municipal	Declara la división administrativa del Estado y la descentralización	Ley 105 y 106 de 1973

De ahí que existen un sinnúmero de legislación sobre el ambiente y los recursos naturales, los cuales incluyen la cubierta forestal, las aguas en toda su dimensión, manejo de las tierras, como áreas protegidas, comarcas, protección a la vida silvestre y la obligación de Estudios de Impacto Ambiental (EIA), sobre las actividades que pueden afectar el ambiente. Estos se establecen como bienes tutelados por la ley, cuyo uso y aprovechamiento deben responder a un interés social, legítimo y que se conceden a terceros a través de permisos u concesiones.

Por otro lado, el régimen municipal y comarcal es un mecanismo administrativo reconocido que debe ser tomado en consideración al momento de establecer las estrategias de conservación, protección y aprovechamiento de los recursos naturales, ya que el mismo es una expresión de las comunidades locales.

Normas de carácter interinstitucional relacionados a las cuencas

Anam	Entidad autónoma rectora en materia de recursos naturales y el ambiente	Administradora Nacional, Direcciones regionales, Inspectores Direcciones temáticas: Forestal, vida silvestre, cambio climático, Cuencas Hidrográficas etc. Comité de Cuencas	Vela por la protección y conservación de los recursos naturales y otorga los permisos y concesiones de aprovechamiento de recursos forestal, caza, uso de suelo, aguas, recursos energéticos, mineras, marinos costeros etc. Evaluación de EIA y establece sanciones administrativas
Mida	Institución que garantiza y prepara el financiamiento, social, político y planes de programas para el sector agropecuario.	Direcciones Nacionales y Generales. Direcciones Regionales. Dirección Nacional de Reforma Agraria	Establece la política de crédito y financiamiento. Capacita a los campesinos en el desarrollo de los cultivos. Reconoce los derechos posesorios y titulación de las tierras nacionales, Fiscaliza el funcionamiento de los asentamientos campesinos, juntas agrarias, entre otros.
Minsa	Encabeza la integración y coordinación de las instituciones del sector salud.	Dirección General de Salud, Dirección Nacional de Salud Pública, Servicios Técnicos. Direcciones Regionales de Salud y los servicios técnicos.	Encargada de la salud de la población, Autoriza el aspecto sanitario de las viviendas, construcción de acueductos, aguas, cementerios, cría de animales etc. Sanciona las violaciones al código sanitario.
SINAPROC	Adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia es responsable de contrarrestar los desastres que afecta a la población.	Centro de Operaciones de Emergencia, Academia de Protección Civil, Cuerpo Nacional de	Supervisa, organiza las acciones para prevenir los riesgos materiales que atenta contra la población del país.

		Voluntarios e instituciones privadas y no gubernamentales.	
ASEP	Entre sus responsabilidades está el regular y controlar el abastecimiento de aguas potables, alcantarillado sanitario, telecomunicaciones, entre otros.	La Contraloría General de la República fiscaliza la función de la ASEP.	Controla y verifica los reglamentos de las empresas de servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario, telecomunicaciones y electricidad.
Municipios	Coordina los planes y programas del entorno nacional, sectorial y provincial.	Alcaldías, corregidores, regidores, Policía Nacional.	Vela por la conservación del orden público en la provincia con apoyo de otras autoridades, además coadyuvará lo pertinente a la conservación y preservación de los bosques nacionales, reservas forestales, fauna silvestre y demás recursos naturales de las provincias. Sancionan las violaciones a las leyes municipales.
Comarcas- Congresos	Coordina todos los aspectos de desarrollo de la comarca, uso y aprovechamiento de los recursos dentro de la comarca	Congreso General Dirección de Recursos Naturales (DIRENA) Autoridades Comarcales (Caciques, Nokoes y Zarras) Gobernador, Alcalde y Corregidores	Autoriza las actividades de las instancias públicas y sanciona la violación a la ley 22 de 1983 y Carta Orgánica.

Otras Normas de carácter institucional

Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)	Es la garante de proporcionar financiamiento a los programas de desarrollo agropecuario y proyectos agroindustriales, además de asistencia crediticia a los productores.	MIDA. MICI. Banco Nacional. Representantes de los productores agropecuarios independientes y uno de los organizados.	Otorga financiamiento para el desarrollo de actividades agropecuarias a las organizaciones campesinas, cooperativas, pequeños y medianos productores
Autoridad de los	Responsable de	ANAM	Autoriza concesiones

Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP)	proteger el patrimonio acuático nacional y del ambiente.	MIDA Contraloría General de la República.	acuáticas y establece zonas especiales de manejo costero – marino integral de los recursos acuáticos. Monitorea calidad de aguas en donde se desarrollen actividades pesqueras y acuícolas.
-------------------------------------	--	--	---

Las Normas de carácter institucional han creado un sinnúmero de instituciones públicas con mandatos para implementar las políticas públicas en materia de ambiente, salud, desarrollo y aprovechamiento de los recursos y administración. Todas tienen expresiones regionales y locales, según la normatividad que las crea y desarrolla, es decir presencia institucional a nivel nacional.

Todas de alguna manera cuentan con regulaciones en materia de uso y manejo de los recursos aguas, ambiente, salud, reglas de convivencia y aprovechamiento comercial. Por otro lado, la mayoría tiene facultades de fiscalización y sancionatorias en materia de violaciones a sus normas o códigos de conducta frente a cualquier individuo u organización. De todas las instituciones la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) es la que concentra la mayor cantidad de responsabilidades administrativas en materia de permisos, concesiones, Estudios de Impacto Ambiental y regulaciones frente al uso, y manejo de los recursos naturales e incluso normas punitivas o sancionatorias en caso de falta, condenas que pueden llegar al millón de dólares. En el caso particular de las Cuencas hidrográficas es la ANAM, la que desarrolla una Dirección Nacional de gestión integradas de cuencas, es la que coordina y preside los comités de cuencas hidrográficas, y es la que establece el plan de manejo de las cuencas.

Normas regulatorias o de conductas.

Las normas ambientales o de protección que se establecen para salvaguardar los bienes tutelados por el Estado en este caso los recursos hídricos, vida silvestre etc., y en el caso particular de actividades que pueden afectar una cuenca hidrográfica varían en cuanto a sus objetivos. Algunas normas son permisivas, como el caso de los permisos forestales y para la caza; otras son correctivas en la que establece la reparación del daño al ambiente y otras son sancionatorias en el caso de los delitos ambientales.

El cumplimiento de estas normas se encuentra adscrito a distintas instituciones, las cuales establecen las sanciones respectivas dependiendo del daño al ambiente. En materia de salud, el ministerio respectivo lo realiza a través del código sanitario, la Anam de acuerdo a la legislación ambiental, las autoridades administrativas municipales a través del código administrativo y las autoridades indígenas de acuerdo a sus leyes y cartas orgánicas.

