

## DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO

### MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL PARA LA COMPETITIVIDAD

PANAMA  
MAYO 2007

#### DATOS BÁSICOS

<b>Título del Programa:</b>	Modernización de la Gestión Ambiental para la Competitividad	
<b>Número del Proyecto:</b>	PN-L1013	
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Jefe de División a.i.: Sergio Ardila (RE2/EN2); Jefe Equipo de Proyecto: Henrik Franklin (RE2/EN2); Eli Nessim (RE2/EN2); Rikke Olivera (RE2/EN2); Carlos Pineda (RE2/EN2); Ricardo Quiroga (SDS/ENV); Rodrigo Coloane (COF/CPN); Miguel Coronado (LEG/OPR)	
<b>Prestatario:</b>	República de Panamá	
<b>Organismo ejecutor:</b>	Autoridad Nacional del Ambiente ( ANAM)	
<b>Plan de financiamiento:</b>	BID (CO):	US\$10.000.000
	Local (ANAM):	US\$ 1.000.000
	<b>Total:</b>	<b>US\$11.000.000</b>
<b>PTI/SEQ</b>	No califica	
<b>Fechas tentativas</b>	Misión de Análisis	Julio 2007
	Comité de Préstamos	Agosto 2007
	Directorio	Septiembre 2007

#### MARCO DE REFERENCIA

- 2.1 En el contexto de un rápido crecimiento económico y el dinamismo que han tomado ciertos sectores claves como el turismo, el sector energético, el transporte marítimo, la construcción y las exportaciones de productos no tradicionales, el Gobierno de Panamá ha definido como prioridad asegurar que estos procesos se desenvuelvan en un marco de sostenibilidad ambiental. Reconociendo que las capacidades actuales de gestión están siendo rebasadas por estos procesos, el Gobierno ha decidido construir sobre los avances logrados con el Programa Ambiental Nacional (PAN, préstamo 1222/OC-PN) y modernizar la institucionalidad ambiental del país, bajo el enfoque de que esta gestión debe ir de la mano con los objetivos de competitividad y contribuir a la Agenda Complementaria para la Competitividad<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La Agenda Complementaria para la Competitividad es una herramienta creada por el Gobierno, producto del diálogo con la sociedad panameña, que apunta a generar profundas transformaciones en el sector público y privado, a través de distintos proyectos e iniciativas concretas, que permitan a Panamá obtener el mayor provecho posible del proceso de apertura de nuevos mercados.

## A. El vínculo entre competitividad y medio ambiente

- 2.2 La economía panameña está creciendo rápidamente, con una tasa de crecimiento del PIB real en promedio de 7.5% entre 2004-2006. La producción de servicios genera el 75% del PIB, destacándose el Canal de Panamá, los servicios bancarios extraterritoriales y la Zona Libre de Colón (ZLC). El sector turismo, por su lado, generó US\$780 millones en 2005, representado 7,4% del total de bienes y servicios. La actividad de construcción presentó un importante crecimiento de 17.4% en 2006, particularmente en las provincias de Colón, Panamá y Chiriquí. Aunque la exportación de bienes solo representa el 6,6% del PIB (excluyendo la ZLC) hubo un incremento de 81% entre enero 2006 y enero 2007, principalmente en el sector agropecuario<sup>2</sup>.
- 2.3 ***Recursos naturales claves para los sectores productivos de exportación.*** El desarrollo de los sectores productivos de exportación ha dependido fundamentalmente del aprovechamiento de ventajas comparativas derivadas de la ubicación geográfica del país, como la abundancia de agua y otros recursos naturales. Sin embargo, la riqueza natural terrestre y marina de Panamá enfrenta ya las consecuencias y los riesgos de una prolongada explotación extensiva, de limitado nivel tecnológico y a menudo devastadora, que degrada el capital natural que sustenta los sectores productivos sin estimular de manera plena el fomento del capital humano y social del país. En estas circunstancias, una oportunidad para potenciar la competitividad del país se encuentra en desarrollar sus ventajas comparativas mediante iniciativas encaminadas a estimular el uso sostenible de los recursos naturales. Esta oportunidad ofrece posibilidades atractivas en sectores como el turismo y el estímulo a nuevas formas de producción agropecuaria. La posibilidad de aprovechar tales oportunidades, por otra parte, se encuentra en el hecho de que han madurado ya los frutos del proceso de apertura comercial iniciado por el país en 1997, que se expresan tanto en el flujo creciente de Inversión Extranjera Directa (US\$2.600 millones en 2005), un incremento en diversidad y competitividad de la actividad agroexportadora, de inversión local en sectores tradicionales y no tradicionales de la actividad económica, en el incremento de la cultura emprendedora en todos los sectores de la sociedad.
- 2.4 ***Comercio y medio ambiente.*** El comercio internacional, las inversiones y el crecimiento de la productividad están cada vez más influenciados por las reglas de acceso a los diferentes mercados, basadas principalmente en acuerdos comerciales y normas aplicadas a la importación. Recientemente Panamá ha negociado y suscrito una serie de acuerdos comerciales<sup>3</sup> con países cuya amplitud de sus mercados y requisitos ambientales representan oportunidades y desafíos para el sector exportador. El destino de la exportación de Panamá es 40 % al mercado de EEUU, 25 % a la UE y 9 % al Japón<sup>4</sup>. La tendencia de estos mercados es a valorar ampliamente los aspectos ambientales en la

---

<sup>2</sup> Los productos principales exportados y porcentajes correspondientes sobre el total de bienes exportados para la gestión 2005 son: atún y salmón fresco y congelado (17%), carnes de pescados (10%), banana (10%), melones frescos (8%), camarones y langostinos congelados (6%), sandías frescas (4%), azúcar de caña (3%) y piñas frescas (2%). Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo [www.contraloria.gob.pa](http://www.contraloria.gob.pa)

<sup>3</sup> Panamá tiene Tratados de Libre Comercio (TLC) o intercambio preferencial con los países de Centroamérica, Taiwán, Singapur, Colombia, EEUU y Chile. Panamá también participa en la negociación de un acuerdo comercial entre Centroamérica y la Unión Europea.

<sup>4</sup> Datos y Cifras Ministerio de Industria y Comercio [www.mici.gob.pa](http://www.mici.gob.pa)

producción y procesamiento de productos alimentarios de exportación. Para la UE existen normativas armonizadas relativas a los niveles máximos permitidos de residuos de pesticidas, hormonas y medicamentos en bienes de importación y la exportación a EEUU requiere del cumplimiento con las normas ambientales nacionales.

- 2.5 ***Clima de negocios.*** Diversas investigaciones muestran que la mejora de los sistemas y las normas ambientales en los países en desarrollo incrementan su competitividad y estimula la inversión extranjera. Según el Índice de Competitividad Global (ICG) del Foro Económico Mundial, el cual incorpora la dimensión ambiental como factor de competitividad, en 2005 Panamá se ubicaba en la posición 66 respecto a su desempeño ambiental y social<sup>5</sup>. La Tabla 1 es indicativa de que Panamá está en una situación relativamente mejor que otros países, pero que le queda mucho por avanzar. Esto implica que el país, bajo las condiciones actuales, enfrenta la competencia global en desventaja en cuanto a sus condiciones ambientales.

<b>TABLA 1: PANAMÁ: MEDIO AMBIENTE Y COMPETITIVIDAD</b> <b>(Posiciones entre 117 países en el año 2005)</b>	
<b>Indicador</b>	<b>Panamá</b>
<b>Nivel de responsabilidad ambiental y social del país</b>	<b>66</b>
• Rigurosidad de las regulaciones ambientales	58
• Claridad y estabilidad de las regulaciones ambientales	69
• Protección de los ecosistemas por parte de las empresas	65
• Exigencia de autoridades en la publicación de desempeño ambiental corporativo	44
• Impacto de la regulación ambiental sobre la competitividad de las empresas	47
• Divulgación corporativa de su desempeño ambiental	82
• Prioridad de la eficiencia energética	84
<b>Índice de Competitividad de Negocios</b>	<b>61</b>

## **B. Avances logrados en materia de gestión ambiental y la contribución del PAN**

- 2.6 En 1998 fue sancionada la Ley N° 41 General de Ambiente de la República de Panamá como marco general regulatorio de la gestión ambiental en el país. Su eje motor descansa en el mandato de conformación del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA)<sup>6</sup> y en la transformación cualitativa del antiguo Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) a una entidad de nuevo tipo con responsabilidades agregados, como lo es la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)<sup>7</sup>. Para atender esta sustancial transformación institucional y ponerla al alcance de las metas programadas, se formuló la ***Estrategia Nacional del Ambiente (ENA)*** y de ella se estructuró el PAN para apoyar su implementación.

