

MARCO INSTITUCIONAL

A nivel gubernamental, tres instituciones están relacionadas directamente con el desarrollo de potenciales proyectos MDL en el sector forestal: la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El MIDA se encarga de la política agropecuaria y de la titulación de tierras, a través de la Dirección de Reforma Agraria, por lo que tiene una gran incidencia en el uso de los suelos. El MEF, por su parte, se ha responsabilizado del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), el cual está directamente vinculado con el MIDA y la ANAM.

Abordaremos la relación de las actividades de estas dos últimas instituciones con la potencialidad del desarrollo de proyectos MDL en el sector forestal, a través del PRONAT, entendiéndolo como acciones que el gobierno realiza para adecuarse a los requerimientos de los acuerdos internacionales, incluyendo el PK. El ámbito institucional privado no está muy desarrollado y será abordado separadamente.

Ámbito gubernamental

La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)

Conocer la situación institucional y financiera de la ANAM es importante, ya que el sector forestal forma parte de la misma. Su fortalecimiento o debilidad, sin duda, tiene incidencia en la capacidad institucional del sector forestal.

La gráfica adjunta muestra el comportamiento del presupuesto del INRENARE (1986-1998) y cuando éste se convierte en ANAM (1999-2001). Los montos presupuestarios, ciertamente son superiores de un año a otro. Excluyendo el año 1986-87, cuando el presupuesto aumenta en casi 8 millones de balboas debido a la reciente creación del INRENARE, el crecimiento promedio anual del período 1987-2001 fue de 5.4%. El mejor período, 1993-2001, muestra un crecimiento promedio de 5.7% anual. Sin embargo, el crecimiento del presupuesto del 2001 es debido al financiamiento externo del BID, bajo el Programa Ambiental Nacional (PAN), que contempla un aporte de 15.8 millones de balboas para tres años. Excluyendo este último año, el crecimiento promedio disminuye a 2.2% anual. La otra gráfica muestra esta situación al considerar el crecimiento anual acumulado del presupuesto.

PRESUPUESTO DE INRENARE Y ANAM: 1986-2001



Fuente: ANAM, 2001.

CRECIMIENTO ANUAL ACUMULADO DEL PRESUPUESTO ASIGNADO DE LA ANAM E INRENARE: 1993-2001



Fuente: ANAM, 2001.

Esta situación afecta la capacidad de la institución de implementar políticas eficaces y eficientes. Los retos adicionales que plantea el Protocolo de Kyoto en materia de adecuación y mitigación del cambio climático, harán más difícil la ejecución efectiva de la política ambiental. Algunos de los financiamientos externos que recibió la ANAM durante el período 1991-2001, representaron casi 60 millones de balboas. Considerando el financiamiento externo del período 1996-2000, ello representa casi el 60% de todo el presupuesto de la ANAM durante el mismo período.

Proyectos vinculados al sector forestal pueden contribuir a que la ANAM (y por tanto el país) mejore la ejecución de su política ambiental, pero los mismos deben impulsarse considerando el conjunto de los bienes y servicios vinculados a los bosques. Los proyectos MDL están relacionados con la captura de carbono; sin embargo, a través de ellos se puede fortalecer el manejo de cuencas hidrográficas, la biodiversidad, mejorar la calidad de los suelos, reducir la erosión, etc. La valoración del conjunto de estos bienes y servicios, con bastante seguridad, produciría un resultado favorable al momento de evaluar la eficacia y eficiencia de la política ambiental.

Institucionalidad creada por la Ley General de Ambiente

El Artículo 8 de la Ley 41 (Ley General de Ambiente) faculta a la ANAM para que “cree y organice” su estructura administrativa. La política ambiental descansa en cuatro Direcciones Nacionales:

1. Protección de la Calidad Ambiental.
2. Fomento de la Cultura Ambiental.
3. Patrimonio Natural.
4. Evaluación y Ordenamiento Ambiental.

La Dirección Forestal está comprendida en la Dirección de Patrimonio Natural. Asimismo, se crea la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente (<http://www.anam.gob.pa/generalidad.html>).