Normas regulatorias o de conductas

Legislación Ambiental	Responsabilidad ambiental ante daño o contaminación (106-113), sanciones multas hasta 10 millones (114); delitos contra la vida silvestre caza, pesca (60-71), delitos relacionados al bosque, quema, tala, construcción de diques ((99-102), faltas relacionadas a EIA (68-69)	Ley 41 de 1998. Ley 24 de 1995 Ley 1 de 1994 D. E. 59 de 2009
Código Sanitario	Clausurar, paralizar las edificaciones, obras o sitios que amenacen la salud colectiva, entre otras medidas.	Ley 66 de 1966.
Código Penal	Delitos contra el ambiente y el ordenamiento territorial (395-404) sanciona las acciones que destruyan, contaminen o degrade los recursos naturales en especial áreas protegidas y cuencas hidrográficas.	Ley 14 de 2007
Código Civil	Servidumbre de las aguas entre poseedores (616-620)	Ley 2 de 1916
Código Administrativo	Permisos de construcción en general (1313), servidumbres de aguas (1325), vías públicas urbanas (1335), aseo de las poblaciones (1485), uso de las aguas (1534)	Ley 1 de 1916
Código Judicial	Juzgados Municipales, Juzgados de Circuitos	Ley 23 de 2001

Normas de manejo local. Es el conjunto de medidas que le reconocen facultades administrativas a las autoridades indígenas que le permite la responsabilidad de conservar, proteger y aprovechar los recursos naturales, y de sancionar a los que sin autorización previa de sus autoridades hagan uso de esos recursos. En el desarrollo de estas normas de manejo, algunas instituciones tienen su institucionalidad propia como el caso del DIRENA en la comarca Emberá y otras la realizan conjuntamente con la ANAM.

Estas normas de manejo local abarcan manejo y uso tradicional de los recursos por parte de las comunidades y la gestión de sus instituciones con sus autoridades en materia de proyectos de desarrollo comunitario y la realización de estudios de impacto ambiental con énfasis a la culturalidad indígena.

Normas de manejo local

Comarca Ngöbe Buglé	Comisión Técnica Especializada (227)	Elaborar un manual de manejo y control de medio ambiente Evaluar el uso del suelo, agua y áreas protegidas, asesorar a las autoridades de la comarca en medio ambiente en colaboración con la Anam (228 y 235)
Comarca Emberá Wounaan	Dirección de Recursos Naturales y el Ambiente (DIRENA) (95)	En coordinación con los congresos locales promoverá la protección y manejo sostenido de los recursos; conocer todas las solicitudes de aprovechamiento de los recursos; Con el cacique general y regional suspender cualquier proyecto que destruya el ambiente; Coordinar con la Anam (96)
Comarca Kuna de Wargandi	El congreso General mediante sus autoridades tradicionales y en coordinación con la ANAM (11)	Velará por la conservación del medio ambiente, uso sostenible de los recursos naturales. Sus autoridades amonestarán a las personas que atenten contra el patrimonio, cultura y el territorio de la comarca, entregándolos a las autoridades gubernamentales para su investigación.

IV. Análisis de la normatividad relevante con respecto a las cuencas hidrográficas

1. La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

La Autoridad Nacional del Ambiente (**ANAM**) es una institución de carácter nacional, creada mediante ley 41 de julio de 1998. El objetivo de la ANAM está enunciado en su artículo primero que señala:

Artículo 1. La administración del ambiente es una obligación del Estado; por tanto, la presente Ley establece los principios y normas básicos para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Además, ordena la gestión ambiental y la integra a los objetivos sociales y económicos, a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible en el país.

En ese sentido es el organismo rector de la política ambiental del país y principal responsable de las acciones ambientales, incluyendo las que atañen al cambio climático y manejo de cuencas.

Entre las funciones de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), en términos generales podemos mencionar las siguientes:

- Promover la Política Nacional del Ambiente.
- El uso de los recursos naturales, cónsono con los planes de desarrollo del Estado.
- Promover la participación ciudadana.
- Evaluar los estudios de impacto ambiental y emitir las resoluciones respectivas.
- Asegurar que en la política ambiental se tomen en consideración los derechos de las comunidades indígenas.

Más específicamente, el artículo 83 de la ley general del ambiente establece:

La Autoridad Nacional Ambiente creará programas especiales de manejo de cuencas, en las que, por el nivel de deterioro o por la conservación estratégica, se justifique y manejo descentralizado de sus recursos hídricos, por las autoridades locales y usuarios.

A fin de cumplir con dicho mandato, ha creado divisiones a fin de hacer frente al manejo de cuencas y las acciones referentes a la mitigación y adaptabilidad frente al cambio climático. Así tenemos, el régimen administrativo especial para el manejo de cuencas y la creación de comités de cuencas y la dirección la Dirección Nacional de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas, como los entes rectores en esta materia.

1.1. El Régimen de Administración de Cuencas.

La Ley N° 44 de 5 de agosto de 2002, establece un Régimen Administrativo Especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas de la República de Panamá.

El objetivo de la ley, según el artículo primero de esta es:

Establecer en el país un régimen administrativo especial para el manejo, la protección y conservación de las cuencas hidrográficas, que permita el desarrollo sostenible en los aspectos sociales, culturales y económicos, manteniendo la base de los recursos naturales para las futuras generaciones, con fundamento en el Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Hidrográfica.

El Artículo 8 de la referida ley con respecto a la conformación del comité de cuenca omite a la mención de las autoridades comarcales, lo que presupone una omisión administrativa que establece el mismo artículo 83 de la ley general del ambiente que se refiere textualmente a las autoridades locales. Esta omisión produce una colisión con normas sustantivas de las comarcas indígenas que establecen como veremos mas adelante, el manejo administrativos de los recursos naturales incluyendo las cuencas están en manos de las autoridades indígenas.

Por otro lado, la ANAM, mediante Resolución N° AG-0527-2005 de 30 de septiembre de 2005, creo la Dirección Nacional de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas, como dirección encargada de garantizar la utilización y aprovechamiento racional de los recursos naturales, a través del manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas, que permitan el desarrollo sostenible en los aspectos sociales, culturales y económicos, salvaguardando la base de los recursos hídricos, forestales y conservación del suelo para las futuras generaciones, con fundamento en el Plan de Ordenamiento de la Cuenca.

El artículo segundo del decreto desarrolla su mandato en los siguientes términos:

1. Definir e implementar políticas e instrumentos de regulación y evaluación para la adecuada y eficaz aplicación de los conceptos de sostenibilidad y racionalidad del uso de los recursos hídricos, forestales y conservación del suelo en el territorio nacional.
2. Preparar y coordinar políticas de investigación en gestión integrada de cuencas hidrográficas que permita el desarrollo sostenible y racionalidad de los recursos naturales de competencia de la Institución.
3. Formular e implementar estudios e investigaciones que permitan conocer en profundidad los procesos que determinan la cantidad y calidad de los flujos de agua en la tierra, y los efectos sobre el entorno.
4. Formular observaciones o reformas que sean necesarias a las disposiciones legales y reglamentarias, relacionadas con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales.

5. Coordinación la ejecución de la políticas, planes, y programas en materia de conservación de los recursos hídricos, recursos forestales, de la fauna y flora.
6. Ejecutar todas las demás funciones que por la ley, reglamentación u otras, le corresponda o se le asigne.