<sup>5</sup> Con base en una encuesta de la opinión empresarial en Panamá.

<sup>6</sup> Las instituciones públicas sectoriales con competencia ambiental conforman el SIA (MINSA, MICI, MOP, MIDA, ME, MIVI, AMP, Ente Regulador de los Servicios Públicos, IDAAN e IPAT). Están obligadas a establecer arreglos de coordinación, consulta y ejecución mediante Unidades Ambientales Sectoriales (UAS).

<sup>7</sup> Creada por la Ley 41, ANAM es una entidad autónoma. Es la entidad rectora del Estado en materia de recursos naturales y ambiente. Tiene permanencia institucional, cobertura territorial (13 Oficinas Regionales) y presupuesto para cumplir sus funciones y su representante legal es el Administrador(a) General del Ambiente

- 2.7 Con el PAN<sup>8</sup> se dio inicio a un proceso dirigido a crear condiciones institucionales y normativas para la gestión ambiental. Como resultado se logró crear y consolidar la ANAM, particularmente en sus funciones normadoras y reguladoras. Se apoyaron procesos de reingeniería, actividades de capacitación a nivel central y regional, dotación de equipos y el desarrollo de procesos y sistemas administrativos y financieros. Es notable notar que la ANAM ha aumentado la autogeneración de ingresos (40%) producto de la mejoras administrativas y financieras apoyadas por el PAN. Se apoyó también en la estructuración y fortalecimiento del SIA y en el desarrollo básico del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), incluyendo un sistema nacional de indicadores ambientales. Se desarrollaron seis proyectos de normas ambientales relacionadas a la calidad de agua, aire y suelos; ocho reglamentos relacionados a los procesos de evaluación y fiscalización ambiental, mecanismos de consulta y uso de áreas protegidas; y nueve políticas ambientales<sup>9</sup>.
- 2.8 A fin de aumentar las capacidades de gestión a nivel local y promover un relacionamiento entre ANAM y las comunidades, el PAN financió 22 iniciativas ambientales comunitarias. Complementando los esfuerzos de otros programas financiados por el Banco<sup>10</sup>, se dio impulso al proceso de la descentralización de la gestión ambiental en los distritos de Panamá, David y Océ. Se elaboró un plan indicativo de ordenamiento territorial ambiental para el país, así como planes específicos para los Distritos de David y Océ, así como la Provincia de Coclé y la Comarca Ngöbe Buglé. En el marco de la Ley 44 de Cuencas Hidrográficas se han desarrollando proyectos de gestión integral en tres cuencas hidrográficas prioritarias para la economía nacional: Chiriquí, La Villa y Zarate , en los que se promueven procesos de formación de los Comités de Cuencas y de diversas iniciativas forestales, educativas y sobre todo, otorgando participación social a sus usuarios, para la conservación de los recursos de la cuenca. Se desarrolló también un programa de monitoreo de la calidad del agua en 33 cuencas y se realizó un catastro de fuentes de contaminantes en las principales zonas industriales del país. Finalmente, se logró incorporar el componente ambiental en el Plan Nacional de Educación y se realizaron una amplia gama de iniciativas de educación ambiental.

### C. Principales desafíos ambientales para el país

- 2.9 El PAN y las acciones complementarias financiadas por el gobierno y otras agencias de desarrollo han contribuido a establecer un marco de gestión. No obstante, estos procesos son de largo alcance y requieren inversiones sostenidas a largo plazo para alcanzar niveles que se puedan considerar óptimos y cerrar la brecha que se identifica en la Tabla 1. A continuación se identifican algunos desafíos en los que se debe avanzar.
- 2.10 ***Consolidar procesos de gestión ambiental ágiles y efectivos en apoyo a los sectores productivos claves.*** Según la Ley N° 41 corresponde a la ANAM la supervisión, el

<sup>8</sup> 1999–2007, US\$15.8 millones. En octubre 2005, el Banco aprobó una extensión del Programa hasta el 14 de diciembre de 2007, en cuya fecha se estima que 100% se habrá desembolsado. Según el ISDP la Clasificación Resumen Progreso en Ejecución (PE) es “satisfactorio” y la Evaluación Resumen del Logro de Objetivos de Desarrollo (OD) es “probable”.

<sup>9</sup> Forestal; Cambio Climático; Recursos Hídricos; Información Ambiental; Supervisión, Control y Fiscalización Ambiental; Producción Más Limpia; Descentralización de la Gestión Ambiental; Gestión Integral de Residuos y Desechos Peligrosos y No Peligrosos; Biodiversidad.

<sup>10</sup> Los programas 1160/OC-PN), 1439/OC-PN), 1768/OC-PN), PN-L1012, 1522/OC-PN

control y la fiscalización de las actividades que crean impactos ambientales, además de asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y las políticas nacionales en la materia. A pesar de importantes logros en los últimos años con el apoyo, entre otros, del PAN, el país requiere mejorar la focalización, agilidad, credibilidad y fortaleza de sus sistemas de evaluación, licenciamiento y fiscalización del cumplimiento ambiental<sup>11</sup>. En la actualidad, según las estadísticas de ANAM, se están cumpliendo, en general, los plazos establecidos en la normativa para la revisión y aprobación de Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA)<sup>12</sup>, pero con las crecientes demandas derivado del crecimiento económico del país<sup>13</sup> existe preocupación de que los actuales sistemas y procedimientos, en gran medida centralizados, no responderán con suficiente agilidad. Por otro lado, se requiere agilizar y fortalecer los mecanismos de control y fiscalización, incluyendo por ejemplo las auditorías e inspecciones ambientales, así como la evaluación y seguimiento de los planes de adecuación y manejo ambiental (PAMA).

- 2.11 A pesar de avances importantes logrados con el PAN, se requiere aún desarrollar normativa y guís de buenas prácticas para sectores prioritarios para la competitividad<sup>14</sup>, así como para planes de contingencia, prevención de desastres ambientales y de descontaminación. El SIA debería servir de plataforma para la coordinación institucional, pero en la actualidad su funcionamiento es inestable, lo cual podría demorar los procesos de gestión y afectar en forma negativa la competitividad de los sectores productivos. En el SINIA existe solamente información parcial en línea sobre los servicios y funciones prestados por la institución, lo cual dificulta el acceso de información al público y limita la transparencia de los procesos. Por otra parte, con la entrada en vigor de la Ley No.5 (2005), que adiciona al Código Penal los Delitos Contra el Ambiente, se requiere que ANAM cuenta con las capacidades para establecer controles efectivos basados en información científica y de referencia, confiable y precisa que permita verificar y fiscalizar el cumplimiento de las normas de calidad ambiental. Según el estudio de catastro de contaminadores de ANAM, entre 2002-2004 el 48% de los establecimientos comerciales e industriales en Panamá sobrepasaron hasta 50 veces los niveles permitidos según la normativa de descarga de concentración de DBO<sub>5</sub> en sus aguas residuales. El uso de instrumentos económicos y financieros para promover un mejor desempeño ambiental en los sectores productivos es aún incipiente<sup>15</sup>.
- 2.12 ***Abordar desafíos del control ambiental de los megaproyectos.*** En el marco de sus políticas nacionales y a fin de asegurar el crecimiento económico y competitivo del país, se tienen previstas varias inversiones en megaproyectos, incluyendo la ampliación del Canal de Panamá, la construcción de nuevos puertos, el desarrollo de grandes proyectos turísticos, la expansión de la red vial primaria, explotaciones mineras de gran envergadura y el desarrollo energético basado en biocombustibles. El análisis del impacto

<sup>11</sup> En Septiembre 2006 se aprobó un nuevo reglamento de EIA, pero se requiere desarrollar manuales actualizados y diseminarlo en forma dirigida a los actores económicos.