Dirección del Servicio Nacional de Desarrollo y Administración Forestal

Está a cargo del inventario forestal a nivel nacional y del registro y promoción de la titulación de las tierras como patrimonio del Estado. Asimismo, debe administrar el recurso forestal, instando su restauración y el desarrollo de la actividad mediante prácticas de conservación y de sostenibilidad. Aunque no es la instancia que autoriza las concesiones y permisos de tala, ya que esto es competencia del Director de la ANAM, sí está a cargo de la evaluación de las mismas y del trámite fiscal que se requiera. Igualmente, debe fiscalizar la comercialización y transporte de la producción forestal o productos derivados, de forma que se realicen cumpliendo con las normas, técnicas y procedimientos legales.

Esta dirección se incorporó hace poco a la coordinación de actividades vinculadas al proyecto “Bosques y Cambio Climático en América Central”, lo que implica una mayor coordinación con el PNCC como punto focal.

Comisión Consultiva Nacional del Ambiente (CCNA)

Es una instancia que opera en el ámbito de la ANAM y es el equivalente de lo que era la Junta Directiva en el INRENARE, pero sin la capacidad de dirección que ésta tenía. La integran representantes del gobierno, la sociedad civil y las comarcas, con un total de quince miembros. Sólo actúa por solicitud de consulta del Director de la ANAM, quien la preside, o en su defecto el Sub-Administrador. Sólo tiene iniciativa de recomendaciones ante el Consejo Nacional del Ambiente. Es, exactamente, un órgano de consulta de la ANAM, lo cual deja a discreción de ésta el ámbito y alcance de la consulta. Las designaciones las hace el Presidente de la República, aunque los representantes de la sociedad civil y las comarcas que participan del CCNA son elegidos de ternas que los sectores respectivos le presentan al Órgano Ejecutivo.

Consejo Nacional del Ambiente (CNA)

El CNA está compuesto por tres Ministros de Estado, designados por el Presidente de la República, y es la instancia que ejerce mayor influencia sobre la ANAM⁵. Entre sus funciones más importantes están:

- Aprobar el presupuesto anual y extraordinario de la ANAM.
- Recomendar la política nacional del ambiente y del uso sostenible de los recursos naturales, al Consejo de Gabinete.
- Aprobar y supervisar la implementación de las estrategias, planes y programas ambientales de la política nacional.
- Imponer multas superiores al millón de balboas, hasta 10 millones.
- Fijar las tarifas por el uso de los recursos hídricos, propuestas por el Administrador de la Autoridad Nacional del Ambiente.

Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA)

El SIA está formado por las instituciones públicas sectoriales con competencia ambiental. La ley las obliga a “establecer mecanismos de coordinación, consulta y ejecución entre sí, siguiendo los parámetros de la Autoridad Nacional del Ambiente, que rigen el Sistema” (Art. 16).

Red de Unidades Ambientales (RUAs)

Como parte del SIA la ley también crea la red de las unidades ambientales (RUAs), compuesta por las unidades ambientales de cada una de las instituciones públicas que forman parte del SIA. Sin embargo, su función se circunscribe a los estudios de impacto ambiental.

Comisiones Consultivas

Las Comisiones Consultivas se encuentran al nivel de provincias, distritos y comarcas. Fueron creadas mediante Decreto Ejecutivo No.57 del 16 de marzo

de 2000. Las primeras están constituidas por once miembros, las segundas por siete miembros y las comarcas por diez miembros. Tienen la misma función: “analizar los temas ambientales que afecten (la provincia, el distrito o la comarca) y formular observaciones, recomendaciones y propuestas al Administrador Regional del Ambiente respectivo”.

Instancias vinculadas al Cambio Climático coordinadas por la ANAM

Comité Nacional de Cambio Climático (CNCC)

El Comité Nacional de Cambio Climático es una instancia en la que participan instituciones gubernamentales, las principales universidades del país y organizaciones privadas. Entre las instituciones que forman el CNCC podemos señalar las siguientes: la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), el Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe (CATHALAC), el Ministerio de Relaciones exteriores (MINREX), el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), el Ministerio de Salud (MINSAL), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Fundación Panameña de Servicios Ambientales (FUPASA), la Empresa de Transmisión Eléctrica S.A (ETESA), la Contraloría General de la República (CGRP), la Universidad de Panamá (UP), la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), y el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).

Comité Técnico de Cambio Climático

Este es un grupo técnico más especializado, compuesto, además de la ANAM, por personal del MEF, MICI, MIDA, MINSAL, Contraloría, SENACYT, ETESA, FUPASA, Universidad de Panamá, Universidad Tecnológica de Panamá, Universidad Santa María la Antigua, la Autoridad del Canal de Panamá, el Instituto Smithsonian (STRI), ANCON, FUNDACIÓN NATURA, ANARAP, AMP, SINAPROC, IDAAN, SIP, y Cámara de Comercio.

