

## PROGRAMA AMBIENTAL NACIONAL (PAN)

(PN-0122)

### RESUMEN EJECUTIVO

<b>Prestatario y Garante:</b>	República de Panamá		
<b>Organismo Ejecutor:</b>	Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)		
<b>Monto y Fuente:</b>	BID:	(OC)	US\$15,8 millones
	Local:		<u>US\$ 6,8 millones</u>
	Total:		US\$22,6 millones
<b>Plazos y Condiciones Financieras:</b>	Período de amortización:	20 años	
	Período de gracia:	4-1/2 años	
	Período de desembolso:	4-1/2 años para los recursos asignados a la evaluación y auditoría final; 4 años para los demás recursos	
	Tipo de Interés:	variable	
	Inspección y Vigilancia:	1,0 %	
	Comisión de Crédito:	0,75 %	
	Moneda:	Dólares de los Estados Unidos de la Facilidad Unimonetaria	
<b>Objetivos:</b>	<p>Desarrollar las capacidades de la ANAM y del Sistema Inter-institucional del Ambiente, fortaleciendo la gestión ambiental en sus aspectos más prioritarios e implementando un mecanismo financiero de apoyo a las iniciativas ambientales de las comunidades.</p> <p>Como objetivos específicos del Programa se tienen: (a) apoyar las actividades de reestructuración y fortalecimiento institucional y de mejoramiento de las capacidades de gestión ambiental, que permitan implementar la Ley del Ambiente, e iniciar un proceso de descentralización de la gestión; (b) desarrollar e implementar normas, reglamentos e instrumentos de gestión ambiental fundamentales para poner en práctica los mandatos y lineamientos operativos de la Ley 41; y (c) apoyar el financiamiento de iniciativas de mejoramiento ambiental que permitan atender la demanda priorizada por las comunidades y dar respuesta a la necesidad de elaborar estudios, formular y ejecutar proyectos de inversión ambiental, en áreas y temas no cubiertos con recursos existentes.</p>		
<b>Descripción:</b>	<p>El Programa está orientado a avanzar en una primera etapa, en aquellas actividades consideradas como prioritarias dentro del proceso de implementación de la Ley 41 y de la Estrategia</p>		

Nacional del Ambiente. Las principales metas del Programa propuesto son los siguientes:

- a. ANAM con capacidad de respuesta técnica, legal y financiera para enfrentar su nuevo mandato y un Sistema interinstitucional del Ambiente con las capacidades suficientes para aplicar los mandatos de la Ley 41, incluyendo el reforzamiento de las 10 UAS priorizadas;
- b. Gestión ambiental descentralizada e implementada a nivel de una Provincia, tres Municipios y una Comarca, como proyectos piloto;
- c. Formular 19 Reglamentos de la Ley 41;
- d. Instrumentos de gestión ambiental implementados tales como:
  - Reglamento único de EIA a nivel nacional, incluyendo su Manual de procedimientos;
  - Plan de Ordenamiento Ambiental Territorial formulado;
  - Estándares de calidad ambiental (6 Normas), que permita disponer de límites permisibles en áreas críticas (agua, aire, desechos sólidos) formulados;
  - Plan Nacional de Educación Ambiental Formal y No Formal y Plan de creación de capacidades en recursos humanos para acompañar al proceso de gestión a nivel nacional, regional y local;
  - Capacidad de control y fiscalización ambiental, incluyendo los mecanismos e incentivos para la producción limpia;
  - Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) establecido en ANAM y en el Sistema Interinstitucional del Ambiente;
  - Diagnóstico Ambiental del sector productivo industrial formulado, incluyendo la reglamentación de Instrumentos proactivos de gestión ambiental.
- e. Inversiones ambientales realizadas y ejecutadas por las comunidades en áreas y temas ambientales priorizadas por ellas.

