

I PARTE
**EL MARCO LEGAL
E INSTITUCIONAL**

**de Panamá
frente al
Cambio Climático**

MARCO LEGAL

Requerimientos legales e institucionales para participar en el MDL

El Artículo 12 del Protocolo de Kyoto introduce el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) bajo la dirección de la Conferencia de las Partes (COP) y la supervisión de un Comité Ejecutivo, para promover proyectos entre los países del Anexo 1 y los que están en vías de desarrollo. También establece que la reducción de emisiones a partir del 2000, cuenta en los compromisos para reducir las emisiones agregadas durante los años 2008-2012, siempre que sean certificadas por una entidad aprobada por la COP.

Para cumplir con estos requerimientos, el citado Protocolo establece la necesidad de preparar “guías sobre métodos de inventario” (Art. 10) y, a través de la COP, instituye las reglas para la transacción de emisiones entre países del Anexo B (Art. 17).

De acuerdo con una reciente publicación de la FAO, que analiza el tema bosques y cambio climático (FAO, 2002), las medidas legislativas que los gobiernos pueden tomar para dar cumplimiento a la Convención Marco de Cambio Climático (CMCC) y al Protocolo de Kyoto (PK) son:

1. Regular el manejo forestal y el uso forestal. Por ejemplo, se puede limitar la cosecha y exigir la inmediata reforestación en áreas aprovechadas de mayor prioridad para la captura de dióxido de carbono.
2. Regular la producción y uso de productos forestales, lo mismo que la disposición y uso de desperdicios y manejo de residuos.
3. Regular a los productores de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y promover la inversión en sumideros de carbono.

En este sentido, Panamá debe cumplir con las obligaciones siguientes:

- Desarrollar y actualizar inventarios de emisiones y remoción de GEI: incluye deforestación,

plantaciones y regeneración de bosques, quema o descomposición de madera.

- Desarrollar programas para mitigar los efectos del cambio climático, incluyendo medidas sobre emisiones y sumideros.
- Promover tecnologías para reducir emisiones.
- Promover manejo sostenible de sumideros y reservas.
- Prepararse para la adaptación a los impactos del cambio climático y desarrollar planes apropiados para áreas que podrían ser afectadas por inundaciones, sequías o procesos de desertificación.

Marco legal nacional

La legislación sobre bosques en Panamá está regida de manera directa por dos normas: La Ley Forestal (Ley 1 del 3 de febrero de 1994, <http://www.anam.gob.pa/recursoforestal2.html>) y la Ley de Reforestación (Ley 24 del 23 de noviembre de 1992). Ambas leyes son desarrolladas mediante sus reglamentaciones respectivas, (INRENARE, Resolución de Junta Directiva No. 05-98 de 22 de enero de 1998 y Decreto Ejecutivo No. 89 de 8 de junio de 1993).

Dicha legislación se inscribe en la normativa ambiental general (Ley 41 del 1 de julio de 1998, <http://www.anam.gob.pa/organizacioninst.html>) por dos razones esenciales:

- i) Institucionalmente la materia es administrada por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), unidad rectora de la política ambiental del país.
- ii) La Ley Forestal tiene una perspectiva integradora del conjunto de los bienes y servicios ambientales que presta el bosque.

En el abordaje contemporáneo, cuando las legislaciones hacen énfasis en el conjunto de bienes y servicios que prestan los bosques, se exige que esta materia sea tratada como parte de la política general ambiental y, en consecuencia, articulada a otros cuerpos de leyes relativos a tales servicios (leyes sobre biodiversidad, protección de especies y áreas silvestres, de agua, sobre la capa de ozono, etc.). Esto le permite al sector forestal tener una perspectiva más amplia de su vinculación con el cambio climático. Asimismo, cualquier ajuste a la legislación forestal debe estar acorde con los propósitos de aquellas leyes relacionadas al conjunto de servicios que prestan los bosques.

En este capítulo analizaremos las legislaciones específicas del sector forestal y la Ley Ambiental, enfatizando las cuestiones vinculadas a la potencialidad de desarrollar proyectos forestales de mitigación de cambio climático, para efectos de acceder a financiamientos de MDL o de naturaleza similar.