⁵La propuesta que refrendaron trece organizaciones de la sociedad civil planteaba 3 Ministros de Estado, un representante de las ONGs ambientalistas, un representante de las ONGs desarrollistas, un representante de los Congresos Indígenas y el Administrador de la ANAM, quien actuaría como Secretario, con derecho a voz. Iniciativa de la Sociedad Civil, 1998.

Comité Interinstitucional de Producción más limpia (CIPML)

Fue creado por la ANAM mediante Resolución No. 0199-2000 del 2 de agosto de 2000, como una instancia de colaboración para desarrollar acciones en el ámbito de los sectores público y privado, que promuevan “la adopción de procesos de producción y operación eficiente, más limpios, ambientalmente sanos y seguros, orientados a disminuir el nivel de contaminación generado por las actividades productivas, reducir los riesgos relevantes para el ambiente y optimizar el uso racional de los recursos naturales renovables y no renovables”.

Es una instancia presidida por la ANAM, que convoca a cuatro ministerios del SIA, al Sindicato de Industriales de Panamá, a la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Panamá, a la Universidad Tecnológica y a la Fundación Natura.

Mediante entrevista a un funcionario de la Fundación Natura se confirmó que esta instancia no funciona con regularidad. A la fecha (inicios del 2003) tiene más de 8 meses que no se reúne. Sin embargo, en la actualidad la ANAM, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y el BID coordinan un proyecto de Instrumentos de Gestión Ambiental y Participación Empresarial en la Producción más limpia.

Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC)

La ANAM, además de ser responsable de la elaboración y ejecución de la política nacional de cambio climático, debe realizar los arreglos institucionales necesarios para la efectiva aplicación de la Convención y su PK. Con tal propósito creó el PNCC mediante resolución administrativa No. AG-0040-2001.

El Programa Nacional de Cambio Climático está compuesto por cuatro subprogramas:

1. Subprograma de Vulnerabilidad y Adaptación: engloba las acciones encaminadas a disminuir o prevenir los impactos adversos de la variabilidad y el cambio global del clima.
2. Subprograma de Mitigación: incluye todas las acciones relacionadas con la Reducción de las emisiones de GEI o al incremento de los sumideros. Este subprograma abarcaría la actualización de los inventarios de emisiones por fuentes y sumideros, a través de un sistema nacional de información de GEI.
3. Subprograma de Cumplimiento: incluye las acciones encaminadas a cumplir con las responsabilidades del país como Parte de la Convención y sus protocolos y decisiones.
4. Subprograma de Concienciación Pública: es responsable de las acciones encaminadas a promover la elaboración y aplicación de programas de educación y sensibilización del público sobre cambio climático y sus efectos.

Grupo Consultivo de Servicios Ambientales (GCSA)

El GCSA fue creado mediante la Resolución No 0108-2001 y es un componente técnico dentro de la ANAM, bajo la coordinación del PNCC. Está compuesto por un representante del PNCC quien lo dirige, un representante de la Dirección Nacional de Protección de la Calidad Ambiental, la Dirección Nacional de Evaluación y Ordenamiento Ambiental, la Dirección Nacional de Patrimonio Natural, del Departamento de Cooperación Técnica, de la Asesoría Legal y un representante de FUPASA.

Entre sus funciones están la de proponer estrategias y políticas para maximizar los beneficios relacionados con las actividades de proyectos de servicios ambientales. También debe evaluar e impulsar las políticas y estrategias nacionales sobre los servicios ambientales, además de recomendar al Administrador General de la ANAM el endose de actividades de proyectos de servicios ambientales.

Instituciones a nivel global

Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible

El Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CNDS) se creó mediante Decreto Ejecutivo No. 163 del 25 de noviembre de 1996, adscrito a la Presidencia de la República. Su creación se fundamenta en los acuerdos de la Convención de las Naciones Unidas celebrada en Río en 1992, así como también en los compromisos adquiridos por Panamá en 1994, como parte de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). Su propósito es el “de desarrollar un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ciudadano panameño, que lo coloque como centro y sujeto primordial del desarrollo por medio del crecimiento económico, con equidad social; el cual debe sustentarse en el equilibrio ecológico y en el respeto de la diversidad étnica y cultural local regional o nacional fortaleciendo la plena participación ciudadana en este proceso en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, para mejorar la calidad de vida de esta y las generaciones futuras”.