<sup>12</sup> Los plazos establecidos en la normativa son: Categoría I (10 días); Categoría II (45 días); Categoría III (65 días). Los tiempos en promedio requeridos por ANAM en 2006 fueron: Categoría I (11 días); Categoría II (37 días); Categoría III (60 días) y los tiempos máximos fueron: Categoría I (15 días); Categoría II (51 días); Categoría III (121 días).

<sup>13</sup> El número de EIAs procesados por ANAM ha aumentado de 570 en 2004 a 825 en 2006 (Categoría I: 630, Categoría II: 176 y Categoría III: 19).

<sup>14</sup> I.e. agricultura, minería, energía renovable/biocombustibles, construcción/ desarrollo urbano, desarrollo turístico

<sup>15</sup> ANAM ha elaborado un borrador de reglamento para la certificación de productos y servicios ambientalmente limpios (eco-etiquetado) la cual ha sido presentado al Consejo de Gabinete y requiere apoyo para su implementación.

ambiental de dichas iniciativas requiere un abordaje ecosistémico de carácter estratégico que permita identificar las medidas para incrementar la calidad y la capacidad de las estructuras, recursos e instrumentos a disposición de la ANAM para la previsión, el seguimiento y fiscalización de las medidas de adecuación y manejo ambiental. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es un instrumento clave que aún es incipiente en Panamá.

- 2.13 ***Elevar la capacidad de gestión ambiental en el territorio.*** Para dar una respuesta eficiente y adecuada a las demandas de los sectores productivos y a las necesidades de la ciudadanía, es importante asegurar una gestión ambiental eficiente a nivel regional y local. Esto implica en primer lugar dotar las Oficinas Regionales de ANAM de las capacidades que permitan una paulatina delegación de responsabilidades al nivel regional (i.e. la aprobación de ciertas categorías de EIA). En ese contexto, se destaca el apoyo del PAN y otros Programas financiados por el Banco, pero aún se requiere consolidar y nivelar las capacidades estratégicas de dichas Oficinas para que puedan enfrentar los desafíos de la competitividad (i.e. participar en los procesos de revisión y aprobación de EIAs, dar seguimiento a PAMAs, atender denuncias ambientales, implementar planes de ordenamiento ambiental territorial). La Ley 41 establece que la ANAM deberá promover la transferencia a las autoridades locales de las funciones relativas al manejo sostenible de los recursos naturales. Por otra parte, las leyes que rigen la gestión municipal asignan a éstos funciones amplias en la administración de los recursos naturales y el ambiente, mismas que no se ejecutan en la mayoría de los municipios debido a limitaciones institucionales y financieras. ANAM ha suscrito convenios con cinco municipalidades para avanzar en la promoción de un modelo piloto de gestión ambiental descentralizada<sup>16</sup>. Este proceso es aún incipiente y requiere ser consolidado y fortalecido, dado que los procesos de organización y participación social son muy diversos y su abordaje requiere de la aplicación de diversos instrumentos de gestión ambiental adaptados al contexto local.
- 2.14 ***Propiciar una cultura ambiental de la sostenibilidad.*** Durante los últimos 20 años la educación ambiental encaminada a promover la conservación de los recursos naturales ha tenido un desarrollo sostenido en Panamá<sup>17</sup>. En este esfuerzo, por ejemplo, la ANAM y el Ministerio de Educación han capacitado docentes en el uso de las Guías Didácticas Ambientales y la educación ambiental no formal, por su parte, ha contribuido y contribuye a formar una sociedad<sup>18</sup> mucho más dispuesta a participar en la toma de decisiones y en la fiscalización de una adecuada gestión ambiental, mediante alianzas con los sectores académicos, científicos, ambientalistas, empresarios y otros<sup>19</sup>. Sin embargo, los desafíos que plantea el futuro inmediato demandan de un nuevo nivel de trabajo, que consolide la capacidad desarrollada para traducirse en conductas sociales, patrones de

<sup>16</sup> Arraiján (Provincia Panamá), David (Provincia Chiriquí), Bocas del Toro (Provincia Bocas del Toro), Las Tablas (Provincia Los Santos) y Santiago (Provincia Veraguas). De estos cinco, todos menos el Municipio de Arraiján se encuentran en provincias objeto de Programas Regionales de Desarrollo Sostenible en ejecución y/o preparación, los cuales contemplan financiamiento para el fortalecimiento básico de las Unidades Ambientales Municipales.

<sup>17</sup> Según una encuesta realizada por ANAM en marzo 2006 el 44% de la población encuestada (2.243.249) considera que las futuras generaciones no gozarán de un ambiente saludable.

<sup>18</sup> Según una encuesta realizada por ANAM en marzo 2006 el 90% de la población encuestada (total: 2.243.249 personas) consideran que la conservación del medio ambiente influye la calidad de vida.

<sup>19</sup> 3% de la población participa en algún grupo para la conservación del medio ambiente (ANAM, marzo 2006)

consumo y prácticas productivas<sup>20</sup> congruentes con el fomento de las ventajas competitivas de Panamá en materia ambiental. Para ello, y en el contexto de la competitividad, es importante fortalecer el trabajo con el sector empresarial, productivo y de negocios para que la responsabilidad ambiental y social sea un elemento de conducta consistente con prácticas sanas de competitividad.

- 2.15 ***Propiciar la conservación de los recursos naturales claves.*** En gran medida, la competitividad de Panamá depende de la calidad y abundancia de sus recursos naturales (agua, bosques, recursos marinos, suelo, biodiversidad), favorecida principalmente por su posición geográfica y climática. No obstante, estos recursos están cada vez más presionados y degradados por procesos desordenados de expansión económica, siendo los recursos hídricos entre los más críticos para la competitividad. La disponibilidad de agua en calidad y cantidad en Panamá enfrenta actualmente graves problemas de contaminación y derroche, afectando directamente la calidad de vida y salud de la población y el desempeño de sectores claves como la agricultura, la industria, la generación de energía eléctrica y el turismo (incluyendo conflictos de uso).
- 2.16 El Banco está financiando una cooperación técnica (ATN/WP-10040-PN) para la formulación del Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (PNGIRH). En el marco de su implementación efectiva, el desarrollo y manejo de la información hídrica será de vital importancia. El país no cuenta con un sistema nacional apto para la medición de flujos, almacenamiento y calidad que permita tener conocimiento básico de la problemática hídrica. Para tales recopilaciones es necesario contar con estaciones de medición localizadas en distintas regiones del país, y habilitar una red hidrométrica de operación permanente. Es necesario que la ANAM<sup>21</sup> y las instancias claves para la gestión del recurso hídrico cuenten con una red hidrométrica funcional y las capacidades que permita conocer las variables hidrológicas necesarias e indispensables para la programación y planificación del recurso hídrico, la construcción de obras hidráulicas, la formalización de usos, la previsión de sucesos hídricos, la simulación hidrológica, la confección de los mapas de riesgo hídrico y el desarrollo de sistemas de alerta temprana para la gestión de sequías<sup>22</sup> e inundaciones. Para la implementación inicial del PNGIRH, ANAM ha priorizado diez cuencas<sup>23</sup> por su importancia para el desarrollo del país en los cuales se busca promover la gestión integrada de cuencas, incluyendo el fortalecimiento de los aún incipientes comités de cuencas.