Para el logro de los objetivos propuestos, el Programa se ha estructurado en tres componentes:

**Componente I. Fortalecimiento de ANAM, del Sistema Interinstitucional del Ambiente y de la Gestión Descentralizada (US\$8.000.000)**

Este Componente tiene estructurada sus actividades en cuatro proyectos específicos: (a) **Fortalecimiento Institucional de la ANAM**, incluyendo sus 12 oficinas regionales, sobre la base de un sistema de información y comunicación moderno, incluyendo su equipamiento; (b) **Fortalecimiento del Sistema Interinstitucional y la Red de Unidades Ambientales Sectoriales**, incluyendo: la integración de la Red de Unidades Ambientales Sectoriales y su equipamiento; la generación de un sistema de información para la gestión ambiental de fácil accesibilidad a todos los niveles, tanto públicos como privados; y la elaboración

de un Plan de ordenamiento ambiental del territorio; (c) **Fortalecimiento de la Gestión Ambiental Descentralizada**, para sentar las bases de un proceso de descentralización en cinco gobiernos locales como acciones piloto; y (d) **Educación Ambiental y Sensibilización Pública**, incluyendo campañas de educación ambiental formal y no formal.

## **Componente II. Desarrollo de Normatividad, Reglamentación e Instrumentos de Gestión Ambiental (US\$7.600.000)**

Este Componente se ha estructurado en cinco proyectos específicos: (a) **Compatibilización e implementación de la normativa y reglamentación ambiental a nivel general y sectorial**, incluye la elaboración y puesta en vigencia de normas y reglamentos priorizados para esta primera etapa, así como estudios para formular políticas y planes de acción específicos, valoración de servicios ambientales y diseño de mecanismos financieros que den sostenibilidad a la gestión; (b) **Mecanismos para Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos**, incluye implementar sistema de evaluación, auditorías y de fiscalización y control ambiental; (c) **Mecanismos de seguimiento, control y fiscalización de la contaminación**, incluye implementar la normatividad por sectores, acompañados de mecanismos claros de penalidades e incentivos; (d) **Formulación de normas y estándares de calidad y emisión ambiental**, para áreas críticas priorizadas como agua, aire y desechos sólidos; y (e) **Promoción de desarrollo limpio**, con el fin de promover en el sector productivo industrial la adopción de tecnologías limpias y de los PAMAS.

## **Componente III. Iniciativas de Gestión Ambiental (US\$1.750.000)**

Permitirá contribuir a la ejecución de diversas iniciativas de mejoramiento ambiental, de alto impacto social, generadas a nivel de las comunidades, a través de: (a) asignación de recursos de preinversión, para dinamizar e incentivar el acceso a fuentes existentes de financiamiento para inversiones; y (b) inversiones para responder a las demandas locales en áreas y temas ambientales no cubiertos con recursos existentes.

Los recursos para preinversión (US\$250.000) actuarán como mecanismo dinamizador (16 iniciativas con un promedio de US\$15.000) para apoyar en la preparación de un número mayor de proyectos ambientales, que podrían ser financiados con recursos del Programa u otros fondos disponibles en el país. Los recursos para inversión (US\$1.500.000) estarán orientados, en forma tal que permita no competir con otras fuentes existentes de financiamiento y estarán focalizados a actividades ambientales muy específicas (30 proyectos con un promedio de US\$50.000). Los recursos serán no reembolsables y en ambos casos los beneficiarios de los proyectos aportarían como mínimo el 10% para los proyectos de preinversión y el 20% para cuando se traten de inversiones ambientales, del costo del mismo. Las comunidades locales, las ONGs y las municipalidades serán beneficiarios

primarios de estos recursos, los cuales estarían orientados por la demanda.

Los recursos estarán orientados a iniciativas ambientales, para áreas identificadas como críticas tales como: (a) calidad ambiental (manejo de desechos sólidos, aguas residuales, construcción y/o mejoramiento de parques y áreas verdes municipales, limpieza de cursos de agua, manglares y playas); (b) recursos naturales (rehabilitación y protección de fuentes de agua para acueductos rurales, proyectos de ecoturismo, conservación y uso sostenible de espacios con belleza escénica, mantenimiento de humedales y arrecifes, manglares, recuperación y manejo sostenible de suelos, proyectos para manejo comunitario o privado de áreas protegidas); y (c) prevención de desastres naturales.