Sus áreas prioritarias incluyen la sostenibilidad social, la sostenibilidad económica, la ciencia y tecnología y la sostenibilidad ambiental; ésta última abarca la protección a la atmósfera, la educación ambiental, la prevención de la deforestación y el control de los desechos peligrosos. (Consejo de la Tierra, 1997). Aunque el CDNS pudiera parecer no tener relación directa con la temática aquí abordada, se incorpora debido a que es la instancia donde se debiera desarrollar la operatividad del concepto de desarrollo sostenible.

Ámbito no gubernamental

En sentido estricto, no existe ninguna institución privada cuyas acciones se inscriben en el cambio climático y proyectos MDL. La Asociación de Reforestadores solo hasta hace poco mostró interés en conocer sobre mecanismos de financiamiento⁶. En algunos momentos ha participado en actividades de cambio climático a través de la Fundación Panameña de Servicios Ambientales, pero debido a que la primera

Miembros del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible

- El Ministro Coordinador del Consejo Económico Nacional.
- El Ministro Coordinador del Gabinete Social.
- El Administrador General de la ANAM.^{a/}
- El Presidente de la Comisión Legislativa de Población, Ambiente y Desarrollo.
- Un representante del Consejo de Rectores de la Universidades Oficiales y Particulares de la República de Panamá.
- Un representante del Consejo Nacional de Empresas.
- Un representante de las Organizaciones No Gubernamentales
- El Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.
- Un representante del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados.
- Un representante del Sector Indígena.

Fuente: Decreto Ejecutivo No.163, 25 de nov. de 1996.

^{a/} Para cuando se creó incluyó el Director del INRENARE.

fase del MDL no cubría proyectos forestales, ello no le fue estimulante. Asimismo, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) hasta hace poco creó una oficina de “producción más limpia”, a través de la cual está desarrollando un proyecto coordinadamente con la ANAM y el BID, promoviendo procesos productivos ambientalmente menos contaminantes, sobre todo en la pequeña empresa.

La Fundación Panameña de Servicios Ambientales (FUPASA)

FUPASA es una entidad sin fines de lucro. Aunque su Junta Directiva incluye a los sectores público y privado, así como a centros académicos y de investigación y ONG’s, su dirección ha estado encabezada, principalmente, por el sector privado. Esto explica que se la incluya en esta sección. Su creación fue promovida por la ANAM en 1999, con el propósito de potenciar a Panamá en el mercado de carbono, que surgió como parte de las acciones de los países desarrollados para cumplir sus compromisos de reducción de emisiones de GEI, en el marco del PK. FUPASA trata directamente con la canalización de recursos para proyectos MDL, y desarrolla actividades de capacitación para la elaboración de proyectos elegibles dentro del MDL. Estuvo a cargo de la elaboración del inventario de “proyectos MDL” para Panamá, así como de la Guía de Presentación de “Proyectos MDL”, en cuyas tareas recibió apoyo institucional del PNCC.

⁶Ello fue expresado por su representante en el Taller sobre Bosques y Cambio Climático que se realizó el 5 de diciembre de 2002, y en donde fue presentando el borrador de este informe.

Fortalezas y debilidades del marco institucional nacional para proyectos MDL

Considerando el análisis previo sobre la situación institucional en materia ambiental, forestal y de