#### **D. Estrategia del Banco en Panamá**

- 2.17 La Estrategia del Banco con Panamá para el período 2005-2009 (GN-2385-1) tiene como objetivo central apoyar el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza. La operación propuesta responde a sus objetivos estratégicos, en especial a los relacionados con el incremento de la competitividad de la economía del país, mediante la promoción de un buen clima de negocios derivado de mejoras en la gestión ambiental y el manejo sostenible los recursos naturales. Además, la operación propuesta responde a la

<sup>20</sup> En este contexto ANAM busca promover el eco-etiquetado y crear alianzas estratégicas con los centros de investigación científica y el sector privado para mejorar la calidad y focalización de la educación ambiental.

<sup>21</sup> En particular la Dirección Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (DINGIRH)

<sup>22</sup> En zonas desertificadas como Arco Seco y Sabana Veraguense

<sup>23</sup> Chiriqui Viejo, Chiriqui, Santa María, La Villa, Guarare, Río Grande, Río Antón, Bayano, Chucunaque, Pacora

Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (GN-2208-18) que busca fortalecer la gobernabilidad mediante la formulación de marcos efectivos y transparentes de gestión ambiental, así como mejorar la competitividad de los países al promover y mejorar la conservación del capital natural de la región, incrementando el valor de bienes y servicios ambientales, y facilitando la participación y la inversión privada en actividades relacionadas con el medio ambiente. Finalmente, la operación responde a la Estrategia de Desarrollo Subnacional del Banco (GN-2125-3) que busca promover el fortalecimiento de los gobiernos e instancias subnacionales en su papel protagónico para la consolidación de la gobernabilidad y el mejoramiento de la participación ciudadana.

**E. Estrategia del Gobierno en el sector ambiental**

- 2.18 La “*Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el año 2009*” de Panamá se fundamenta en cinco pilares básicos: i) la reducción de la pobreza y mejora de la distribución del ingreso; ii) el desarrollo de una política de crecimiento económico para la generación de empleos; iii) el saneamiento de las finanzas públicas; iv) el desarrollo del capital humano; y v) la reforma y modernización del Estado. Estos cinco pilares enfrentan desafíos de mediano plazo, tales como: i) la incorporación de otras alternativas productivas para acelerar el crecimiento sostenible, ii) el desarrollo económico sostenible con inclusión social a través del fortalecimiento de la competitividad del aparato productivo nacional y la creación y mantenimiento de un clima que favorezca la inversión privada; (iii) el aseguramiento de la riqueza natural y cultural en forma sostenible; y (iv) la eficiencia en la producción de bienes públicos.
- 2.19 ANAM ha iniciado un proceso de renovación de la *Estrategia Nacional del Ambiente* (ENA), con el objetivo de actualizarla y desarrollarla con una visión de corto y largo plazo. Se cuenta con una “*Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible: Lineamientos de Política 2004-2009*” que plantea cuatro objetivos principales: i) fortalecer la capacidad de la ANAM para el ejercicio de sus funciones de rectoría, regulación y control en materia ambiental, y así contribuir al éxito de la transición de la sociedad panameña hacia formas sostenibles de organización de los procesos de desarrollo; ii) trabajar en estrecha colaboración con las demás agencias del Estado, con los gobiernos locales, con el sector privado, con la academia y con la sociedad civil en la promoción de las iniciativas necesarias para el fomento de las ventajas competitivas de Panamá en materia ambiental; iii) priorizar la atención a aquellos componentes de la estrategia de conservación para el desarrollo sostenible de mayor interés para el bienestar de la población, la valorización de los recursos naturales del país, y la creación de empleos; y iv) la promoción de una cultura ambiental de la sostenibilidad que incluya prácticas y conductas capaces de enfrentar los grandes desafíos ambientales globales.

**F. Complementariedad con otras operaciones en preparación o ejecución**

- 2.20 Existen varias operaciones financiadas por el Banco que en forma directa o indirecta fortalecen capacidades de gestión ambiental y la protección de los recursos naturales. Estas operaciones tienen sus ámbitos territoriales y temáticos propios, en los cuales se busca integrar en forma transversal los temas ambientales. La operación propuesta se diseña en forma complementaria y se construye sobre los avances realizados, a partir de las necesidades específicas que corresponden a los mandatos de la Ley N° 41.



- 2.21 Específicamente, la operación propuesta complementará las acciones de los programas regionales de desarrollo sostenible en preparación o ejecución con financiamiento del Banco, incluyendo Darién (1160/OC-PN y PN-L1017), Bocas del Toro (1439/OC-PN y PN-L1016), Chiriquí (1768/OC-PN), Colón (PN-L1012) y las Provincias Centrales Veraguas, Coclé, Herrera, Los Santos (PN-L1019, así como el Proyecto para Actividades Prioritarias para el Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Canal (1612/OC-PN). En particular, se asegurarán sinergias con los esfuerzos de fortalecimiento las oficinas regionales de ANAM y los gobiernos locales, buscando que los programas de desarrollo sostenible se enfoquen en su fortalecimiento básico (instalaciones, equipamiento, recursos operativos), mientras la operación propuesta se orienta a fortalecer capacidades estratégicas de gestión ambiental requeridas para atender los desafíos de la competitividad (i.e. evaluación, control y fiscalización ambiental). De igual manera, las acciones de fortalecimiento básico de los gobiernos locales apoyado por el Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización (1522/OC-PN) complementará las acciones estratégicas del Componente 2 de la operación propuesta. Respecto la Agenda Complementaria para la Competitividad la operación propuesta complementará las acciones respecto al mejoramiento general del clima de negocios a ser financiadas por el Programa de Competitividad y Comercio (PN-L1014). El Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades de Manejo Costero Integrado de la Autoridad Marítima de Panamá (1724/OC-PN) también contribuirá a mejorar la competitividad del país mediante un mejor manejo de los recursos marinos. Finalmente, el Proyecto para el Cumplimiento de Requisitos Ambientales, Sanitarios, Fitosanitarios en Cadenas Exportadoras (PN-M1011) complementará la operación propuesta mediante acciones dirigidas al sector privado.

#### **G. Experiencias y lecciones aprendidas**

- 2.22 Se incorporarán en el diseño las lecciones aprendidas de otros programas similares en Panamá, así como en programas del Banco dirigidas al fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental<sup>24</sup>. Se reconoce la importancia de reforzar el enfoque de las operaciones de fortalecimiento de capacidades como “procesos” más que “proyectos”, lo cual implica que el fortalecimiento institucional no debería ser concebido como un mecanismo de financiamiento de acciones puntuales. Por el contrario, se deberá tratar de apoyar procesos permanentes que van evolucionando y retroalimentándose a lo largo del tiempo sobre la base de sus propias experiencias. El proceso debería asimilarse a la fase del desarrollo institucional existente en el país y asociarse a las estrategias nacionales de gestión ambiental que le den sentido a la aplicación de los instrumentos y mecanismos individuales. De particular interés resulta integrar algunas lecciones aprendidas del PAN<sup>25</sup>, incluyendo: i) ANAM requiere fortalecer sus capacidades de análisis, diseño e implementación de políticas coherentes con su doble función como administrador y regulador de los recursos naturales y autoridad ambiental, ii) para la elaboración de normas y reglamentos que impliquen impactos en sectores externos al gobierno (industria, sector privado, sociedad civil) y que requieran consensos, se necesita asignar un tiempo prudencial (no menos de 12 meses) suficiente para que los consultores, las autoridades responsables y otros lleguen a acuerdos, y iii) aplicar un sistema efectivo para

<sup>24</sup> Evaluación de proyectos de desarrollo institucional: un análisis comparativo. (Publicación ENV-142). 2005

<sup>25</sup> Estas lecciones aprendidas han salido del ISDP y la evaluación final del PAN.

medir el impacto de las capacitaciones realizadas y asegurar un compromiso institucional en buscar retener el personal capacitado.