Las Iniciativas de gestión ambiental estarán regidas por un Reglamento Operativo, el cual incluirá los criterios necesarios para la asignación de los recursos, tanto para preinversión como para inversión. Parte de los recursos de este Componente serán utilizados para apoyar el fortalecimiento de la gestión ambiental con las iniciativas identificadas en los Planes Estratégicos de los proyectos pilotos de descentralización.

**Rol del Proyecto  
en la Estrategia  
del Banco en el  
País y en el  
Sector:**

La estrategia del Banco en el País está orientada por cuatro lineamientos generales: (a) ampliar los beneficios de la política social; (b) promover el desarrollo sustentable; (c) impulsar el crecimiento sostenido; y (d) fortalecer la gobernabilidad. La presente operación se encuadra dentro de la estrategia trazada, puesto que contribuye al mejor uso de los recursos naturales, avanza en la modernización del marco regulatorio e institucional en el que se desarrollan las actividades productivas y promueve el desarrollo sostenido.

**Revisión de Medio  
Ambiente y  
Aspectos Sociales:**

La operación tendría un impacto ambiental positivo, ya que la misma está diseñada específicamente para apoyar el país en la implementación de la Ley General del Ambiente y la Estrategia Nacional Ambiental, a través del fortalecimiento de la ANAM y del Sistema Interinstitucional de Gestión Ambiental. Las inversiones que se financiarían como iniciativas de gestión ambiental serían seleccionadas en función a su contribución ambiental positiva y tendría, si correspondiera, un plan de mitigación de efectos negativos secundarios (**par. Error! Reference source not found. y Error! Reference source not found.**).

**Beneficios:**

Como resultado directo del Programa, el país tendrá los siguientes beneficios: (a) disponer de los instrumentos de gestión básicos y necesarios que le permitirán abordar los grandes desafíos del crecimiento económico, en el contexto de la globalización, sobre todo cuando el país asume la administración del Canal de Panamá y en las áreas nuevas e infraestructura que están siendo revertidas; (b) ganar mayor eficiencia en la gestión pública, pasando de una administración de recursos naturales burocrática y obsoleta a una institución moderna y dinámica; (c) contar con sistemas de información ambiental funcionando que apoyen la toma de decisiones, tanto de carácter público como privado; (d) tener una población civil más educada y consciente ambientalmente; y (e) demostrar que a nivel de comunidades y con inversiones pequeñas, se pueden lograr grandes impactos sociales y ambientales que darán más credibilidad a la gestión.

Los grandes beneficios de la operación propuesta tienen que ver con la resolución de los problemas planteados y que afectan sobre todo la salud y calidad de vida de la población y comprometen los recursos naturales para las generaciones futuras. Como resultado de la ejecución del Programa los instrumentos de gestión lograrán, a futuro, controlar, revertir, y mitigar los daños asociados con la contaminación del agua, el aire, los desechos sólidos municipales, los desechos tóxicos, la degradación de suelos, bosques, pérdida de biodiversidad y recursos marino costeros, entre otros.

Desde otra perspectiva, otro beneficio del Programa, es el racionalizar la inversión pública y privada. Por un lado, la normativa ambiental permitirá que toda la actividad económica internalice la variable ambiental, y se maximice el impacto social de las inversiones. Por otro lado, el sistema de gestión ambiental creará un ambiente de oportunidades para la inversión interna y externa, a través del ordenamiento y simplificación de reglas de juego y del impulso que tomarían los atributos ambientales y de recursos naturales, como fuente de generación de ingresos.

**Riesgos:**

**Reestructuración de ANAM.** Un riesgo inmediato del Programa está relacionado con las posibles dificultades que enfrente el Gobierno en la implementación del Plan de Reestructuración trazado para la ANAM. Para ello, se prevé, a través del Programa: (a) asegurar por MEF (Decreto Ejecutivo), la aprobación de la nueva estructura de ANAM; y (b) apoyar a la ANAM durante la ejecución para que disponga de los recursos del Programa, que le permitan iniciar la implementación de la nueva estructura diseñada y acordada.