cumplimiento de la CMCC y del PK, podemos resumir en el siguiente recuadro las fortalezas y debilidades de Panamá para aprovechar las oportunidades de proyectos MDL.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES INSTITUCIONALES DE PANAMÁ PARA LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLAR PROYECTOS MDL EN EL SECTOR FORESTAL	
Fortalezas	Debilidades
Existen estructuras institucionales globales de responsabilidad sobre la política del desarrollo sostenible y sobre la política ambiental.	No existe una coordinación efectiva entre la política de desarrollo sostenible y la política ambiental, debido a la falta de operatividad de dichas políticas.
Con la Ley 41 (la ley ambiental) que creó la ANAM, el sector forestal que estaba bajo la administración del INRENARE, se inscribe en una perspectiva ambiental más amplia.	La ANAM tiene menor independencia política de la que tenía el INRENARE, el cual contaba con una Junta Directiva, con participación de la Sociedad Civil, de la que dependía el Director y establecía la política de la institución.
Se han creado estructuras de coordinación interinstitucional e intersectorial.	Las estructuras de coordinación previstas por la ley no funcionan adecuadamente. Existen, al menos cuatro instancias donde participan las mismas instituciones y agrupaciones, lo cual produce desgaste organizativo.
Institucionalmente se ha interiorizado la participación ciudadana.	La participación ciudadana es aún restringida a algunos aspectos de la política ambiental en general y del sector forestal en particular.
La ANAM es la institución que rige la política forestal, y su estructura abarca todo el país. Tiene agencias en todas las provincias y recientemente estableció una en la Comarca Kuna Yala.	Las unidades regionales, con escasas excepciones, no cuentan con el personal capacitado con una visión integral del conjunto de bienes y servicios asociados a los bosques.
Institucionalmente, el sector forestal es parte de otras estructuras de bienes y servicios ambientales (áreas protegidas, biodiversidad, etc.).	Existen dificultades de compatibilizar el desarrollo del sector forestal con la política ambiental, ya que la forma tradicional de explotación del sector no se ha basado en métodos sostenibles. El otorgamiento de concesiones, a través de las cuales la ANAM recibe un ingreso importante para su funcionamiento, tienden a ser explotadas de la forma tradicional.
Se ha elaborado una propuesta de política para desarrollar el sector forestal, con una visión que integra todos los bienes y servicios vinculados a los bosques. Además, se avanza en un inventario forestal y en el establecimiento de un sistema de información georeferenciada sobre los recursos forestales del país.	La actual estructura institucional del sector forestal está limitada para conjugar el desarrollo del sector forestal inscribiéndolo en la política de protección ambiental. No existen los recursos económicos suficientes para el control y seguimiento de las explotaciones forestales, que garanticen su sostenibilidad.
El departamento forestal de la ANAM impulsa el desarrollo y manejo sostenible del sector.	La ciudadanía expresa preocupación por los criterios de otorgamientos de permisos para tala (concesiones, permisos comunitarios, etc.), sobre todo por la evidente extracción de madera en la Provincia de Darién, cuya explotación de los bosques no considera su sostenibilidad.
Panamá tiene definido el proceso de certificación de proyectos elegibles dentro del MDL.	El desarrollo de la silvicultura está motivado por la extracción de madera más que como sumidero de carbono.
Existe participación de los gobiernos locales en el manejo del recurso forestal y sus bienes y servicios.	La centralización actual limita una mayor participación de las comunidades en la gestión del recurso forestal y sus bienes y servicios.
Existen algunas experiencias de participación comunitaria en proyectos de reforestación.	La actual legislación limita la participación comunitaria en proyectos forestales dentro del MDL.
Los efectos del cambio climático han sido introducidos en la propuesta de política forestal.	La propuesta de política forestal hace énfasis en el desarrollo del sector como productor de madera.
Se creó el PNCC como unidad a cargo de elaborar y ejecutar la política de cambio climático, así como responsable de impulsar la institucionalidad que haga efectiva la aplicación de la Convención Marco y el PK.	El PNCC no cuenta con el suficiente personal para realizar la tarea asignada. Tiene una gran dependencia de recursos externos, lo cual expresa el carácter del financiamiento de la política ambiental en general.
Las ONG's participan en la gestión de los recursos naturales.	La participación de las ONG's es aún limitada a algunas de ellas. ONG's muy críticas del manejo de la política ambiental y sobre la política forestal del país, tienen una actuación muy marginal.
Se avanza en el proceso de titulación nacional de tierras, como mecanismo importante del manejo de los suelos y de los recursos naturales en general. Se desarrolla un Sistema Integrado de Catastro Registro.	Debido a los altos niveles de pobreza rural, la titulación de tierras podría producir un acelerado proceso de venta de la tierra, agravando las condiciones socio-económicas de las comunidades.
Se ha incorporado la participación del sector privado en la visión administrativa de la política de proyectos MDL.	La filosofía del sector privado es explotar el bosque como madera. Los bosques como sumideros y otros servicios ambientales no son una prioridad en su agenda.
Se creó la Fundación Panameña de Servicios Ambientales (FUPASA) para la tramitación de proyectos MDL.	La estructura de FUPASA, con una Junta Directiva compuesta de empresarios (en su mayoría) con grandes ocupaciones, no ha permitido darle permanencia a su funcionamiento. Su actividad ha disminuido considerablemente.