## **H. Coordinación con otros donantes**

- 2.23 Durante la identificación de la operación el equipo ha conocido de los alcances de otros programas relacionados financiados por otros donantes. Entre los proyectos más relevantes para esta operación se encuentran los siguientes: i) un proyecto del GEF/Banco Mundial (US\$6 millones) que se enfocará en fortalecer el sistema de áreas protegidas, manejo de la biodiversidad y los recursos forestales en el Corredor Biológico Atlántico, así como el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en estos temas, ii) el proyecto de manejo de la cuenca del Canal de Panamá financiado por USAID (US\$1.2 millones), iii) un proyecto en preparación para el manejo de 10 cuencas prioritarias para generar biomasa y bio-combustible con financiamiento de la CAF (monto estimado US\$14 millones), y iv) un posible proyecto para mejorar las capacidades de monitoreo de la calidad del agua con financiamiento de la JICA (monto por definir), incluyendo apoyo para el laboratorio de calidad ambiental de ANAM. Durante la fase de diseño se asegurará coordinación con estos proyectos.

## **I. Conceptualización de la operación propuesta**

- 2.24 La operación propuesta está construida sobre los avances logrados con el PAN y complementa los esfuerzos financiados por otros donantes. Forma parte de la *Agenda Complementaria* ya que busca consolidar las capacidades institucionales requeridas para enfrentar los desafíos ambientales de la competitividad y la inserción de Panamá en el mercado global, incluyendo avanzar en la sostenibilidad ambiental tanto de los principales sectores exportadores como de los megaproyectos necesarios para el crecimiento económico del país, así como contribuir a transformar la cultura ambiental en el país. Esto incluirá la promoción de una mayor focalización, agilidad y credibilidad en los sistemas de evaluación, licenciamiento y fiscalización del cumplimiento ambiental, incluyendo la aplicación de análisis ambientales estratégicos, y la ampliación del uso de instrumentos económicos para promover el cumplimiento de estándares y buenas prácticas ambientales en los sectores impulsores de la economía. Se avanzará también en el desarrollo de un modelo de gestión ambiental descentralizada, priorizando las áreas geográficas del país con mayor valor ambiental y más concentración de actividades productivas de exportación, especialmente donde se pueda asegurar sinergias con los programas regionales de desarrollo sostenible financiados por el Banco. Esto, junto con medidas para fortalecer los sistemas de gestión de la información de la ANAM, contribuirá a hacer más transparente la gestión ambiental. Se reconoce que el PAN avanzó principalmente en fortalecer las capacidades administrativas, financieras y de rectoría de ANAM, pero menos en su gestión efectiva como administrador de los recursos naturales. También se considera que, dada la importancia de los recursos hídricos para la competitividad de la economía, se apoyará la implementación de las medidas prioritarias en el PNGIRH, con énfasis en su aplicación a nivel de cuencas hidrográficas prioritarias para la competitividad, promoviendo una cultura ambiental que otorgue la participación social y comunitaria responsable a los usuarios de estas cuencas.

### 3 EL PROYECTO

#### A. Objetivos y Descripción

3.1 El objetivo general de la operación es apoyar un proceso de consolidación y modernización de la gestión ambiental y de las capacidades de la ANAM para responder a los desafíos crecientes de la competitividad. Se reconoce que estos procesos son de largo alcance y de lo que se busca con la operación es permitir a la ANAM cubrir vacíos prioritarios en áreas y temas considerados de mayor presión y necesidad. Durante el diseño de la operación propuesta se priorizarán las acciones según su relevancia para la competitividad y se buscará focalizar en forma integral las intervenciones en zonas geográficas del país prioritarias para la competitividad. Para el logro de estos objetivos se ejecutarán los siguientes componentes interrelacionados.

##### a. Consolidación del marco nacional de gestión ambiental (US\$ 2,4 Millones).

3.2 Este componente busca mejorar la efectividad de los instrumentos de gestión y el marco normativo ambiental requerido para promover un clima de negocios que promueve la competitividad, la inserción de Panamá en el mercado global y la sostenibilidad ambiental de las principales actividades productivas y los megaproyectos necesarios para el desarrollo socio-económico del país.

3.3 Se financiarán actividades en las siguientes áreas: i) **Modernización de los instrumentos de gestión ambiental** requeridos para la efectiva y transparente evaluación, seguimiento y fiscalización ambiental por parte de ANAM. Esto incluye asistencia técnica y equipamiento para: a) instrumentalizar los procedimientos para la Evaluación Ambiental Estratégica de programas, planes, políticas y megaproyectos<sup>26</sup>; b) actualizar los instrumentos y ajustar los modelos de servicios de gestión ambiental de ANAM para que sean más ágiles, participativos y transparentes<sup>27</sup>; c) mejorar el funcionamiento del SIA respecto los procesos de evaluación, supervisión, control y fiscalización ambiental; y d) mejorar la disponibilidad y acceso a información sistematizada y transparente sobre la totalidad de los servicios y funciones prestados por ANAM a nivel central y regional<sup>28</sup>. ii) **Ampliación del marco normativo ambiental** prioritario para la competitividad, incluyendo el desarrollo y divulgación de normas y reglamentos relacionados a la calidad ambiental y los límites máximos permisibles (residuos peligrosos, ruido y vibraciones, entre otros) para los sectores no atendidos por PAN y prioritarios en el aumento de la competitividad del país<sup>29</sup>, así como planes de contingencia, prevención de desastres ambientales y de descontaminación, con énfasis en las áreas geográficas importantes para la competitividad. iii) **Promoción de herramientas económicas y financieras ambientales** para promover el desempeño ambiental y la competitividad de los sectores productivos, incluyendo asistencia técnica para: a) fortalecer el diálogo entre ANAM y el MEF a fin de desarrollar instrumentos económicos que incentiva las inversiones ambientales en el sector

<sup>26</sup> I.e. la expansión del Canal de Panamá, construcción y/o ampliación de puertos, nuevas autopistas, proyectos grandes de minería, desarrollo urbano y turístico.

<sup>27</sup> I.e. actualizar manuales actualizados de EIA (según el nuevo Reglamento de EIA aprobado en 2006) y guías de buenas prácticas ambientales en sectores prioritarios; agilizar el proceso de auditorías ambientales y PAMA; apoyar la acreditación del laboratorio de control de calidad ambiental de ANAM.

<sup>28</sup> I.e. EIA, PAMAs, concesiones forestal y de agua, monitoreo de la calidad de agua

<sup>29</sup> I.e. agricultura, minería, energía renovable/biocombustibles, construcción/ desarrollo urbano, desarrollo turístico

productivo<sup>30</sup>; b) desarrollar y promover el marco de eco-etiquetado; y c) desarrollar y aplicar metodologías para la valorización económica de la contaminación y la degradación de los recursos naturales, así como los bienes y servicios ambientales.