De las normas antes descritas podemos destacar que a nivel gubernamental se encuentran las normas pertinentes para el manejo, conservación y protección de las cuencas, como el caso de las cuencas del Tabasará y Chucunaque, pero en los niveles de coordinación, se puede subsanar las omisiones involuntarias. Los comités de cuencas no han sido constituidos a nivel nacional, ni local de las cuencas antes citadas, por lo que en aplicación del programa se pueden corregir las omisiones jurídicas, en cuanto a la conformación del comité.

1.2. Régimen sobre Acciones de Mitigación y Adaptabilidad sobre Cambio Climático:

La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) creó mediante resolución N^a AG-0583-2002 el Programa Nacional de Cambio Climático la cual estaba dentro de la estructura administrativa de la ANAM bajo el Departamento de Adecuación y Manejo Ambiental perteneciente a la Dirección Nacional de Protección a la Calidad Ambiental y mediante la Resolución No. AG-0280-2004 se Designa al Programa Nacional de Cambio Climático como Unidad Coordinadora de los temas relacionados con Recursos Energéticos y Cambio Climático adscrito a la Administración General de La Autoridad Nacional del Ambiente. La unidad atiende los siguientes temas: 1. Mitigación 2. Vulnerabilidad y adaptación 3. Cumplimiento 4. Concienciación.

Esta unidad a su vez esta amparada bajo dos instrumentos legales que establecen su mandato institucional. La normativa institucional, el Decreto Ejecutivo no.35 (de 26 de febrero de 2007)¹ *"Por el cual se aprueba la Política Nacional de Cambio Climático, sus principios, objetivos y líneas de Acción" que entre sus principios comprenden:*

1. Proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades.
2. Tener plenamente en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo, especialmente aquellas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del Cambio Climático.
3. Reconocer el compromiso de implementar acciones de adaptación y mitigación de los efectos adversos al cambio climático, tomando en cuenta especialmente las

¹ Gaceta Oficial No 25764 Gaceta Oficial Digital, miércoles 04 de abril de 2007.

áreas de pobreza, para que no se comprometa el desarrollo económico, ambiental y social del país.

4. Integración de la política de Cambio Climático dentro de la estrategia nacional de desarrollo y crecimiento económico y la promoción de la participación consciente de la ciudadanía, incluyendo la igualdad de género.

5. Reconocimiento de que la política y los temas relacionados con el cambio climático a nivel nacional deben ser coordinados a través de ANAM como la Autoridad Nacional designada y punto focal ante la CMNUCC.

6. Gestión del Cambio Climático que comprenda la integración y coordinación en el ámbito sectorial, regional, local y nacional, complementado con otros instrumentos de gestión ambiental, como la educación ambiental, ordenamiento territorial, género y ambiente, entre otros.

Y además, del Decreto Ejecutivo No. 1 de 9 de enero de 2009, por la cual se crea el Comité Nacional de Cambio Climático en Panamá, organiza la CONACCP, de acuerdo a la ley 41. El mandato de la CONACCP

Artículo 4: El CONACCP, además velará por la implementación de sistemas de coordinación interinstitucional necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en los acuerdos internacionales en la temática del cambio climático, de los cuales la República de Panamá sea signataria, específicamente en el marco de los dos grandes ejes de acción: la adaptación y la mitigación.

En ese sentido, la ANAM, cuenta con la institucionalidad pertinente para hacer frente a programas sobre cuencas y cambio climático y la adopción de planes concretos Políticas Nacionales sobre Cambio Climático. Por otro lado, la normativa analizada establece claramente mecanismos de coordinación a nivel interinstitucional, como las comunidades locales, en el caso de las cuencas del Tabasará y el Chucunaque, comunidades indígenas. El Punto Focal para determinación de las acciones en materia de ambiente incluyendo las cuencas y el cambio climático son estas 2 instancias a lo interior de la ANAM, es la Dirección Nacional de Cuencas Hidrográficas y la Unidad sobre cambio climático y desertificación. Estas dos unidades de la ANAM, son los que deben coordinar con otras instituciones, tales como **MIDA, MINSA, SINAPROC**, entre otros. A nivel local se establece la coordinación con las autoridades de la Comarca Emberá y Wounaan, la Comarca Ngöbe Buglé y la Comarca de Wargandí y a nivel de las comunidades fuera de las jurisdicciones comarcales con sus respectivos representantes de corregimientos y autoridades municipales.

1.3. Otras legislaciones aplicables en concepto de aprovechamiento de los recursos que están relacionadas con las cuencas hidrográficas.

En términos de modos de producción o usos de las comunidades campesinas e indígenas de los recursos del ambiente en áreas de cuencas es importante tener en consideración las normas que rigen en materia de aprovechamiento forestal y de vida silvestre que también son áreas que competen a la ANAM.

Las normas de aprovechamiento forestal establecen muy claramente que la ANAM a través de la Dirección de Patrimonio forestal es la encargada de otorgar los permisos forestales en áreas de las comarcas indígenas en virtud de la ley 1 de 1994.

Esta norma en materia de aprovechamiento forestal establece varios criterios y limitaciones a los permisos de aprovechamiento forestal.

1. Se respetan los permisos de aprovechamiento forestal en áreas indígenas (artículo 44)
2. Se prohíbe taxativamente aprovechamiento forestal que puedan afectar las cuencas hidrográficas por cualquier persona. (artículo 23)

En materia de aprovechamiento, se adoptó la resolución de la Junta Directiva 05-98² que en el caso de las comunidades Emberás y Kunas de Wargandi han permitido el otorgamiento de más de 50 mil hectáreas de bosques que son parte de la cuenca, para el manejo por parte de las comunidades, algunas de ellas organizadas en asociaciones agrícolas. En ese sentido, se tendrá que observar las limitaciones que aplica la ley en materia de aprovechamiento individual y comunitario en el área.

Otro aspecto, transversal al uso y manejo productivo de las áreas de cuencas por parte de las comunidades, es con respecto a la vida silvestre. La ley 24 de 1995 establece muy claramente que se debe regular la caza y la pesca en las áreas silvestre y prohíbe muy enérgicamente, la caza de especies de la vida silvestre en peligro de extinción. Y por otro lado, la caza y la pesca en áreas protegidas.

g) MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario es una instancia reconocida mediante, Ley 12 de 25 de enero de 1973, tiene como objetivo establecer la política Agropecuaria del país. En ese sentido, el MIDA tendrá un papel importante en la determinación del manejo de las tierras que se interrelacionan con las cuencas, ya que a través de la Dirección Nacional de Reforma Agraria otorga los derechos posesorios y títulos de propiedad en las áreas de influencias de las cuencas.

De acuerdo, con el Decreto Ejecutivo No. 364 de 31 de agosto de 2005, el MIDA realiza sus planes a través de varias instancias internas relevantes para el presente análisis.