**Capacidad de Gestión de las Instituciones.** El éxito del Programa supone la efectividad de las instituciones en sus funciones de control y vigilancia, de acuerdo con la reglamentación de la Ley del Ambiente. Esto implica un oportuno fortalecimiento de la capacidad actual de las instituciones y de las UAS con funciones claves para la gestión ambiental. Para reducir este riesgo, se suscribirán convenios con las instituciones y se

establecerá un mecanismo de coordinación y monitoreo en la ANAM, a fin de garantizar los recursos para ejecutar las actividades diseñadas y disponer de una efectiva coordinación interinstitucional con el correspondiente apoyo y compromiso por parte del Gobierno.

**Restricciones fiscales del País.** El Gobierno actual ha manifestado al Banco que esta operación es de alta prioridad a pesar de las restricciones fiscales que tiene el país, lo que podría afectar la asignación del aporte local. Sin embargo, el diseño del Programa indica que los gastos de funcionamiento permanecen iguales y que los incrementos de ingresos son suficientes para absorber las necesidades de contrapartida requeridas por el Programa.

**Condiciones contractuales especiales:**

**A. Condiciones previas al primer desembolso del préstamo**

1. Establecimiento por la ANAM de la Unidad de Planificación Operativa (UPO) del Programa y la contratación o designación del personal mínimo necesario para iniciar la ejecución del Programa, previamente acordado con el Banco (**par. Error! Reference source not found.**).
2. Presentación, a satisfacción del Banco, de convenios de integración de la gestión ambiental, firmados con al menos tres instituciones del Sistema Interinstitucional del Ambiente (**par. Error! Reference source not found.**).
3. La suscripción del Convenio entre ANAM y la firma consultora que apoyará y capacitará a la ANAM en la administración y ejecución del Programa (**par. Error! Reference source not found.**).
4. La aprobación de la nueva estructura de ANAM, mediante Decreto Ejecutivo (**par. Error! Reference source not found.**).

**B. Condiciones especiales previas al desembolso de los recursos para la ejecución del Componente III – Iniciativas de Gestión Ambiental.**

1. La firma del Convenio entre ANAM y la institución especializada para la administración de las Inversiones Ambientales del Componente y puesta en vigencia de los dos Reglamentos Operativos, previa revisión y aprobación por el Banco (**par. Error! Reference source not found. y Error! Reference source not found.**).

**C. Desembolsos para iniciar las actividades del Programa**

1. Se recomienda permitir el desembolso de hasta US\$400.000, una vez se hayan cumplido las condiciones previas indicadas en las Normas Generales, Artículo 4.01 (a) Informe Jurídico; (b) designación de funcionarios; (e) código de cuentas, para iniciar la ejecución del Programa con las actividades

priorizadas (**para. 3.32**).

#### **D. Otras condiciones**

1. Reuniones anuales de seguimiento del Programa (**par. Error! Reference source not found. y Error! Reference source not found.**).
2. Evaluación Intermedia (**par. Error! Reference source not found.**).
3. Se propone un reembolso de gastos retroactivos hasta US\$100.000, con cargo al préstamo (**par. Error! Reference source not found.**).

#### **Clasificación sobre Equidad Social y Reducción de la Pobreza:**

Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (Documento AB-1704).

También, esta operación no califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) (**par. Error! Reference source not found.**).

#### **Excepciones a Políticas del Banco:**

Ver Adquisición de Bienes y Servicios.

#### **Adquisición de Bienes y Servicios:**

Las adquisiciones de bienes y servicios, la construcción de obras y la contratación de servicios de consultoría, se llevarán a cabo de conformidad con los procedimientos estándares del Banco, con la excepción de lo mencionado al final de este párrafo. Se usará licitación pública internacional para la adquisición de bienes que estén por encima de US\$350.000 y para la contratación de servicios de consultoría, por montos mayores a US\$200.000. La mayor obra corresponde con adecuaciones locativas para la ANAM, cuyo costo será inferior a US\$300.000. Para montos menores a los establecidos en el Contrato de Préstamo para licitación o concurso público internacional, se regirán por los procedimientos simplificados que serán incorporados como Anexo D del Contrato y que se resumen en el **par. Error! Reference source not found.**.

Como excepción a los procedimientos estándares del Banco, para la selección de servicios de consultoría se propone usar el método de selección de mínimo costo (**par. Error! Reference source not found.**).