## **2. Fortalecimiento estratégico de las capacidades de gestión ambiental en el territorio (US\$ 2,4 millones).**

- 3.4 Este componente busca fortalecer las capacidades de ANAM a nivel regional, los gobiernos locales y las comunidades para implementar sus responsabilidades de gestión ambiental y en apoyo a las directrices de política para la descentralización de la gestión ambiental que impulsa el gobierno.
- 3.5 Se financiarán actividades en las siguientes áreas: i) **Gestión ambiental regional**. Tomando en cuenta los avances logrados y las acciones previstas en el marco de los programas regionales de desarrollo sostenible financiados por el Banco respecto el fortalecimiento básico de las Oficinas Regionales de ANAM, la operación propuesta se enfocará en atender necesidades complementarias consideradas estratégicas para la competitividad. Específicamente, se fortalecerán las capacidades de las Oficinas Regionales de ANAM ubicadas en zonas geográficas prioritarias para la competitividad y con mayores necesidades<sup>31</sup> en planificación, seguimiento, control y fiscalización ambiental, mediante capacitación, desarrollo de herramientas de gestión<sup>32</sup> que se enmarcan en los procesos de desconcentración que maneja la ANAM en sus políticas y de conformidad con el marco legal vigente, así como equipamiento operativo clave (i.e. comunicaciones, sistemas de informática para asegurar integración con el SINIA). ii) **Descentralización de la gestión ambiental**. Se apoyarán gobiernos locales seleccionados en función de su potencial y disponibilidad para asumir compromisos y prácticas modelo de gestión. Las actividades a ser financiadas se enfocarán en desarrollar y fortalecer las capacidades locales en los siguientes temas considerados estratégicos para una eficiente gestión ambiental: a) desarrollo de modelos de gestión ambiental en municipios que han suscrito convenios de descentralización con la ANAM, incluyendo el desarrollo de una política ambiental municipal, planes de acción ambiental municipales, promoción de instrumentos económicos y mecanismos de sostenibilidad financiera en correspondencia con las prerrogativas de la legislación ambiental y municipal vigente<sup>33</sup>, así como el desarrollo de acuerdos municipales respondiendo a planes de ordenamiento ambiental territorial a nivel municipal<sup>34</sup>, b) organización y fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión ambiental a nivel local mediante el fortalecimiento de las Comisiones Consultivas Ambientales (CCA), c) capacitación a las autoridades locales, Juntas Comunales y organizaciones de la sociedad civil en materia de legislación relevante para la gestión ambiental responsable, y d) promoción de una cultura ambiental sostenible en los sectores productivos mediante iniciativas integrales de sensibilización ambiental<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> I.e. incentivos fiscales para la inversión empresarial ambiental en tecnología limpia, tratamiento y reciclaje de residuos, eficiencia energética, eco-eficiencia y aplicación del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)

<sup>31</sup> Se reconoce que las capacidades de las Oficinas son desparejos. Durante la preparación del Proyecto se priorizarán las Oficinas y acciones a ser financiadas.

<sup>32</sup> I.e. procesamiento de EIA, auditorías e inspecciones ambientales, ordenamiento territorial

<sup>33</sup> Estos mecanismos serán precisados con mayor detalle en el Informe de Proyecto.

<sup>34</sup> Se prevé que estos planes de ordenamiento ambiental territorial serán formulados con recursos de los Programas Regionales de Desarrollo Sostenibles financiados por el Banco con la colaboración de ANAM.

<sup>35</sup> ANAM buscará establecer alianzas estratégicas con los centros de investigación y el sector privado.

### 3. Gestión integrada de los recursos hídricos (US\$ 5,0 millones).

- 3.6 Tomando como base las prioridades establecidas en el PNGIRH, este componente financiará acciones iniciales para la puesta en marcha del PNGIRH, particularmente a nivel de cuencas hidrográficas seleccionadas por su alto índice de presión económica y “stress” hídrico.
- 3.7 Se financiarán actividades en las siguientes áreas: i) **Gestión de información hídrica**. En el contexto de las cuencas específicas que se seleccionen<sup>36</sup>, se apoyarán esquemas de gestión de información hídrica para el monitoreo de la calidad y cantidad del recurso. Dependiendo de las condiciones y necesidades en cada cuenca seleccionada, se podrán financiar las siguientes actividades: a) desarrollo de las redes hidrométricas y los sistemas de monitoreo de cantidad y calidad de agua, asegurando su integración al SINIA; b) entrenamiento del personal de la Dirección Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (DINGIRH) de ANAM en cómputos de balances hídricos, c) implementación de catastro de usuarios de agua, d) desarrollo de procedimientos de evaluación de impacto de aprovechamientos hídricos, y v) diseño y desarrollo de sistemas de alerta temprana piloto para la gestión de sequías<sup>37</sup> e inundaciones. ii) **Prioridades estratégicas en gestión integrada de cuencas**. Para las cuencas que se seleccionen, y tomado en cuenta los recursos disponibles y prioridades establecidas en el PNGIRH se podrá financiar: a) la formulación de estrategias integrales, planes de manejo y apoyo para la puesta en marcha de iniciativas demostrativas para reducir la contaminación y la deforestación<sup>38</sup>; b) el fortalecimiento de los comités y sub comités de cuencas, particularmente en el desarrollo de mecanismos de concertación y resolución de conflictos sobre el uso y asignación del recurso hídrico procurando el ordenamiento ambiental por cuenca que permita garantizar la reserva hídrica; c) el desarrollo y aplicación de instrumentos económicos y financieros, como esquemas de pago por servicios ambientales, incentivos para la producción limpia, cánon por aprovechamientos y vertidos. entre otros; d) el desarrollo de estrategias de adaptación al cambio climático para las principales actividades económicas en la cuenca<sup>39</sup>, y e) capacitación a las empresas privadas y consultores ambientales a fin de promover una cultura sostenible de los recursos hídricos.

### B. Costo y Financiamiento

- 3.8 La operación propuesta tiene un costo estimado de US\$ 11.0 millones con una ejecución de cinco años desde la vigencia del Contrato de Préstamo. El **cuadro III-1** muestra el plan preliminar de costos por categoría de inversión y fuente de financiamiento. El Banco financiará US\$10 millones, provenientes de recursos de Capital Ordinario (CO), en dólares de los Estados Unidos. El Gobierno de Panamá aportará US\$ 1.0 millones.

<sup>36</sup> ANAM ha priorizado las siguientes cuencas: Chiriqui Viejo, Chiriqui, Santa María, La Villa, Guarare, Río Grande, Río Antón, Bayano, Chucunaque, Pacora. Durante la preparación se seleccionarán las cuencas a intervenir.

<sup>37</sup> Si se llegara a escoger alguna de las cuencas en las zonas desertificadas (Arco Seco y Sabana Veragüense).

<sup>38</sup> Esto podría incluir inversiones menores para la protección de tomas de agua de acueductos urbanos y rurales, restablecimiento de bosques de galería para disminuir la vulnerabilidad, restauración de suelos degradados, sustitución de agroquímicos por abono/insecticidas orgánicos, con participación activa de los usuarios.

<sup>39</sup> Se prevé que una de las cuencas comprendería zonas desertificadas en el Arco Seco/Sabana Veragüense.

<b>CUADRO III-1: PLAN PRELIMINAR DE COSTOS Y FINANCIAMIENTO (MILES US\$)</b>				
	<b>BANCO</b>	<b>Local</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>I. ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN</b>	<b>200</b>	<b>300</b>	<b>500</b>	<b>4,5%</b>
Auditoría, evaluación intermedia y final	<b>200</b>	<b>--</b>	<b>200</b>	<b>1,8%</b>
Coordinación, seguimiento y evaluación	<b>--</b>	<b>300</b>	<b>300</b>	<b>2,7%</b>
<b>II. COSTOS DIRECTOS</b>	<b>9.800</b>	<b>550</b>	<b>10.350</b>	<b>94,1%</b>
Consolidación del marco nacional de gestión ambiental	<b>2.400</b>	<b>150</b>	<b>2.550</b>	<b>23,2%</b>
Fortalecimiento estratégico de las capacidades de gestión ambiental en el territorio	<b>2.400</b>	<b>200</b>	<b>2.600</b>	<b>23,6%</b>
Gestión integrada de los recursos hídricos	<b>5.000</b>	<b>200</b>	<b>5.200</b>	<b>47,3%</b>
<b>III. COSTOS FINANCIEROS</b>	<b>--</b>	<b>150</b>	<b>150</b>	<b>1,4%</b>
Comisión de crédito	<b>--</b>	<b>150</b>	<b>150</b>	<b>1,4%</b>
<b>TOTALES</b>	<b>10.000</b>	<b>1.000</b>	<b>11.000</b>	<b>100,0%</b>

#### 4. EJECUCIÓN DEL PROYECTO

- 4.1. El **Prestatario** será la República de Panamá y el **Ejecutor** será la ANAM, que asumiría ante el Banco toda la responsabilidad administrativa, financiera y de coordinación de la gestión y desempeñaría funciones gerenciales. Para ello se apoyará en la estructura política, técnica y administrativa existente en ANAM<sup>40</sup>, contando con el apoyo de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UPO) ya establecida. La UPO está conformada por un Coordinador y un limitado equipo de apoyo y sería responsable de administrar la ejecución de la operación propuesta, involucrando activamente a las direcciones técnicas correspondientes en la preparación de los bases para la contratación de consultores y contratistas y su seguimiento técnico. Además, para asegurar que se cumplan los lineamientos de política e integración de la institución, las Oficina de Planificación y Política Ambiental de ANAM realizará un seguimiento cercano a la ejecución del Proyecto, involucrando los directores de las direcciones técnicas correspondientes. Por otro lado, se promoverá una estrecha comunicación con el Consejo de Ministros para la Agenda Complementaria<sup>41</sup>.
- 4.2. **Seguimiento y evaluación.** Se utilizará el sistema de evaluación y seguimiento que tiene la ANAM, bajo la coordinación de la Oficina de Planificación y Política Ambiental. Este sistema incluye mecanismos para efectuar el seguimiento y actualización de los Planes Operativos de la institución, involucrando las Oficinas Regionales y las direcciones técnicas a nivel central. Se prevé realizar una Evaluación Intermedia, con recursos de la operación propuesta, cuando el 50% de los recursos del préstamo esté desembolsado, a fin de revisar el cumplimiento de las metas. Se prevé una evaluación final cuando el 80% de los recursos estén desembolsados o el 90% comprometidos, cualquiera que ocurra primero.