La Unidad Ambiental tiene sus funciones en el artículo 6 del decreto y su espectro gira en torno en la introducción de la variable ambiental, establecer sistemas de control de riesgos ambientales y el desarrollo de normas de calidad ambiental

² Publicada en la G.O. 23,495 del 6 de marzo de 1998.

todos dirigidos a la actividad agropecuaria y la coordinación con otras instituciones, en particular la ANAM.

A nivel de desarrollo de capacidades, el ordinal 6 establece

Capacitar al personal de la institución y dependencias en conceptos ecológicos generales, aspectos básicos de agro ecología, principios de manejo de cuencas hidrográficas, relaciones entre la calidad ambiental y sanidad agropecuaria, acuicultura y manejo de recursos costeros, prácticas adecuadas de manejo ambiental, políticas de producción limpias y evaluación de estudios de impacto ambiental.

En ese sentido, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario a través de la Unidad Ambiental provee a las comunidades que intervienen en una cuenca hidrográfica de asistencia técnica agropecuaria propiamente tal e introduciendo la variable ambiental a las actividades del hombre de modo que en sus actividades productivas tenga el suficiente conocimiento de los efectos o mitigación o adaptabilidad sobre cambio climático y finalmente tiene el mandato de capacitar a todas las personas individualmente y de forma colectiva en la relación de ambiente producción buscando siempre la tecnología mas innovadora. Sin embargo, este mandato a nivel comunitario lo realizan a través de la dirección regional

h) MINISTERIO DE SALUD

Mediante Decreto de Gabinete No. 1 de 16 de Enero de 1969, se crea el Ministerio de Salud, institución a nivel nacional cuyo mandato esta determinado en el artículo primero que señala:

Artículo 1. Créase el Ministerio de Salud para la ejecución de las acciones de promoción, protección, reparación y rehabilitación de la salud que por mandato constitucional son de responsabilidad del Estado, Como órgano de la función ejecutiva el Ministerio de Salud del Gobierno en el país y estará investido de las prerrogativas y facultades que la Constitución y la Ley otorgan a los Ministerios de Estado, además de las específicas que le confiere el presente Decreto y el Estatuto Orgánica de Salud que deberá complementarlo.

A nivel local el MINSA tiene su expresión regional de acuerdo al artículo 3 que establece en su ordinal 3 lo siguiente:

El nivel de las Regiones de Salud y los servicios que las integran como órganos ejecutivos operacionales con la responsabilidad de ejecutar los programas y obtener el máximo de rendimiento de los recursos.

En ese sentido, el MINSA, coordina todas las actividades que tengan que ver con el uso de las aguas para consumo humano, así como el control de las enfermedades propias de la característica tropical de la región. Y además, del uso de agroquímicos para la producción agropecuaria, y cría de animales entre otros. Esta facultades lo realiza a través de su papel de fiscalizador de las actividades que pueden afectar la salud de las personas y es por eso con la adopción del

Código Sanitario, mediante la ley 66 de 1966, se establecen que conductas no son permisibles en una área de cuenca hidrográfica.

En el caso de las comunidades locales que tienen un uso con los recursos naturales de la cuenca relacionadas a la medicina tradicional, se estableció mediante Resuelto No. 4376 del 25 de agosto de 1999, del MINSA, el área de medicina tradicional, bajo de la Dirección Nacional de Promoción a la Salud, que tiene el mandato de acuerdo al artículo segundo:

- a. ***Formular una estrategia de acciones conjuntas para el estudio y aprovechamiento de las plantas medicinales y por ende de la medicina tradicional como un instrumento de apoyo a la atención primaria de salud.***

En ese sentido, en el manejo y uso productivo de las cuencas debe tomarse en cuenta aspectos de la relación de las plantas y floras con la práctica de la medicina tradicional de las comunidades locales de las cuencas

4. SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL SINAPROC

Otra de las instancias relevantes en materia de coordinación institucional en materia de cambio climático y adaptabilidad es el SINAPROC. Esta instancia tiene su fundamento legal en la Ley No. 7 de 11 de febrero de 2005.

El mandato del SINAPROC es desarrollado por el Artículo 3, de la citada ley que señala:

El SINAPROC es una institución encargada de ejecutar medidas, disposiciones y órdenes, tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción de la naturaleza o la antropogénica pueda provocar sobre la vida y bienes del conglomerado social.

En ese sentido, en los casos de acciones de prevención, mitigación o adaptabilidad de los efectos del cambio climático en tierras de las comarcas indígenas y mas específicamente en las cuencas hidrográficas es el SINAPROC el ente encargado para implementar dichas acciones en coordinación con las autoridades comarcales indígenas.

A nivel nacional, la República de Panamá cuenta con los instrumentos jurídicos institucionales que le permiten impulsar un plan sobre el medio ambiente y en especial de las cuencas hidrográficas y cambio climático.

b. INSTITUCIONES COMUNITARIAS

A nivel de las comunidades encontramos en la normatividad revisada una gama de autoridades locales y sus respectivos mandatos que están relacionadas con el manejo de las cuencas hidrográficas.

Estas normas para los efectos del presente análisis y para mayor comprensión las dividiremos en normas de coordinación y normas de implementación. Las normas de coordinación son generales y particulares.

En las generales de coordinación tenemos las que se aplican a todas las comarcas indígenas o comunidades indígenas. Como la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente y Comisiones Consultivas Comarcales.

En materia de participación, la ley General de Ambiente de Panamá, además de establecer principios y normas fundamentales para la conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales, y sobre el cambio climático, también crea instancias para la participación en la elaboración de políticas y programas, como la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente, que se constituye como un organismo de consulta de la Autoridad Nacional del Ambiente, para la toma de decisiones de importancia nacional. Esta entidad estatal podrá emitir recomendaciones al Consejo Nacional del Ambiente. La Comisión Consultiva Nacional del Ambiente está integrada por representantes del gobierno, sociedad civil y las comarcas indígenas.

Como parte de la división política del Estado panameño son las Comarcas Indígenas, en la Ley General de Ambiente se ha establecido la creación de las Comisiones Consultivas Comarcales, como organismos consultivos dentro de ellas.

La Ley General de Ambiente, en materia de Participación Ciudadana, es reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo No. 57 del 16 de marzo de 2000, que trata sobre la conformación y funcionamiento de las Comisiones Consultivas Comarcales, incluyendo la Nacional, Provinciales y Distritales. El artículo 28 del mencionado Decreto dice lo siguientes.

Las Comisiones Consultivas Comarcales tendrán por función analizar los temas ambientales que afecten a la Comarca respectiva y hacer observaciones y propuestas al Administrador Regional del Ambiente.

En sí las Comisiones Consultivas Comarcales deben tener un papel importante en la formulación de propuestas de políticas ambientales. La Comisión Consultiva Comarcal estará integrada así:

- Tres representantes del Congreso General Indígena.
- La Junta Técnica.
- Dos representantes del Consejo Comarcal de Coordinación.
- Cuatro representantes de la sociedad civil del área.

Los representantes del Congreso General Indígena serán escogidos de acuerdo a las normas que establezca el Congreso General de la Comarca, donde se va a

establecer la Comisión Consultiva y uno de ellos será designado como Presidente de la Comisión Consultiva Comarcal.