Antecedentes

La primera referencia a la legislación ambiental panameña se encuentra en el Código Sanitario de 1947. Posteriormente, la Constitución Política de la República (1972), incorporó el capítulo 7 sobre el “Régimen Ecológico”, dentro del Título III sobre los “Derechos y Deberes Individuales y Sociales”, colocando el derecho a un ambiente sano al mismo nivel que los otros derechos de que trata el capítulo (derecho al trabajo, la educación, la salud, etc.).

Se indica que “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” (Art. 114). Igualmente, la Constitución señala que el desarrollo económico y social debe prevenir la contaminación del ambiente y propiciar un equilibrio ecológico, así como “evitar la destrucción de los ecosistemas”. También se consigna la protección de la flora y fauna, bosques, tierras y

aguas, y la necesidad de reglamentar el uso de los recursos naturales, de forma que se proteja el medio ambiente. (Art. 115-117). Esta consideración constitucional se realiza en el contexto de la Declaración de Estocolmo de 1972.

La materia forestal, por su parte, estuvo regida por el Código Agrario de 1962, hasta que se crea la ley específica del sector (Ley 1 del 3 de febrero de 1994, <http://www.anam.gob.pa/recursoforestal2.html>). En 1998 se crea la primera legislación ambiental (Ley 41 desde ahora) que integra la cuestión forestal a la problemática ambiental en general, reconociendo con ello la diversidad de bienes y servicios que el sector provee (<http://www.anam.gob.pa/organizacioninst.html>). En su artículo 129, la Ley 41 incluye como leyes complementarias, las leyes de Reforestación (1992), Forestal (1994), sobre Estudios de Impacto Ambiental (1994), de Vida Silvestre (1992), y sobre Uso de Aguas (1966).

La Ley Forestal y su reglamentación

La Ley Forestal de 1994 declara de “interés nacional(...) todos los recursos forestales existentes en el territorio nacional” (Art. 3). Desde el punto de vista constitucional, ello significa que el Estado podrá expropiar tierras que considere de “interés nacional”, cubriendo las indemnizaciones respectivas.

Esta ley contiene una filosofía de desarrollo sostenible, expresada en su objetivo mismo que se indica en el Artículo 1:

El propósito de la ley forestal es “*la protección, conservación, mejoramiento, acrecentamiento, educación, investigación, manejo y aprovechamiento nacional de los recursos forestales de la República*”.

El Artículo 28 aclara un poco el sentido de “lo racional” cuando, dentro del régimen de aprovechamiento forestal, señala la necesidad de “un plan de manejo sostenible”. El aprovechamiento racional del recurso forestal, por tanto, supondría

que la actividad fuera sostenible a largo plazo. La obligación contenida en la ley de elaborar planes de manejo para que se autorice el desarrollo de la actividad forestal, está relacionada también con la sostenibilidad.

Los “objetivos del Estado”, igualmente, reflejan el contexto de los años noventa cuando la idea de sostenibilidad es muy ponderada. Se consignan cuestiones relativas al uso adecuado de los suelos, control de la erosión, protección y manejo de cuencas hidrográficas, ejecución de inventarios forestales, concientización sobre la importancia de los recursos naturales, y la protección de áreas importantes para la flora, la fauna, la vida marina, la fluvial y el ambiente. También se expresa la necesidad de armonizar los planes y proyectos nacionales de producción y desarrollo con la utilización y conservación de los recursos forestales (Art. 3). Estos objetivos también son una manifestación de los bienes y servicios que prestan los bosques, lo cual es un claro avance con respecto al Código Agrario. Asimismo, expresan con bastante claridad la conciencia existente sobre la importancia de los bosques.

La visión integral de la Ley, al exponer en sus objetivos el conjunto de servicios ambientales vinculados a los bosques, es consistente con su espíritu de sostenibilidad. Ello permite que se incorpore una normativa relativa a estos servicios. Los artículos 23 y 24 tienen el espíritu de garantizar las fuentes de agua. Se prohíbe “dañar o destruir árboles o arbustos” en áreas vinculadas a las fuentes de agua, así como a lo largo de las corrientes de agua. También se establecen medidas específicas para precisar esta prohibición. Esta visión integral debe ser ampliada en los inventarios forestales incorporando la biodiversidad, para ser consistente con los servicios que prestan los bosques. Hasta ahora, la ley y su reglamentación solo exigen el inventario forestal (madera), por lo que debe incluirse un inventario biológico.