<sup>40</sup> Según la evaluación final del PAN la ejecución administrativa y financiera ha sido satisfactoria. Durante la preparación de la operación propuesta, sin embargo, se realizará un análisis de riesgos, incluyendo una evaluación de las capacidades de ejecución de ANAM.

<sup>41</sup> Conformado por MICI (preside), MIDA, MEF, MIREX, MITRADEL, SENACYT y Contraloría

- 4.3. **Período de ejecución y calendario de desembolsos.** La tabla 4.1 resume el calendario estimado de desembolsos del financiamiento previsto en cinco años.

**Tabla 4.1 -Calendario de Desembolsos**

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
BID (CO)	15%	25%	25%	20%	15%

- 4.4. **Adquisición de obras, bienes y servicios.** Se llevarán a cabo de acuerdo a las políticas y procedimientos de adquisiciones y contrataciones del Banco establecidas en el documento GN-2349-7 y GN-2350-7.

## **5. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO**

- 5.1. **Beneficios y principales resultados esperados.** Se espera contribuir a la consolidación de las capacidades institucionales en materia de gestión ambiental a nivel nacional y local, apoyando acciones para incrementar la competitividad del país. Se buscará: i) lograr mayor efectividad y eficacia en la gestión ambiental pública a fin de mejorar el clima de negocios; ii) promover mayor gobernabilidad ambiental en el territorio; iii) ampliar la gama de instrumentos de gestión y normativa ambiental para disponer de una mayor capacidad para responder a los principales desafíos ambientales del país; iv) mejorar las capacidades de conservar y valorar los atributos y riqueza natural del país, en particular los recursos hídricos; y v) aumentar el carácter participativo de la gestión ambiental. No se prevén impactos ambientales y sociales negativos<sup>42</sup>.

## **6. ASPECTOS ESPECIALES Y FORMA DE ABORDARLOS**

- 6.1. **Riesgos identificados y mitigantes.** Se han identificado los siguientes riesgos: i) los actores económicos pudieran rechazar los nuevos instrumentos/normativa a ser introducidos por la operación propuesta, por lo cual se asegurará una continua y estrecha comunicación con los actores y amplios espacios de concertación, y ii) el desarrollo y promulgación de normativa ambiental que afecta varios sectores requiere tiempo y recursos significativos, para lo cual se enfocará en un número limitado de normativa ambiental complementaria considerada clave para atender los desafíos de la competitividad.

## **7. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN**

- 7.1. Actualmente se tienen contratadas consultorías con recursos del PAN y del Banco, para apoyar en el diseño de la operación propuesta y el análisis de su viabilidad institucional, técnica, y financiera. Se dispone de un grupo de trabajo con los directores y técnicos principales de las distintas direcciones de ANAM. Con recursos de ATN/WP-10040-PN se formulará el PNGIRH. A partir de estas actividades y los resultados de la evaluación final del PAN, se finalizará el diseño.

<sup>42</sup> La operación propuesta ha sido categorizada como Categoría C. Según la Política GN-2208-18, las operaciones que no causen impactos ambientales negativos, incluyendo sociales asociados, o cuyos impactos sean mínimos, se clasificarán en la Categoría “C”. Estas operaciones no requieren un análisis ambiental o social más allá de lo que implique su preselección y relimitación para determinar su clasificación. Se usó el “toolkit” para la clasificación.





**ANEXO 1. PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN GESTIÓN AMBIENTAL PARA LA COMPETITIVIDAD**  
**MATRIZ PRELIMINAR DE MARCO LÓGICO<sup>43</sup>**  
**ABRIL 2007**

	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<b>FIN:</b> Contribuir al mejoramiento del clima de negocios en el país derivado de mejoras en el marco de gestión ambiental y manejo de los recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tres años después de finalizar la operación propuesta, el Índice de Competitividad Global del Foro Mundial Económico respecto el desempeño ambiental es 10% mejor comparado con 2005 (<i>Línea de base: en 2005 Panamá se encontraba en la posición 66 de 117 países</i>)</li> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de la Competitividad Global (Foro Mundial Económico)</li> </ul>	
<b>PROPÓSITO:</b> Contribuir a fortalecer las capacidades de la ANAM y los gobiernos locales para responder en forma oportuna a los desafíos ambientales de la competitividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al final del la operación propuesta, ANAM cumple los plazos para procesar un EIA según los plazos establecidos por la normativa nacional (<i>Línea de base: en 2006 ANAM en general cumplía los plazos, pero con las crecientes demandas derivado del crecimiento económico del país existe preocupación de que ANAM no podrá cumplir los plazos</i>).</li> <li>• Al final del la operación propuesta, al menos x% de los PAMAs en los sectores X son auditados anualmente por ANAM (<i>Línea de base: en 2006 ANAM realizó auditorías ambientales sobre x% de los PAMAs aprobados</i>)</li> <li>• Al final de la operación propuesta, el tiempo promedio de evaluación de los</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Información ambiental de ANAM</li> <li>• Registros de ANAM de las empresas y PAMAs aprobados</li> <li>• Estadísticas de ANAM sobre los tiempos promedios de tramites.</li> <li>• Informes del Proyecto</li> <li>• Informes municipales</li> <li>• Informe de Evaluación Intermedia del Programa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mantiene la política de promover la descentralización de la gestión ambiental</li> <li>• Se logran acuerdos sobre los instrumentos económicos y financieros para promover la sostenibilidad ambiental</li> </ul>

<sup>43</sup> La línea base será consolidado durante la preparación del Proyecto y/o durante el primer año del Proyecto (según el caso).

	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>PAMAs por ANAM son x días (<i>Línea de base a ser establecido en 2007</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al final la operación propuesta, el público tiene acceso a 80% de los servicios y funciones prestados por ANAM respecto a EIAs y recursos hídricos (<i>Línea de base: en el año 2007 solo había información parcial en línea estaban en línea</i>)</li> <li>• Al final del año 4 ANAM cuenta con la capacidad de análisis ambiental de planes, políticas y grandes proyectos de infraestructura y ha realizado al menos dos Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE) (<i>Línea de base: hasta 2007 no se han realizado EAE en el país</i>)</li> <li>• Al final de la operación propuesta al menos X distritos en zonas prioritarias para la competitividad cuentan con capacidades de planificación, seguimiento, control y fiscalización ambiental en su territorio (<i>Línea de base: En 2007 solamente los municipios de Panamá y David contaban con esta capacidad</i>)</li> <li>• Al final del año 4, en al menos X cuencas prioritarias para la economía se aplican al menos un instrumento económico y financiero para promover la sostenibilidad ambiental (<i>Línea de base: En 2007 no habían ejemplos concretos</i>)</li> </ul>		