El representante de la Junta Técnica será designado por la Autoridad Nacional del Ambiente Regional y los dos representantes del Consejo Comarcal serán escogidos de acuerdo con los medios que se establezcan para tal propósito. Los cuatro representantes de la sociedad civil serán escogidos en forma independiente por sus respectivas organizaciones, gremios o agrupaciones de la Comarca, así:

- Un representante escogido por los sectores empresariales o productores de la Comarca.
- Un representante escogido por los trabajadores (públicos o privados) de la Comarca.
- Un representante escogido por las organizaciones no gubernamentales ambientalistas y de derechos humanos de la Comarca.
- Un representante escogido por el sector académico o profesional de la Comarca.

Si no es posible la designación de los representantes de las organizaciones comarcales, el Presidente de la Comisión Consultiva Comarcal designará a los representantes de los distintos sectores en forma directa. (Artículo 34 del Decreto Ejecutivo No. 57 del 16 de marzo de 2000)

Además, de la Comisión Consultiva Nacional, las comarcas tienen sus propias instancias especializadas de coordinación interinstitucional que abordaremos conforme vamos desarrollando la participación comunitaria.

Las normas de implementación son principios rectores vinculantes que deben ser observadas por las instancias nacionales, las cuales se encuentran consagradas en la ley general del ambiente. Siguiendo los principios establecidos en el Convenio de Diversidad Biológica, Ley No. 2 de 1995, la Ley General de Ambiente ha establecido que el Estado respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas sobre estilos de vida, relacionados con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica (Artículo 97).

También la Ley No. 41 de 1998 uno de los avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, al establecer que las actividades humanas o trabajos que se realicen en estas áreas y que afecten la integridad cultural, social, económica y valores espirituales no obtendrán permiso e incluso pueden ser cancelados si ya los tienen (Artículo 99).

La Ley General de Ambiente ha establecido que el Estado garantizará y respetará las áreas utilizadas para cementerios, sitios sagrados, cultos religiosos o similares, que constituyan valor espiritual de las comarcas o pueblos indígenas y cuya existencia resulte indispensable para preservar su identidad cultural (Artículo 100).

También la Ley General del Ambiente ha previsto que todas las actividades, obras o proyectos, desarrollados dentro del territorio de los pueblos indígenas, deben cumplir con la consulta a fin de establecer acuerdos con los representantes indígenas, relativos a sus derechos y costumbres, así como a la obtención de beneficios económicos por el uso de sus recursos, conocimientos o tierras. (Artículo 103).

La Ley 41 de 1998 permite que los proyectos de los pueblos indígenas que se van a desarrollar en sus áreas tengan preferencia siempre y cuando cumplan con los requisitos previamente establecidos (artículo 104). Todos los proyectos sobre el aprovechamiento de los recursos naturales en las tierras indígenas, los pueblos indígenas tienen derecho a participar en los beneficios económicos que deriven de ellos (artículo 105).

b.1. Normatividad Comarcal

a. COMARCA EMBERÁ-WOUNAAN

La Comarca Emberá-Wounaan es una de las cinco Comarcas que existen en Panamá, la cual fue creada mediante Ley No. 22 de 8 de noviembre de 1983³ Decreto Ejecutivo No. 84 de 9 de abril de 1999⁴. Esta Comarca cuenta con dos áreas comarcales: Cémaco y Sambú. Para el presente trabajo solo trataremos el área de Cémaco.

El Área de Cémaco está integrada por los corregimientos de Cirilo Guaynora, Manuel Ortega y Las Blancas. El Distrito Comarcal o el Área de Cémaco comprende 28 comunidades y la administración tradicional de la Comarca está ubicada en la comunidad de El Salto de Chucunaque.

La autoridad máxima del Congreso General Emberá-Wounaan es el Congreso General Emberá-Wounaan, representado por el Cacique General. El Congreso General Emberá-Wounaan participa todos los representantes de las comunidades emberá-wounaan de la Comarca. En cada área comarcal existe la autoridad máxima que es el Congreso Regional Emberá-Wounaan, representado por el Cacique Regional. Cada comunidad cuenta con Congreso Local, el cual es representado por Noko (emberá) o Chi Pörnaan (wounaan). Y también cuenta con organismo de consulta de los Caciques o de los Congresos, llamado Consejo de Nokora o Chi-Pörnaan.

Existen también las autoridades públicas las cuales son electas de acuerdo a la Constitución Política, las leyes nacionales y las leyes electoreras. Pero de acuerdo

³ Gaceta Oficial No. 19,976 de 17 de enero de 1984.

⁴ Gaceta Oficial No. 23,776 de 84 de 9 de abril de 1999.

a la Carta Orgánica de la Comarca Emberá-Wounaan, las autoridades y las instituciones públicas (gobernador, Alcaldes, Representantes y Corregidores), incluyendo las instituciones estatales deben coordinar sus actividades con las autoridades tradicionales de la Comarca (Artículo 64; numeral 3 del Artículo 65; Artículo 71).

El artículo 12 de la Carta Orgánica Emberá-Wounaan, ha previsto lo siguiente:

Artículo 12. Dentro de esta Comarca se reconocen los siguientes organismos de decisión y expresión:

a) Congreso General.

b) Congreso Regional.

c) Congreso Local.

d) Consejo de Nokora-Chi Pornaan, como órgano de consulta de los Congresos y de los Caciques.

Los organismos tradicionales, municipales y estatales establecidos en la comarca, deberán trabajar en armónica colaboración, tal cual lo establece esta Carta Orgánica y la Ley N°22 de 1983.

Régimen de Tierras

La Carta Orgánica Emberá-Wounaan ha previsto que las tierras delimitadas en el artículo 1 de la Ley No. 22 de 1983, son patrimonio colectivo del pueblo emberá-wounaan, y son de uso colectivo con el objeto de dedicarlas a las actividades agropecuarias, industriales y para programas de desarrollo integral de la Comarca. Se ha clasificado las tierras de acuerdo al uso y usufructo y de la siguiente manera:

Tierras de uso familiar: Son aquellas donde las familias realizan trabajos agrícolas para el sustento diario.

Tierras de uso comunal: Son las requeridas por la comunidad, sobre las cuales realizan cualquier tipo de actividad en beneficio de todos sus miembros. Estas tierras no pueden ser objeto de explotación familiar.

Tierras de uso colectivo: Es la tierra reconocida y aprovechada en beneficio de un grupo organizado de la comunidad.

Tierras de aprovechamiento forestal: Son aquellas tierras comarcales reservadas para el manejo sostenido de los recursos forestales en beneficio de los integrantes de la comunidad. Para el aprovechamiento de este recurso, la comunidad o el interesado harán la solicitud de conformidad a lo establecido en el Reglamento Interno que regula esta materia.

Tierras de subsistencia biocultural: Son aquellas tierras boscosas dedicadas a la caza, pesca y uso de plantas medicinales. Estas tierras tienen como fin principal, la conservación de la flora, fauna y el agua para la preservación de la vida.