La Ley Forestal también tiene un concepto de sostenibilidad para el sector. Define el

“aprovechamiento forestal sostenible” como “la extracción de productos del bosque, con fines económicos en forma ordenada, aplicando las mejores técnicas silviculturales” (Art. 5). El reglamento de la ley, que fue aprobado cuatro años después (1998), tiene un criterio más claro sobre la sostenibilidad. Cuando define el “manejo forestal sostenible” señala que ello “implica que el volumen o unidades que se extraen del bosque en el espacio y tiempo es igual o menor al volumen o unidades que produce dicho bosque dentro del mismo tiempo y espacio” (Art. 1). Esta definición es aún limitada, ya que no considera otros servicios que prestan los bosques (biodiversidad, agua, protección de suelos, etc.). La Ley Forestal hace obligatoria la presentación de planes de reforestación y de manejo de las plantaciones ante la ANAM¹ (Art. 11), cuyo seguimiento y control está a cargo de dicha institución. El Art. 11 del reglamento de 1998 señala que no se le dará un nuevo permiso a quienes no cumplan satisfactoriamente “con el plan de manejo forestal aprobado y con las medidas de mitigación ambiental”.

La evidencia sugiere que pese a toda esta normativa, correcta desde la perspectiva del desarrollo forestal sostenible, no ha sido esta la práctica. Se observa que la debilidad principal no está en la falta de leyes sino en hacerlas cumplir.

También, la ley expresa el respeto a los derechos indígenas comarcales, señalando que el aprovechamiento forestal de las áreas dentro de las comarcas sería autorizado por el INRENARE (hoy ANAM)¹ “conjuntamente con los Congresos respectivos, previo a un plan de manejo científico” (Art. 44).

Aspectos de la Ley Forestal vinculados al MDL

Mediante la Ley Forestal, por primera vez se hace obligatorio en Panamá el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para desarrollar proyectos, públicos o privados, que puedan deteriorar el ambiente (Art. 7), lo cual es un aspecto importante para posibilitar

¹En aquella época se refería al INRENARE.

la operatividad del concepto de desarrollo sostenible. No obstante, dicha reglamentación no prevé la obligatoriedad de que tales estudios realicen los balances de carbono, como tampoco la valoración económica de los impactos ni sobre la factibilidad del proyecto, considerando la inclusión del costo de dichas externalidades. Es importante incorporar estos aspectos para el cálculo de las emisiones de los GEI y para valorar la sostenibilidad del proyecto. Ambas cuestiones son relevantes para la evaluación de los proyectos forestales y el establecimiento de las fugas.

Sobre Seguros

El Artículo 21 de la Ley Forestal consigna la creación, en conjunto con la Superintendencia de Seguros y los Aseguradores, del seguro contra incendios, plagas y enfermedades forestales y otros daños, “al que podrán acogerse los inversionistas”. Esto no se ha concretado con las empresas aseguradoras.

Así mismo, el Artículo 64 modifica los literales b) y c) del Artículo 3 de la Ley No. 68 del 15 de diciembre de 1975, mediante la cual se creó el Seguro Agropecuario y el Instituto de Seguro Agropecuario. Dicha modificación incluyó la cobertura de riesgos para las actividades forestales.

Sobre la tala de árboles

El Artículo 79 prohíbe la tala de árboles en bosques de propiedad del Estado y el Artículo 80 establece la obligatoriedad de un permiso otorgado por la ANAM, para aquellos bosques en terrenos bajo derechos de posesión o de propiedad privada. Se establecen penas de 30 días hasta seis (6) meses de prisión para aquellos que infrinjan dichas disposiciones, y cuando se trate de áreas especiales y de protección, la pena aplicable sería el doble.

Sobre la quema

El Artículo 84 prohíbe realizar quemas sin permiso. Para obtener un permiso se requiere, entre otras

cosas, presentar el derecho de posesión o título de propiedad. En la mayoría de los casos esto no se aplica y las quemas se realizan sin dichos trámites, ya que son muy pocos los que pueden cumplir con este requisito, como hemos visto en el capítulo II.

El Artículo 91 establece distintas sanciones a quienes infrinjan estas prohibiciones. Las multas van desde 100 balboas hasta 2,000 balboas, dependiendo de si se trata de bosques naturales primarios o no. En caso de que la quema se realice en un Área Silvestre Protegida, en un bosque especial o en un bosque de protección, se establece pena de 1 a 3 años de prisión. Cuando se trate de negligencia, impericia o imprudencia, se obliga a una indemnización, definida por un Juez de competencia, además de la obligada reforestación que consigna el Artículo 93.