	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p><b>COMPONENTE 1:</b> Mejorar la efectividad de los instrumentos de gestión y el marco normativo ambiental requerido para promover un clima de negocios que promueve la competitividad, la inserción de Panamá en el mercado global y la sostenibilidad ambiental de las principales actividades productivas y los megaproyectos necesarios para el desarrollo socio-económico del país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al final de 18 meses, el marco legal y institucional y los instrumentos de EAE están establecidos (<i>Línea de base: En 2007 no existía este marco y los instrumentos al comienzo del proyecto</i>)</li> <li>• Al final de 2 años se ha agilizado los procesos de auditorías ambientales, evaluación de PAMAs y EIA y se ha actualizado el manual de EIA y guías de buenas prácticas para sectores prioritarios para la competitividad (<i>Línea de base: En 2007 el manual de EIA no estaba actualizada</i>)</li> <li>• Al final de la operación propuesta, al menos dos nuevas normas de calidad ambiental relevantes para los sectores x están aprobados (<i>Línea de base: en 2007 faltaban los siguientes reglamentos prioritarios...</i>)</li> <li>• Al final del año 3, se ha dotado a ANAM de las capacidades para poner en línea los servicios y funciones prestados por ANAM a nivel central y regional respecto EIAs y recursos hídricos (<i>Línea de base a ser establecido en 2007</i>)</li> <li>• Al final de la operación propuesta, el Gobierno ha impulsado al menos un instrumento económico que incentiva las inversiones ambientales en el sector productivo (<i>Línea de base: En 2007 no existen tales instrumentos</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registros de ANAM de las empresas y PAMAs aprobados</li> <li>• Estadísticas de ANAM sobre auditorías realizadas de PAMAs</li> <li>• Informe de Evaluación Intermedia del Proyecto</li> <li>• SINIA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se logran acuerdos sobre los instrumentos económicos y financieros para promover la sostenibilidad ambiental</li> <li>• Se logran acuerdos sobre la nueva normativa ambiental a ser desarrollada</li> </ul>

	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p><b>COMPONENTE 2:</b> Fortalecer las capacidades de ANAM a nivel regional, los gobiernos locales y las comunidades para implementar sus responsabilidades de gestión ambiental y en apoyo a las directrices de política para la descentralización de la gestión ambiental que impulsa el gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al final del año 4, al menos X Oficinas Regionales de ANAM han recibido capacitación y cuentan con las herramientas de gestión y recursos operativos claves (comunicaciones, informática) para el seguimiento, control y fiscalización ambiental de las principales actividades económicas en su territorio (<i>Línea de base a ser establecido en 2007</i>)</li> <li>• Al final del Proyecto, al menos X distritos que han suscrito convenios con ANAM para la gradual descentralización de la gestión ambiental, cuentan con modelos integrados de gestión ambiental, han aprobado su política de gestión ambiental y cuentan con un nivel de ejecución de al menos un 40% de sus planes de acción (<i>Línea de base: en 2007 ningún distrito contaba con esto</i>)</li> <li>• Al final de la operación propuesta, cada uno de los X distritos en los cuales se ha descentralizado la gestión ambiental cuentan con al menos un instrumento económico, mecanismos de pago por servicios ambientales o acuerdos municipales respondiendo a planes de ordenamiento ambiental territorial a nivel municipal (<i>Línea de base: en 2007 ningún municipio contaba con esto</i>)</li> <li>• Al final del año 3, al menos un 60%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos Municipales</li> <li>• Actas de los Consejos Municipales y Juntas Comunales</li> <li>• Informes de Oficinas Regionales de ANAM</li> <li>• Informes semestrales del Proyecto</li> <li>• Encuestas de opinión ciudadana y visitas de campo por ANAM</li> <li>• Informe de Evaluación Intermedia del Proyecto</li> <li>• SINIA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las oficinas regionales de ANAM y las unidades ambientales municipales cuentan con financiamiento para el fortalecimiento básico por parte de los Programas Regionales de Desarrollo Sostenible</li> <li>• Se mantiene la política de promover la descentralización de la gestión ambiental</li> </ul>

	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>de los alcaldes, Consejos Municipales y Juntas Comunales de los X distritos en que se ha realizado la descentralización de la gestión han recibido los módulos capacitación en gestión ambiental (<i>Línea de base: en 2007 el nivel de capacitación era incipiente</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Al final de la operación propuesta, se ha incrementado la participación ciudadana en los CCA de los X distritos descentralizados en al menos un 20% y la percepción ciudadana sobre la gestión ambiental del municipio mejora con relación al año base (<i>Línea de base a ser establecida en el primer año del Proyecto</i>)</li> </ul>		
<p><b>COMPONENTE 3:</b> Responder a los requerimientos de los principales rubros de la economía de disponibilidad de agua en cantidad y calidad mediante inversiones estratégicas en cuencas hidrográficas con un alto índice de presión económica y “stress” hídrico</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Al final de la operación propuesta, se ha rehabilitado las redes hidrométricas y sistemas de monitoreo de cantidad y calidad de agua en al menos X cuencas prioritarias por su actividad económica o “stress” hídrico (<i>Línea de base a ser establecido en el año 1</i>)</li> <li>Al final de la operación propuesta, ANAM aplica procedimientos de evaluación de impacto de aprovechamientos hídricos en al menos X cuencas prioritarias (<i>Línea de base: En 2007 ANAM no realizaba evaluaciones de impacto de aprovechamientos hídricos</i>)</li> <li>Al final del año 4 se implementado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes del Proyecto</li> <li>Informe de Evaluación Intermedia del Proyecto</li> <li>SINIA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se mantienen la política de ANAM en promover acciones de manejo de cuencas</li> <li>ANAM establece colaboración efectiva con las demás instituciones involucradas en el manejo de los recursos hídricos</li> </ul>

	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<p>el catastro de usuarios de agua en al menos X cuencas prioritarias por su actividad económica o “stress” hídrico (<i>Línea de base: en 2007 ninguna cuenca contaba con catastro de usuarios del agua</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al final de la operación propuesta se ha formulado estrategias/planes de gestión en al menos x cuencas prioritarias por su actividad económica o “stress” hídrico, incluyendo medidas para reducir la deforestación y la contaminación, el desarrollo de mecanismos de concertación y resolución de conflictos sobre el uso y asignación del recurso hídrico, aplicación de instrumentos económicos y financieros para promover prácticas sostenibles (<i>Línea de base: en 2007 ANAM tenía 3 proyectos pilotos de manejo de cuencas hidrográficas</i>)</li> <li>• Al final del Año 4, se han establecido mecanismos interinstitucionales de coordinación para la asignación de concesiones y permisos de agua dentro de al menos una cuenca prioritaria, con especial referencia al establecimiento de controles en cuanto a la disponibilidad en cantidad y calidad del recurso hídrico y evitar la contaminación del mismo (<i>Línea de base: en 2007 no existían los mecanismos interinstitucionales</i>)</li> </ul>		

## PANAMÁ

### PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL PARA LA COMPETITIVIDAD (PN-L1013)

#### ESTIMADO DE COSTOS PARA COMPLETAR LA PREPARACIÓN DEL PROGRAMA

<b>1. RECURSOS DEL PROGRAMA AMBIENTAL NACIONAL 1222/OC-PN (US\$60,000)</b>
ANAM ha contratado un equipo de consultores individuales para apoyar en la formulación
<b>2. RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONSULTORÍA (US\$37,000)</b>
Consultoría de Apoyo a Identificación y Orientación (US\$27,000)
Consultoría de Apoyo a Análisis (US\$10,000) (por determinar)
<b>3. RECURSOS DE ATN/WP-10040-PN</b>
Consultoría para la Formulación del Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (US\$100,000)
<b>4. RECURSOS ADMINISTRATIVOS PARA MISIONES</b>
Misión de Análisis: 5 personas
Misión de Negociación: 2 personas
<b>4. RECURSOS ADMINISTRATIVOS PARA TRABAJO DE OFICINA</b>
Jefe de Equipo: 12 semanas
Miembros de Equipo: 16 semanas
Abogado de Equipo: 2 semanas