Tierras para la reforestación: Son aquellas tierras comarcales aprovechadas y que requieren sean reforestadas. Estas pueden ser objeto de aprovechamiento de la comunidad o de cualquier Emberá o Wounaan organizado o no, previa autorización de las autoridades correspondientes.

De acuerdo al Decreto Ejecutivo No. 84 de 1999, el Congreso General Emberá-Wounaan será el responsable de definir, diseñar y promover políticas de distribución, uso y usufructo de la tierra, y contará con una entidad llamada Dirección de Tierra y Límite, que será responsable de planeamiento, organización y ejecución de los planes, programas y proyectos emanados del Congreso General y resolverá cualquier problemática que surja sobre la tierra, en estrecha coordinación con la Alcaldía o Reforma Agraria. (Artículo 86 de la Carta Orgánica)

Una de las funciones de la Dirección de Tierras y Límites, es de implementar políticas de distribución, uso y usufructo de la tierra, en coordinación con la Dirección de Recursos Naturales y Ambiente del Congreso General Emberá-Wounaan. (Numeral 3 del Artículo 87 de la Carta Orgánica)

Usos de los Recursos Naturales

En materia de Recursos Naturales Ambiental la Ley No. 22 de 1983, previó que le corresponderá a la Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables (RENARE) del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy conocido como la Autoridad Nacional del Ambiente (**ANAM**), conjuntamente con la Comunidad Emberá, velar por la conservación y utilización racional de los recursos naturales renovables, tales como la flora, o cubierta forestal, los suelos, la fauna y las aguas.

Para el aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentran dentro de la Comarca Emberá-Wounaan, necesita la autorización del Cacique General y del Cacique Regional del área correspondiente, la cual deberá estar acompañada del concepto favorable de ANAM.

La Carta Orgánica Emberá-Wounaan ha previsto que los recursos naturales existentes en la comarca son patrimonio colectivo del pueblo Emberá-Wounaan y el Congreso General en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), definirá e impulsará las políticas de protección, conservación, uso, explotación y aprovechamiento sostenido de los recursos naturales y del ambiente.

También el Decreto Ejecutivo N. 84 de 1999, estableció que el Congreso creará la Dirección de Recursos Naturales y Ambiente, como la responsable del planeamiento, organización, coordinación y ejecución de los planes emanados del Congreso General. Algunas funciones de la Dirección de Recursos Naturales y Ambiente son:

- En coordinación con los Congresos Locales velará y promoverá la protección y manejo sostenido de los recursos naturales, a fin de no permitir su

aprovechamiento o explotación, sin el debido consentimiento de los organismos y autoridades tradicionales y públicas.

- Conocer todas las solicitudes que presenten las instituciones gubernamentales y personas naturales o jurídicas que impliquen exploraciones, aprovechamiento de los recursos naturales renovables, recursos del suelo para su debida aprobación por parte de las autoridades y organismos tradicionales, previo estudio del impacto ambiental correspondiente.
- Desarrollar y ejecutar los planes, programas y proyectos aprobados por los organismos tradicionales, sobre la conservación, manejo sostenido y protección de los recursos naturales, así como de los estudios e investigación sobre los mismos.
- Supervisar, evaluar y controlar todos los proyectos de aprovechamiento de los recursos naturales aprobados por las autoridades u organismos tradicionales y gubernamentales, a fin de garantizar el cumplimiento de los mismos.
- Coordinar con la Autoridad Nacional del Ambiente, el diseño, la elaboración y puesta en marcha de los planes de protección, conservación y manejo sostenido de los recursos naturales renovables que impulse esta institución en la comarca.

b. COMARCA NGÖBE-BUGLÉ

La Comarca Ngöbe-Buglé cuenta con tres regiones comarcales: Región Nidrini (conocido anteriormente como región de Chiriquí), Región Nö Kribo (antiguo región de Bocas del Toro) y la Región Kädriiri (llamado anteriormente región de Veraguas). En el presente documento solo incluiremos las regiones de Nidrini y Kädriiri, ya que en estas áreas donde se encuentra localizada la Cuenca Hidrográfica de Tabasará.

La región de **NIDRIN** se divide en tres (3) Distritos municipales: **BESIKO, MIRONO y NOLE DUIMA.**

Distrito de BESIKO: Se divide en ocho (8) Corregimientos: Boca de Balsa, Cerro Banco, Cerro Patena, Camarón Arriba, Emplanada de Chorcha, Nämñäni, Niba y Soloy.

Distrito de MIRONO: Se divide en ocho (8) Corregimientos: Cascabel, Hato Corotú, Hato Culantro, Hato Jobo, Hato Julí, Quebrada de Loro, Salto Dupí o El Machín y Hato Pilon.

Distrito e NOLE DUIMA: Se divide en (5) Corregimientos: Jädeberi, Hato Chamí, Susama, Lajero y Cerro Iglesia.

La región **KÄDRIRI** se divide en los Distritos municipales: **MUNA y NÜRÜN.**

Distrito de MUNA: Se divide en doce (12) Corregimientos: Peña Blanca, Kwrüä, Rokari, Sitio Prado, Nibra, Bakama, Cerro Caña, Maraca, Alto Caballero, Ümani, Cerro Puerco y Chichica.

Distrito de ÑÜRÜN: Se divide en nueve (9) Corregimientos: Agua de Salud, El Bale, Güibale, Alto de Jesús, El Paredón, Cerro Pelado, Guayabito, El Piro y Buenos Aires.

De acuerdo al artículo 24 de la Ley No. 10 de 1997, el Estado panameño reconoce las siguientes autoridades del pueblo Ngöbe-Buglé:

Cacique General.....	Congreso General.....	Presidente del Congreso General
Caciques Regionales...	Congreso Regionales....	Presidente del Congreso Regional
Caciques Locales.....	Congresos Locales.....	Presidente del Congreso Local
Jefes Inmediatos	Corregimientos	
Voceros	Comunidades	

La Ley de la Comarca Ngöbe-Buglé también cuenta con normativa sobre el uso de recursos naturales que se encuentran en su territorio. El artículo 50 establece que el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, conocido hoy como la Autoridad Nacional del Ambiente, también le corresponde, con la participación efectiva de las autoridades de la Comarca, velar por la conservación y utilización racional de los recursos naturales renovables, tales como la flora o cubierta forestal, los suelos, la fauna y las aguas subterráneas y superficiales existentes dentro de la Comarca.

El Decreto Ejecutivo No. 194 de 1999, ha previsto la creación de la **Comisión de Recursos Naturales Renovables y No Renovables**, la cual tendrá como una de sus funciones la de proteger, vigilar, defender y fiscalizar el cumplimiento de las diferentes normas relacionadas con los Recursos Naturales Renovables y no Renovables; como también atender las actividades de exploración, explotación minera, marítima, lacustre y fluvial en la Comarca Ngöbe-Buglé.