El Artículo 99 de la Ley Forestal considera como delitos ecológicos, entre otros, la provocación de incendios forestales, así como la tala y destrucción de árboles en los Parques y Reservas Nacionales. El Artículo 100 expone las sanciones para dichos delitos, que incluyen: el decomiso de las herramientas utilizadas, multa de hasta cincuenta mil balboas (B/. 50,000), y penas de prisión de 6 meses a 5 años, de acuerdo al daño causado. Esto no excluye la obligación de la reforestación del área dañada.

La Ley de Reforestación

En 1992, mediante Ley No. 24 del 23 de noviembre, se emitió la legislación sobre reforestación. Su Reglamentación se estableció mediante Decreto Ejecutivo No. 89 del 8 de junio de 1993. Dicha ley no tuvo inspiración en la Convención Marco de las Naciones Unidas, del mismo año. Panamá ratificó la CMCC en mayo de 1995. Su aprobación más bien surge motivada por dos aspectos: el primero, la aprobación de la ley minera en 1988² que planteaba la compensación de las áreas deforestadas para exploración y explotación, a través de la reforestación de otras áreas; y el segundo, el problema de la deuda externa, que en ese momento abrigaba la tesis del intercambio de deuda por

²Es importante hacer notar que la Ley Minera se aprueba en enero de 1988, en medio de la crisis política que resultó en la invasión de EE.UU. a Panamá, el 20 de diciembre de 1989. El que la Asamblea Legislativa haya dedicado tiempo para la aprobación de dicha Ley en medio de tan grave crisis política, sugiere la importancia que el gobierno le otorgó a la misma.

naturaleza. El Artículo 12 de dicha ley consigna este aspecto. Por ello, la ley es esencialmente de incentivos fiscales, y para nada se inspiró en la creación de sumideros de carbono.

La Ley de Reforestación consigna la exoneración del impuesto sobre la renta por un período de 25 años a las actividades de reforestación. Se exonera de impuesto de introducción todo tipo de maquinaria, equipo e insumos que se requiera para la actividad. A las empresas o personas naturales que realicen “inversiones indirectas” en la actividad de reforestación, por medio de compra de bonos, acciones y valores “de las sociedades dedicadas a la reforestación y sus actividades afines, se les exonera del impuesto sobre las utilidades derivadas de estas inversiones. Asimismo, estas inversiones son consideradas “gastos deducibles” para efectos del impuesto sobre la renta de las empresas que las realizan.

La Ley también contempla préstamos con tasas de interés preferenciales y se le otorga, igualmente, un crédito fiscal a la institución bancaria correspondiente. Dicho crédito fiscal es por la diferencia entre la tasa de interés del mercado y la tasa a que se contrató el préstamo. Para efectos del impuesto sobre la renta, los intereses pagados por financiamientos a la actividad de reforestación, son gastos deducibles para el inversionista, así como el que presta es exonerado de pagar impuestos sobre dichos intereses devengados (Art. 5-11). Todo ello resulta en deducciones en cadena, doblemente contabilizadas, lo que constituye un sacrificio fiscal de grandes proporciones para el Estado. Aunque el resultado de dicha ley no se ha evaluado, los datos preliminares sugieren que tal sacrificio no corresponde con el impacto de dicha actividad y las motivaciones que guiaron la aprobación de la Ley.

Aspectos de la Ley de Reforestación vinculados al MDL

Para efectos de la aplicación de la Ley de Reforestación, la reglamentación define el “terreno desprovisto de vegetación arbórea” como “aquel que

no ha estado cubierto de bosque primario, a la entrada en vigencia de la Ley de Reforestación o en los 15 años precedentes al establecimiento de la plantación forestal, o dentro de dicho plazo, al establecerse que la deforestación de dicho terreno no ha sido causada de alguna forma por el propio reforestador, previa comprobación y aprobación por parte del INRENARE” (Art. 1), hoy ANAM.

Como ya sabemos, la definición del tiempo en que un área debe haber estado desprovista de “vegetación arbórea”, es muy importante para efectos de definir la elegibilidad de un proyecto dentro del MDL. Sin embargo, aún faltaría precisar lo que se comprende por “vegetación arbórea”.

Podemos referirnos a la definición de bosque de la FAO, que lo describe como “un área de un terreno no menor de 0.5 hectáreas y una cubierta de copa (o su grado equivalente en espesura) no menor a un 10% y donde los árboles deberían poder alcanzar una altura mínima de 5 metros en su etapa adulta...” (FRA, 2000). También podemos mencionar la definición de *forestación* de Salas, Rodríguez y Otros (2002), como “el establecimiento de un bosque por una acción humana directamente inducida a través del establecimiento artificial de árboles, en terrenos en donde no ha existido bosque en los últimos 25 años”.

Por otro lado, para no estimular la deforestación, pareciera prudente que dicho criterio se circunscribiera a aquellas áreas sin cobertura vegetal al momento de entrada en vigencia de la ley, ya que en Panamá no existe una gran proporción de bosques primarios, por lo que una buena parte de los terrenos cumpliría con dicho criterio. Esto tendría la ventaja de no estimular el corte de bosques primarios para que 15 años después dichos terrenos fueran elegibles para la reforestación con todos sus beneficios fiscales, como algunos que conocen la temática afirman que ha ocurrido. La Ley de Reforestación, contrariamente, permite que bosques cortados en 1992 puedan ser reforestados para el año 2007 y tengan todas las ventajas fiscales anteriormente señaladas.

Asimismo, la reglamentación establece que los derechos adquiridos por medio de la inscripción en el Registro Forestal, podrán ser transferibles al nuevo propietario de la plantación forestal y de las actividades derivadas y afines (Art. 4).

A fin de darle seguridad jurídica a la inversión en reforestación, el Artículo 13 establece como delito “la invasión de las tierras reforestadas”. Igualmente, se consigna la posibilidad de coordinar con la Superintendencia de Seguros el establecimiento de cobertura de riesgos para la actividad (Art. 14). Dicho artículo fue incluido textualmente en la Ley forestal de 1994.

Se podrían acoger a la ley todas aquellas plantaciones existentes al momento de su entrada en vigencia, así como todas aquellas que se establecieran con posterioridad. La Ley no establece mayores exigencias para ser beneficiario, solo que los propietarios se inscriban en el Registro Forestal, el cual sería creado con dicho propósito. Los requisitos de este registro se consignaron en la Reglamentación de la ley. Además de aquellas cuestiones relativas a las pruebas de la propiedad y la identidad del propietario, lo más cercano a un plan de manejo es el requerimiento de una certificación de un profesional forestal “declarando haber revisado y aprobado técnicamente el proyecto forestal a desarrollarse” (Reglamento, Art. 3). No se dice nada sobre la vocación de los suelos donde se realizaría el proyecto, sobre incentivos para que se planten con preferencia algunas especies que pudieran ser consideradas más apropiadas para el ambiente, sobre los métodos de producción (criterios sobre el uso de fertilizantes, por ejemplo), como tampoco sobre planes de manejo, control y seguimiento.

Con excepción de la reglamentación en materia del tipo de especies a plantar, así como del uso de fertilizantes, la mayor parte de omisiones fueron subsanadas por la Ley Forestal de 1994, que incluyó los planes de manejo, el concepto de “aprovechamiento forestal sostenible”, y el control y

seguimiento de las plantaciones, entre otros aspectos de importancia.

En definitiva, la Ley de Reforestación contiene suficientes incentivos económicos para desarrollar la actividad. Sin embargo, requiere ser modificada para que se equilibren los sacrificios fiscales con los frutos económicos-sociales, así como para que se inscriba en una política de cambio climático, lo que significa que dichas plantaciones se conviertan en efectivos sumideros. Tal modificación debe consignar también las cuestiones relativas a los planes de manejo, control y seguimiento contenidas en la Ley forestal, así como incentivar especies nativas y regular los métodos de producción, con el fin de que se desarrollen métodos agro-ecológicos. Igualmente, la legislación debe priorizar el incentivo a la reforestación de áreas críticas, definidas previamente por la ANAM.