Por otro lado, la Carta Orgánica Ngöbe-Buglé en su artículo 225 establece que es obligación del Estado velar por la conservación de los recursos naturales desarrollando la política de sostenibilidad y de protección ambiental. También la Carta Orgánica Ngöbe-Buglé ha previsto la creación de una Comisión Técnica y Especializada Interdisciplinaria, la cual tendrá como funciones:

- Preparar el plan educativo ambiental;
- Elaborar un manual de manejo y control de medio ambiente;
- Evaluación de uso de suelo;
- Evaluar el uso de agua;
- Prevenir el deterioro y la contaminación ambiental; entre otros.

c. COMARCA KUNA DE WARGANDI

La Comarca Kuna de Wargandi es la última Comarca Indígena que se ha creado y fue a través de la Ley No. 34 de 25 de julio de 2000 y su Carta Orgánica fue sancionada a través del Decreto Ejecutivo No. 414 de 22 de octubre de 2008. La

Comarca Kuna de Wargandi cuenta en actualidad tres comunidades: Uala, Nurra y Mordi.

De acuerdo a la Ley No. 35 de 2000 el Estado reconoce la existencia del Congreso General, como máxima autoridad tradicional de la Comarca Kuna de Wargandi, y de los congresos locales, de acuerdo con su tradición y la Carta Orgánica de la Comarca. También se reconoce a los caciques como autoridades superiores tradicionales y principales representantes ante las instituciones públicas y privadas; y a los sáhilas como autoridades y representantes de sus comunidades ante estas instituciones. Estas autoridades tradicionales deben coordinar sus funciones con las autoridades nacionales (artículo 6 de la Carta Orgánica).

El Artículo 7 de la Carta Orgánica de la Comarca Kuna de Wargandi, ha establecido que los Organismos Tradicionales de la Comarca son: Junta Directiva del Congreso General, el Congreso Local y el Congreso General Kuna de Wargandi. Las Autoridades Tradicionales de Wargandi son: los Caciques, los Sahilas de cada comunidad, los Argarkan y Los Sualibegan (artículo 8).

La función principal del Congreso General y de las autoridades tradicionales es de fortalecer, desarrollar, conservar y proteger la cultura kuna, así como las tradiciones, idioma, unidad e integridad de sus habitantes y los recursos naturales de la Comarca, con el propósito de promover su desarrollo económico y social. Otras de las funciones velar por la protección y conservación del medio ambiente, de los ecosistemas y uso sostenible de los recursos naturales (numeral 9 del artículo 12).

De acuerdo al artículo 9 de la Ley de la Comarca Kuna de Wargandi el Congreso General, junto con las comunidades de la Comarca, elaborará el plan de manejo y desarrollo de la región de acuerdo con su cultura, tradiciones y las leyes de protección y aprovechamiento de los recursos naturales, a fin de garantizar su uso sostenible y la conservación y protección de la biodiversidad. Dicho plan de manejo deberá ser aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

Por otro lado, el artículo 12 de la Ley No. 34 de 2000, ha previsto que la Autoridad Nacional del Ambiente, como autoridad rectora, técnica, normativa y administrativa de los recursos naturales y del ambiente, garantizará, conjuntamente con las comunidades indígenas de la Comarca Kuna de Wargandi, y de acuerdo con la legislación vigente, el manejo, protección, conservación y uso sostenible de los recursos naturales, tales como flora, fauna, suelo y agua.

De acuerdo al Artículo 20 del Decreto Ejecutivo No. 414 de 22 de octubre de 2008, los Caciques Generales son las máximas autoridades y principales representantes de la Comarca ante el Gobierno Nacional y Organismos Nacionales e Internacionales.

Una de las funciones del Cacique General es refrendar previa, aprobación del Congreso General, los convenios y autorizaciones requeridas a cualquier solicitud de explotación de los recursos naturales de las comunidades, previo concepto favorable de la Autoridad Nacional del Ambiente. Otras de las funciones es dictar medidas administrativas para la conservación de los recursos naturales y velar por que los programas de desarrollo social, económico y cultural, se realicen dentro de los parámetros de la sostenibilidad de los recursos naturales.

En la Carta Orgánica de Wargandi ha establecido la creación de dos comisiones relacionados al tema del presente documento: Comisión de Tierras y Comisión de Recursos Naturales.

El artículo 52 de la mencionada Carta Orgánica establece que el Comité de Tierras será la responsable de atender y resolver todos los casos o conflictos que surjan sobre la tierra entre las personas no indígenas y la Comarca, además, velará por la integridad del territorio de la Comarca en las regiones fronterizas. Esta Comisión estará integrada por los tres (3) Caciques, Un (1) representante de cada comunidad, Un (1) representante de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Un (1) representante de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y Un (1) representante de la Dirección Nacional de Política Indígena.

También el Decreto Ejecutivo No. 414 de 2008, ha previsto que el Congreso General creará un Comité de Recursos Naturales y en sus funciones podemos mencionar:

- Velar por la conservación de los recursos naturales y promover su protección y manejo sostenido para evitar una explotación indiscriminada;
- Desarrollar y ejecutar los planes, programas y proyectos de conservación, manejo sostenido y protección de los recursos naturales;
- Suspender cualquier proyecto que ocasione destrucción de los recursos naturales.
- Evaluar y supervisar los proyectos de aprovechamiento de los recursos naturales aprobados;
- Elaborar y poner en ejecución los planes de protección, conservación y manejo sostenido de los recursos naturales renovables.
- Velar por la protección de las áreas reservadas para la subsistencia y aprovechamiento forestal; entre otros.

V. Análisis del conocimiento y cumplimiento de la normativa ambiental relacionado a la cuenca por parte de las comunidades y autoridades

De los talleres presenciales realizados las autoridades participantes expresaron que a nivel de la cuenca existe poca información sobre la materia legal, y en particular de cómo las autoridades se ven implicadas en los regímenes de protección ambiental y cómo las legislaciones sectoriales se entrelazan con las mismas. Asimismo, varios participantes-autoridades expresaron que no hay demasiados recursos (información, manuales, guías, etc.) en la materia. Sin embargo, algunas autoridades de la cuenca del Tabasará puntualizaron la existencia de algunos materiales legales producto de proyectos realizados con anterioridad en el área. También se puntualizó las dificultades de difusión y socialización de esos materiales debido a razones lingüísticas y el alcance de los medios de comunicación en el área.

En la cuenca del Chucunaque, en particular, las autoridades han resaltado la falta de recursos en materia legal, así como la falta de recursos humanos y económicos para atender la gran extensión de toda el área y la notable diversidad de actores. En particular, las autoridades locales (alcaldes, por ejemplo) han mencionado la falta de disponibilidad de técnicos legales para atender las diversas cuestiones en la materia (legal y legal ambiental) que acontecen en sus comunidades.. La figura del abogado, en general, es inexistente y los pocos juristas que hay en la zona reciben las consultas vía telefónica. Algunas autoridades han remarcado la necesidad de, en ocasiones, tener que aplicar la ley atendiendo a la particular situación del transgresor. En varias oportunidades, debido a la contradicción entre las condiciones de extrema pobreza de los transgresores se intentan promover métodos alternos de solución de conflictos.