La Ley General de Ambiente

El Artículo 1 de la Ley General de Ambiente de Panamá (Ley 41) plantea el espíritu integrador de la temática ambiental:

“La administración del ambiente es una obligación del Estado; por tanto, la presente Ley establece los principios y normas básicas 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 su Título VI, la Ley 41 considera diversos ámbitos de los recursos naturales vinculados directamente a los servicios que prestan los bosques: agua, tierras, áreas protegidas, diversidad biológica, estudios de impacto ambiental, normas de calidad, manejo ambiental, manejo de sustancias peligrosas, comarcas indígenas, participación ciudadana, etc. Contiene una perspectiva integradora.

Además, declara de interés público e interés social todos los recursos naturales, aunque “sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares”. Expresamente señala que la norma se inspira en el principio de sostenibilidad de los recursos naturales (Art. 62). El agua es declarada un bien de dominio público (Art. 81) y los recursos marino-costeros se consideran patrimonio nacional (Art. 94). Asimismo, plantea la necesidad de incorporar la política ambiental al cuerpo de políticas públicas³ (Art. 4).

Los aspectos de la Ley General de Ambiente vinculados al cambio climático y al MDL

Los Artículos 73 y 74 de la Ley 41 se refieren directamente al sector forestal. El primero establece que “el inventario del patrimonio forestal del Estado (bosques naturales, bosques plantados y tierras forestales) será responsabilidad de la Autoridad Nacional del Ambiente, que los registrará y promoverá su titulación a su nombre, para ejercer sobre ellos una efectiva administración”. Esto sólo se ha hecho parcialmente.

El segundo Artículo se refiere a que “no se considerará como elemento probatorio” la tala rasa o deforestación de bosques naturales “para solicitar el reconocimiento del derecho de posesión o titulación de tierras”.

Ello aludía al Código Agrario de 1962, el cual tenía el concepto de que mantener áreas con bosques naturales era expresión de tierras incultas y sin uso social, por lo que consignaba que todo aquél que “pusiera a producir” tales “tierras ociosas” podría reclamar su derecho posesorio o de titulación. Eso, por supuesto, se constituyó en un elemento estimulante de la deforestación.

El Artículo 75, relativo al uso de los suelos, también compete al sector forestal. Se señala que “el uso de los suelos deberá ser compatible con su vocación y aptitud ecológica”, así como que “los usos productivos de los suelos evitarán prácticas que

favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas con efectos ambientales-adversos”. Como se ha visto, las tierras tipo V, VI, VII y VIII son “tierras de aptitud preferentemente forestal”. Tales terrenos corresponden al 80% del territorio nacional.

El Artículo 76 plantea que aquellos que provoquen “degradación severa de los suelos” serán sancionados, obligándoseles a realizar “acciones de recuperación o mitigación”. Desafortunadamente, su aplicación es casi inexistente.

El Artículo 79 reconoce la captura de carbono como un servicio ambiental del bosque y se plantea establecer “los mecanismos para captar recursos financieros y económicos, mediante programas de implementación conjunta, internacionalmente acordados.”

Por último, el Artículo 88 consigna que “el Estado promoverá y dará prioridad a los proyectos energéticos no contaminantes, a partir del uso de tecnologías limpias y energéticamente eficientes”.

El Artículo 23 contiene la obligatoriedad de presentar, previo a su inicio, estudios de impacto ambiental para “las actividades, obras o proyectos, públicos o privados, que por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos puedan generar riesgo ambiental”. Aunque ello sólo ratifica la exigencia en esta materia que fue incluida en la Ley Forestal de 1994, ahora, con el reconocimiento de la función del bosque como sumidero de gases de efecto invernadero, se plantea la necesidad de hacer los balances de carbono en los estudios de impacto ambiental, cuestión que hasta ahora no se está haciendo. Ello debe incorporarse en la reglamentación de los estudios de impacto ambiental.

Para efectos de la política ambiental, la Ley 41 incluye varios instrumentos que son aplicables a los proyectos MDL, incluyendo el sector forestal.

³En sentido estricto, el desarrollo sostenible exige que la política pública se inscriba en la política ambiental y no a la inversa como plantea la norma. Asimismo, el espíritu de la ley, contenido en la exposición de motivos al momento de aprobarse la misma, así como el contexto de las discusiones sobre el tema en la Asamblea Legislativa, confirman que es esta interpretación la que se le debe dar a este escrito.

Otra materia relacionada con el MDL

Tratándose de proyectos forestales, se debe prever la necesaria seguridad jurídica del propietario del área forestada o reforestada. Deben existir instrumentos legales que impidan el daño a las plantaciones. Esto es un tema de importancia para toda la política ambiental del país, por lo que la Ley 41 consignó aspectos en esta materia, que son aplicables a proyectos forestales dentro del MDL.

Del Órgano Judicial

La ley incorpora las responsabilidades ambientales administrativas, judiciales y penales, así como también “se reconocen los intereses colectivos y difusos para legitimar activamente a cualquier ciudadano u organismo civil, en los procesos administrativos, civiles y penales por daños al ambiente” (Art. 111). Esta incorporación a la ley es consecuente con la jurisprudencia que en esta materia había ya sentado la Corte Suprema en 1994, cuando legitimó que la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON), siendo un organismo no gubernamental actuara como parte, e interpusiera un recurso de oposición, de una concesión maderera que había otorgado el entonces INRENARE.

Sobre los gobiernos municipales

Los gobiernos municipales están regidos por la Ley 106 del 08 de octubre de 1973. Esta ley establece que los consejos municipales⁴ tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las medidas de conservación y protección del medio ambiente, aunque enmarcada en la política general del ambiente regida por la ANAM. Los gobiernos locales, por tanto, en coordinación con la ANAM, podrán realizar contratos relativos a cuestiones ambientales (tratamiento de la basura, por ejemplo), aunque los permisos de tala, exploración y explotación minera, y similares, sólo pueden ser autorizados por las autoridades nacionales, mediante contrato con el Estado. En el primer caso, debe ser autorizado por la

ANAM y en el segundo por el Ministerio de Comercio e Industria (MICI), en coordinación con la ANAM, aunque, generalmente, esta coordinación se reduce a la aprobación o no del estudio de impacto ambiental.

También, los municipios reciben ingresos por la explotación de los recursos naturales del distrito, así como de otras actividades económicas que también impactan el ambiente. La situación económica precaria de los municipios, usualmente produce conflictos con la política ambiental, ya que están interesados en autorizar toda actividad que le reditue un ingreso adicional, sin atender mucho a la protección ambiental. La explotación de canteras y permisos para extracción de arena son clara muestra de lo señalado. Aunque los permisos de extracción son otorgados por el MICI, luego de que los estudios de impacto ambiental son aprobados por la ANAM, no existe mucho interés del municipio en velar por la protección del ambiente. Generalmente, se concentra en recaudar los ingresos por las tasas que la actividad debe pagar al municipio.

La ley 41 atiende en parte este problema mediante la creación de las comisiones consultivas distritales, compuestas por el Alcalde (máxima autoridad del Distrito), por representantes del Consejo Municipal y de la sociedad civil del área (Art. 21). Su función es la de “analizar los temas ambientales y hacer observaciones, recomendaciones y propuestas al Administrador o Administradora Regional del Ambiente, quien actuará como secretario de las comisiones”. La clave, en consecuencia, está en la operatividad de las comisiones consultivas.

Fortalezas y debilidades del marco legal nacional para proyectos MDL

En general, la legislación panameña relacionada con la adaptación al cambio climático y vinculada con el desarrollo de proyectos MDL por parte del sector forestal, presenta una serie de debilidades y fortalezas que se resumen en el siguiente recuadro.