En cuanto a la distribución de competencias y las funciones que la ley asigna a las distintas autoridades, gran parte de los participantes campesinos, productores, etc. demostraron tener un conocimiento básico sobre cuáles son las autoridades existentes en su área y las actividades en las que las mismas intervienen. Cuando se consulta a las comunidades campesinas sobre gestiones legales o conocimientos jurídicos, los participantes tienen conocimientos generales de las autoridades implicadas en los procedimientos legales relacionados con los títulos de propiedad, aprovechamiento forestal y actividades pecuarias, pero no así de los mecanismos de protección ambiental, salvo en lo que se refiere a los procesos sancionatorios.

Durante las conversaciones referentes a la protección ambiental, los participantes usualmente identifican a la ANAM como la entidad que concentra gran parte de las competencias en materia de faltas relacionadas con la transgresión de normas en la utilización de los recursos naturales. Sin embargo, es evidente que las

funciones relacionadas que otras autoridades tienen relacionadas con dicha materia no suelen ser conocidas por la población.

Por el contrario, en las comunidades indígenas monolingües en régimen de comarca el conocimiento de tales competencias eran casi nulas, debido a la fuerte presencia y referencia respecto a las autoridades tradicionales. En las comarcas indígenas monolingües prácticamente el conocimiento de las áreas de actuación de la ANAM es escaso; en general, relacionan las estructuras de sus gobiernos tradicionales (Sáhilas, en la comarca de Wargandí y el DIRENA, en el territorio Emberá) con las cuestiones ambientales y el uso de los recursos naturales.

En ocasiones la coordinación entre las autoridades tradicionales y las autoridades locales se ha manifestado como escasa, con excepción de algunos ejemplos destacables en la cuenca del Tabasará y la comunidad Ngöbe-Bouglé.

1. Conocimiento de las legislaciones administrativas y legales relacionadas con las cuencas

Específicamente, en los talleres se ha puesto en evidencia que, en general, los participantes no contaban con amplios conocimientos de la legislación y normas que regulan la protección de los recursos en torno a la cuenca. Algunas autoridades locales implicadas en la aplicación de las normas sólo manejaban parte de las disposiciones de protección de la cuenca.

Las autoridades municipales como regidores, corregidores, Alcaldes y Gobernadores desconocen la legislación ambiental en general. Por otro lado, tampoco manejan la facultad preventiva en casos de acciones que atentan contra el medio ambiente, la salud y la determinación de los derechos sobre las tierras, en el sentido que al ser los funcionarios mas cercanos a las comunidades, tienen la posibilidad de evitar las acciones de hecho y remitirlo a las autoridades competentes. Una situación que llamo la atención es el temor a ser denunciados por extralimitación de funciones debido a la falsa creencia que solo la ANAM tiene facultades absolutas cuando se trata de la protección ambiental.

A nivel de las ANAM, MINSA, MIDA Y SINAPROC, si bien es cierto existe una claridad de las funciones de cada uno de los funcionarios sobre sus competencias, no existe una claridad legal del deber de coordinar sus acciones cuando se trata del medio ambiente.

En los representantes de las comunidades era evidente el conocimiento que tenía sobre los procedimientos para la titulación individual de las tierras ante la reforma agraria y en las comunidades indígenas su titulación colectiva. Sin embargo, cuando se trata de legislaciones ambientales y las restricciones en el uso adecuado de la tierra y los recursos se evidenciaba un desconocimiento legal de estas legislaciones ambientales, agrarias y sanitarias. Sin embargo, su preocupación por el deterioro de los recursos hídricos, generaba conciencia de que algunas de sus actividades no eran correctas o estaban al margen de la ley.

En el caso de las comunidades indígenas los miembros de las comunidades, así como las autoridades expresaron su desconocimiento en cuanto a la legislación ambiental y agraria y los conceptos legales. Por otro lado, las autoridades indígenas tradicionales no tienen claro cuales son sus funciones en materia de protección al ambiente y los recursos naturales que establecen sus legislaciones comarcales.

VI. Conclusiones y recomendaciones

- Existe un sin número de normas de carácter nacional e internacional que desarrollan medidas de protección, preservación y conservación de los recursos naturales y se crea la institucionalidad necesaria para implementar dichas medidas, además de estar dotadas de las normas sancionatorias en caso de transgresión por parte del individuo.
- La Autoridad Nacional del Ambiente concentra la mayor cantidad de facultades legales relacionadas con las cuencas hidrográficas pero carece del personal para la implementación del mandato legal y las autoridades municipales no tienen conocimiento cabal de las leyes en materia ambiental.
- Existe poca percepción de las autoridades gubernamentales, como de las comunidades del concepto social, económico y jurídico de una cuenca hidrográfica. Sin embargo si existe una conciencia clara sobre las problemáticas que hay respecto del agua. No suelen ligar esas problemáticas con las actividades económicas que realizan. El desconocimiento de prohibiciones de determinadas prácticas y usos es llamativo, por ejemplo la tala de bosques de galería cerca del margen de los ríos (chiqueros, pastoreo de ganado). Por ejemplo, existen restricciones del lavado de ropa en el río, de utilización de esos recursos hídricos.
- El desconocimiento de las competencias que están bajo responsabilidad de autoridades en relación con la cuenca, especialmente aquellas autoridades diferentes de la ANAM que tienen

facultades de prevención. (facultades de prevención en materia sanitaria, por ejemplo, citar ley)

- Las comunidades de ambas cuencas principalmente en la parte alta están en condiciones de pobreza que afectan obviamente su manejo y control sobre los recursos y además de evidenciar su poco conocimiento técnico, jurídico de las legislaciones ambientales, en materia de protección, conservación y aprovechamiento. Por otro lado, el desconocimiento de los espacios legales que les permiten incidir en las decisiones de las autoridades participación ciudadana, foro públicos, comités etc.
- Las autoridades evidencia la carencia de recursos económicos que se refleje en el poco personal de las distintas instituciones encargadas de velar por la conservación, protección y manejo adecuado de las cuencas, amén de los limitados recursos en materia de inversiones, dificultan el manejo o control de las cuencas.
- La escasa presencia de un abogado, para legal o promotor legal que pueda apoyar a las comunidades, así como a las autoridades al conocimiento de los reglamentos y legislación aplicables para la protección de las cuencas.
- La ausencia de una estrategia interinstitucional integral en las incursiones que se realizan en las regiones hacen insostenibles las actividades a mediano y a largo plazo para tener un control adecuado de las cuencas.
- Tanto las autoridades y los representantes de las comunidades no tienen conocimiento de lo que significa un comité de cuencas y las oportunidades que este instrumento representa para los planes de coordinación y desarrollo de las cuencas.

Recomendaciones:

1. Dotar a las autoridades de manuales técnicos y legales sobre el manejo de las cuencas hidrográficas y su conservación, protección y aprovechamiento y sus facultades y competencias.
2. Desarrollar Talleres comunitarios con la participación de las autoridades sobre la legislación administrativa, ambiental y penal en materia de cuencas hidrográficas, acompañadas de inversiones comunitarias a fin de establecer compromisos a largo plazo.
3. Establecer los comités de cuencas a fin de que sea el instrumento por medio de la cual se realicen las incursiones de capacitación e inducción con las comunidades.