⁴ Los Consejos Municipales lo forman todos los representantes de corregimiento y el Alcalde, todos elegidos por votación popular. Se ubican a nivel distrital de la provincia.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA LEGISLACIÓN PANAMEÑA PARA LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLAR PROYECTOS MDL EN EL SECTOR FORESTAL.	
Fortalezas	Debilidades
La Ley 41 (Ley General del Ambiente) es consistente con todos los acuerdos internacionales y regionales que ha suscrito y ratificado Panamá en materia ambiental. También posibilita el desarrollo de proyectos inscritos en los mecanismos incluidos en el Artículo 12 del PK, y por tanto, de proyectos MDL. Contempla la captura de carbono como un servicio ambiental.	No existe un referente general operativo de sostenibilidad, de manera que se puedan desarrollar leyes, reglamentos y normas, consistentes con dicho referente. Hacer esto posibilitaría relacionar dichos cuerpos legales con los acuerdos internacionales y regionales.
Se está en proceso de elaboración de 19 reglamentaciones para desarrollar la Ley 41, de forma que sea factible su ejecución. Se ha estimado que al menos unas 25 reglamentaciones serían requeridas para hacer operativa la Ley 41.	La excesiva reglamentación puede limitar el espíritu de la Ley restringiendo su ámbito de accionar. El nivel de participación ciudadana en el proceso de reglamentación es muy limitado, contrastando con el proceso de aprobación de la Ley 41, cuando las organizaciones ambientalistas y la sociedad civil organizada participaron activamente. La participación ciudadana es un elemento favorable para garantizar que las reglamentaciones correspondan con el espíritu de alcance de la Ley.
La Ley Ambiental contempla la participación ciudadana, lo cual es un elemento importante para el desarrollo y aplicación de la política ambiental.	No existe una normativa general de participación ciudadana en todos los aspectos ambientales y con capacidad de incidencia efectiva. Hasta ahora la participación ciudadana ha sido muy limitada a los estudios de impacto ambiental y a algunos procesos de elaboración de normas de calidad ambiental.
La Ley Forestal posibilita desarrollar proyectos MDL y contiene una visión integradora de todos los bienes y servicios asociados a los bosques, incluyendo la captura de carbono.	La aplicación de la Ley Forestal es muy débil debido a la falta de recursos económicos, tecnológicos y humanos. Esto es aplicable también a la mayoría de las leyes ambientales.
Actualmente la ANAM, con apoyo del BID, ha elaborado una propuesta de política y desarrollo del sector forestal, que incluye la readecuación de la legislación considerando su relación con el conjunto de los bienes y servicios ambientales de los bosques.	La Ley Forestal no contiene la claridad necesaria para desarrollar al sector forestal en la perspectiva de la sostenibilidad de todos los bienes y servicios que facilitan los bosques.
El conjunto de leyes ambientales (biodiversidad, calidad ambiental, áreas protegidas, etc.) ofrece cobertura para proyectos MDL.	No existe definición clara de las áreas boscosas y sus mejores usos (para biodiversidad, protección de cuencas, plantaciones forestales, etc.)
Existe una ley que incentiva la reforestación.	La ley de reforestación se elaboró en un contexto que no era el del cambio climático. Tiene un énfasis en los incentivos fiscales que no corresponden con los beneficios alcanzados. Es necesario elaborar una nueva ley de incentivo a la reforestación que se inscriba en la política de cambio climático y de desarrollo del sector forestal, y que no signifique grandes sacrificios fiscales.
La legislación actual hace obligatoria la presentación de estudios de impacto ambiental (EIA).	La reglamentación de los EIA no obliga a la presentación de balances de carbono para los casos que se requieran. Tampoco incluye la necesaria valoración económica, social y ambiental en los EIA. Estos dos aspectos son importantes como criterios de sostenibilidad y para la política de cambio climático.
Dos iniciativas legislativas importantes han sido canalizadas: sobre delito ecológico y sobre incentivos fiscales al sector energético. La última se inspira en los proyectos MDL.	Las leyes de incentivo fiscal tienden a ser utilizadas para aumentar ganancias más que para impulsar los propósitos de la norma. Se debe hacer énfasis en las normas que incentiven las tecnologías menos contaminantes, haciendo un balance social entre beneficios y sacrificios fiscales.
La legislación contempla el respeto a los derechos indígenas.	No se ha ratificado el Convenio 169 de la OIT. Tampoco existe legislación que contemple el régimen de propiedad comunitario y su elegibilidad en proyectos MDL.
La Ley 41 contiene la necesaria coordinación con los gobiernos locales.	El nivel de desarrollo en la implementación de la Ley 41 no ha posibilitado potenciar la participación de los gobiernos locales, aunque algunos esfuerzos se han realizado al respecto.
La Ley 41 contiene distintos instrumentos económicos de política ambiental.	No existen iniciativas legislativas para hacer uso de instrumentos económicos en el estímulo a proyectos MDL y de producción más limpia en general.
Existe una ley que hace obligatorio la incorporación de la temática ambiental en la educación secundaria.	La implementación de la Ley de Educación Ambiental no ha sido plena.
A nivel nacional, existe un planteamiento de política de coordinación interinstitucional e intersectorial en materia de planes de desarrollo y política ambiental.	Distintas legislaciones sobre el desarrollo nacional tienen impactos sobre las políticas ambientales, incluyendo el cambio climático; sin embargo, éstas no están armonizadas.